

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA POLITÉCNICA – ENGENHARIA CIVIL

CLAUDIO MARTINS GAIARSA

**FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA COM BASE NA
VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA: UM ESTUDO COMPARADO DE
MECANISMOS DE QUATRO PAÍSES**

SÃO PAULO

2010

CLAUDIO MARTINS GAIARSA

**FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA COM BASE NA
VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA: UM ESTUDO COMPARADO DE
MECANISMOS DE QUATRO PAÍSES**

Dissertação apresentada à Escola
Politécnica da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em
Engenharia

SÃO PAULO

2010

CLAUDIO MARTINS GAIARSA

**FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA URBANA COM BASE NA
VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA: UM ESTUDO COMPARADO DE
MECANISMOS DE QUATRO PAÍSES**

Dissertação apresentada à Escola
Politécnica da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de Mestre em
Engenharia

Área de Concentração:
Engenharia de Construção Civil

Orientador:
Prof. Dr. João da Rocha Lima Júnior

SÃO PAULO

2010

Dedico este trabalho a Liane, Jonas e Maísa, que tornam a vida muito mais bonita.

AGRADECIMENTOS

Antes, e acima de todos os outros agradecimentos possíveis, agradeço à Professora Eliane Monetti pela especial dedicação e estímulo no percurso percorrido até a conclusão do trabalho, que, se méritos tem, ela é uma das maiores responsáveis. Os erros, desde logo, são exclusivamente meus.

Ao Professor João de Rocha Lima Júnior, por despertar meu interesse e incentivar o trabalho mirando sempre um nível mais alto.

Ao Alex Abiko, que desde antes do começo, sempre foi um grande incentivador.

A Regina Monteiro, pelo seu apoio e pela limpeza da cidade.

Aos colegas Luciane Virgílio, José Eduardo Varandas e Leandro Seffair, companheiros da aventura.

Aos colegas e amigos Rodrigo Debs, Edison Barretti, Du, Cappellano e Lucaz Ferraz, que muito me ajudaram a manter-me sempre alerta na observância dos preceitos da escola baiana de administração.

Ao Luiz Bergamasco, querido amigo, pelo apoio, sempre atento no uso das palavras.

A Bia, Gordon, Monica, Edu Seincman, Claudia e Tonelli, que me acompanharam enquanto líamos.

A Luiza e Vinicius, além de cobras nos respectivos ofícios, bons amigos.

E uma lembrança especial, “in memoriam”, ao meu querido colega e amigo Roberto Guerra Cavalcanti.

**“Du bist ein Tor! Du suchst, was
hienieden nicht zu finden ist!”**

(Tu és um idiota sonhador. Tu procuras o
que não está aqui no chão!)

Johan W. Von Goethe (Werther)

**"Na vida, o que aprendemos mesmo é
a sempre fazer maiores perguntas."**

João Guimarães Rosa

**“Economic progress, in capitalist
society, means turmoil.”**

Joseph A. Schumpeter

**“The difficulty lies not so much in
developing new ideas as in escaping
from old ones.”**

John M. Keynes

RESUMO

O trabalho é uma análise comparada de cinco mecanismos de política urbana praticados em quatro países diferentes: EUA, França, Colômbia e Brasil. Esses mecanismos têm como característica principal o financiamento de melhorias na infraestrutura urbana, com recursos gerados por parte da valorização imobiliária, e apropriados por meio desses mecanismos. São eles: *Transfer of Development Rights* (TDR) nos EUA, *Leyes de la Plusvalia* na Colômbia, *Zones d'Aménagement Concertée* (ZAC) na França, CEPACs e Outorga Onerosa em São Paulo, Brasil. O objetivo do trabalho é identificar princípios e regras comuns entre eles, e analisar suas diferenças mais significativas, e as razões para isso. Os mecanismos são apresentados individualmente e, em seguida, comparados quanto a suas características principais: histórico e objetivos de sua implantação, estrutura legal, método de formação do preço ou valor a ser pago, momento do pagamento e eficácia na geração de benefícios urbanísticos.

Palavras-chave: Valorização imobiliária. Operações Urbanas. Mecanismos de política urbana. Instrumentos de política urbana. TDR. ZAC. CEPAC. Outorga Onerosa.

ABSTRACT

This work is a comparative analysis of five different mechanisms or urban policy as they are practiced in four different countries: the USA, France, Colombia and Brazil. The main characteristic these mechanisms have in common is the financing of improvements in the urban infrastructure with resources generated by the increase in value or real estate, and the corresponding capture part of that increase in value. The mechanisms analyzed are: *Transfer of Development Rights* (TDR) in the USA, *Leyes de la Plusvalia*, in Colombia, *Zones d'Aménagement Concertée* (ZAC) in France, *Certificados de Potencial Adicional de Construção* (CEPACs) and *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, São Paulo, Brazil. The objective of this work is to identify the principles and rules that they share, analyze the most relevant differences and the reasons for those differences. Each of the mechanisms is presented individually, followed by a comparison of their main characteristics: its objective and history, legal structure, price or value formation, moment of payment, and its effectiveness in generating urban improvement.

Keywords: Increase in land value. Urban policy mechanisms. Urban policy instruments. TDR. ZAC. CEPAC. Outorga Onerosa.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Diagrama de Zonas Homogêneas nas <i>Leyes de La Plusvalia</i>	53
Figura 2 – Financiamento da ZAC Paris Rive Gauche: Despesas e Receitas acumuladas em milhões de euros – Realizado até 2006, e projetado até 2015 e além	69
Figura 3 – Parte superior da tabela publicada de estoques de área residencial adicional, acima do CA (Coeficiente de Aproveitamento) básico, passível de ser construída por meio de aquisição de Outorga Onerosa.....	77
Figura 4 – Representação gráfica das curvas de oferta e demanda, para avaliação de imóveis.....	115
Figura 5 – Preço do solo urbano, de acordo com Morales (2003).....	120
Figura 6 – Preço da terra, de acordo com Morales (2003).....	121
Figura 7 – Preço do solo urbano, de acordo com Borrero (2007)	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais tipos de Programas de TDR, com algumas variantes	45
Tabela 2 – Destinação dos recursos – Tabela comparativa entre a lei nacional (lei 388/97) e lei da cidade de Bogotá	59
Tabela 3 – Lista comparadas de onde de aplicação dos recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, segundo o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor da Cidade de São Paulo	81
Tabela 4 – Tabela de Equivalência dos CEPACs da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.....	93
Tabela 5 – Tabela de Equivalência dos CEPACs da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas.....	94
Tabela 6 – Estoque OUC Águas Espraiadas, por Setor: Inicial e disponível em 04/01/2020 (Unidade: m ²)	96
Tabela 7 – OUC Águas Espraiadas – Leilões de CEPACs – Datas, valor unitário, total arrecadado no leilão.....	97
Tabela 8 – OUC Águas Espraiadas – Colocações de CEPACs – Datas, valor unitário, leilões e colocações privadas. As linhas sombreadas indicam as colocações diretamente aos fornecedores ou desapropriados (colocações privadas)	99
Tabela 9 – OUC Faria Lima – Leilões de CEPACs – Datas, valor unitário, leilões e colocações privadas	100
Tabela 10 – Valores totais e por tipo de colocação das OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas (Unidade: CEPACs)	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CA	Coeficiente de Aproveitamento
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CERTU	<i>Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques</i>
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
IBAPE	Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
OUC	Operação Urbana Consorciada
PGV	Planta Genérica de Valores
RIVP	<i>Régie Immobilière de La Ville de Paris</i>
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEMAPA	<i>Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris</i>
SNCF	<i>Société Nationale des Chemins de Fer Français</i>
TDR	<i>Transfer of Development Rights</i>
ZAC	<i>Zone d'Aménagement Concerté</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 OBJETIVO DO TRABALHO	23
2 METODOLOGIA	25
2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	25
2.2 CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DOS CASOS ANALISADOS	27
2.3 CARACTERÍSTICAS ANALISADAS	30
2.3.1 Embasamento legal	31
2.3.2 Objetivos do Mecanismo	32
2.3.3 Fundamento da Cobrança/Objeto do Pagamento	33
2.3.4 Formação de Preço/Atribuição de Valor	34
2.3.5 Momento do Pagamento/Apropriação – A questão do Risco ...	36
2.3.6 Efetividade do mecanismo/Usos dos recursos	36
3 OS CASOS ESTUDADOS	39
3.1 TDR – TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS	39
3.1.1 “County” e “city”	41
3.1.2 Histórico e Fundamentação	42
3.1.3 Objetivo do Programa	45
3.1.3.1 Funcionamento	46
3.1.4 Pontos-chave para um programa de TDR	47
3.2 LEIS DE “LA PLUSVALIA” – COLÔMBIA	49

3.2.1	Origens.....	49
3.2.2	Objetivos e Legislação	51
3.2.3	O fundamento da cobrança, ou, os fatos geradores.....	51
3.2.4	Determinação do Preço/Valor de Pagamento	53
3.2.5	Objeto do Pagamento	55
3.2.6	O Momento da Cobrança	56
3.2.7	Cobrança por meio de Certificados	57
3.2.8	Regulamentação pelos Governos Locais.....	58
3.2.9	Aplicação dos recursos oriundos da Contribuição da Valorização Imobiliária	58
3.3	ZAC – ZONE D’AMÉNAGEMENT CONCERTÉ	62
3.3.1	Descrição e Legislação	62
3.3.2	Objetivo das ZACs	63
3.3.3	O significado do termo “amenager” no urbanismo francês	64
3.3.4	As ZACs e a Valorização Imobiliária	65
3.3.5	O Semapa – Société d’��conomie Mixte d’Aménagement de Paris	67
3.3.6	Financiamento de uma ZAC.....	68
3.3.7	Capacidade de Endividamento	70
3.3.8	Determina��o do Preço/Valor de pagamento	71
3.3.9	Aplic��o dos Recursos	71
3.3.10	Efetividade do mecanismo.....	72
3.4	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR.....	72
3.4.1	Origens.....	72
3.4.2	Legisla��o (Cidade de São Paulo)	74

3.4.3 Objetivo do mecanismo	75
3.4.4 Objeto do Pagamento	76
3.4.5 Previsibilidade e Risco	76
3.4.6 Determinação do Preço/Valor do Pagamento	78
3.4.7 Aplicação dos Recursos	80
3.4.8 Controle do FUNDURB	82
3.5 CEPACS E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS.....	83
3.5.1 Origens.....	83
3.5.2 Legislação.....	85
3.5.3 Itens obrigatórios na criação de uma OUC	86
3.5.4 Objetivo das Operações Urbanas e dos CEPACs	89
3.5.5 Objeto do Pagamento	91
3.5.6 Estoque de área computável adicional.....	92
3.5.7 Cálculo da quantidade necessária de CEPACs	93
3.5.8 Forma de cálculo	95
3.5.9 Estoques de Área Construída Adicional	96
3.5.10 Determinação do Preço do CEPAC.....	97
3.5.11 Aplicação dos Recursos	102
3.5.12 As críticas às OUCs.....	104
4 PRINCÍPIOS E REGRAS GERAIS DOS MECANISMOS ESTUDADOS	106
4.1 EMBASAMENTO LEGAL.....	106
4.2 OBJETIVOS DOS MECANISMOS.....	108
4.2.1 O Objetivo e as Críticas aos CEPACs.....	110

4.3 FUNDAMENTO DA COBRANÇA/OBJETO DO PAGAMENTO.....	111
4.4 FORMAÇÃO DE PREÇO/PARCELA DO VALOR APROPRIADO	114
4.4.1 Avaliação de Imóveis.....	114
4.4.2 Arbitragem de valor	115
4.4.3 Método de determinação do valor a ser apropriado: Mercado x Formulação Legal	118
4.4.4 Parcela do valor apropriado	119
4.4.5 Período considerado para cálculo da valorização	124
4.5 MOMENTO DO PAGAMENTO/APROPRIAÇÃO – A QUESTÃO DO RISCO	125
4.6 EFETIVIDADE DO MECANISMO NO USO DOS RECURSOS.....	127
CONCLUSÕES	129
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICE – SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DOS CEPACS	139

INTRODUÇÃO

A valorização imobiliária é fenômeno amplamente conhecido. A ascensão ou decadência de uma cidade ou de partes dela está associada à valorização ou desvalorização de seus imóveis. Além das evidências que marcam a ascensão de uma cidade, como a presença de novas edificações e de obras em andamento, bem como das que marcam a decadência, como a degradação dos prédios existentes e a ausência de novas edificações e obras, o valor dos imóveis também acompanha esses movimentos em relação direta, i.e., crescendo na fase ascendente do ciclo econômico e decrescendo na decadência.

O fenômeno da valorização imobiliária é resultado da somatória dos movimentos dos agentes individuais e privados com aqueles resultantes das ações do Estado. Ele ocorre em todas as cidades de todos os países, e todos os envolvidos, sem exceção, o reconhecem e tentam se relacionar com ele, beneficiando-se de seus resultados. Isso vale tanto para as pessoas físicas e jurídicas, quanto para os entes administrativos e políticos ligados aos governos das cidades. A atitude desses agentes no relacionamento com o fenômeno, no qual atuam na qualidade de agentes econômicos, é no sentido de buscar aproximar-se dele quando a tendência é de valorização, de maneira a se apropriar da riqueza gerada, ou, na tentativa de reduzir suas perdas, afastar-se do fenômeno da desvalorização e os efeitos consequentes que levam à perda de riqueza.

Os indivíduos e as empresas, na busca de melhores oportunidades, atuando na produção, comércio ou serviços dentro da malha urbana, ou os indivíduos, na busca por moradia, geram adensamento e aumento das demandas por infraestrutura e equipamentos públicos. O valor do imóvel é função de sua posição relativa dentro da cidade, de sua inserção em microrregião em processo de valorização ou desvalorização dentro da cidade, e de suas características intrínsecas (tamanho, estado de conservação, etc.). As benfeitorias de um imóvel têm um comportamento no sentido contrário ao da valorização do terreno: enquanto o terreno tem a tendência de se valorizar com o correr do tempo, as benfeitorias tendem a se desvalorizar, à medida que envelhecem e decaem. Existem também as peculiaridades de alguns imóveis, que lhes confere característica de exclusividade, seja pelo fator geográfico, histórico, ou por sua capacidade de gerar renda, cujo valor pode variar de maneira diversa da apresentada pelo mercado.

A participação do Estado nesse processo dá-se por dois vertentes: como empreendedor e como regulador. Quando investe na implantação ou na melhoria da infraestrutura urbana, ou quando constrói equipamentos públicos como hospitais, escolas, ou outros, o Estado valoriza os imóveis daqueles que se beneficiam direta ou indiretamente desses investimentos. Enquanto regulador, a forma mais comum de atuação ocorre quando são introduzidas alterações na regulamentação do uso e ocupação do solo. A alteração de regra mais usual é a que permite aumentar o adensamento na ocupação dos terrenos. Outras possibilidades são a modificação das normas quanto ao tipo de uso dos imóveis, ou a liberação de restrições edilícias. Não é objetivo aqui esgotar a lista dessas possibilidades, mas sim arrolar as principais forças que agem no processo de valorização dos imóveis.

A valorização imobiliária não é resultado dos atributos físicos, ou intrínsecos de um imóvel, e o comportamento da valorização de terrenos pode ser diferente daquela referente às edificações. A não ser no caso de uma jazida mineral, a composição físico-química de um terreno não tem, na prática, nenhuma influência em seu valor. Há, porém, casos em que características físico-químicas de certas propriedades afetam esse valor, como é o caso de algum tipo de contaminação, ou características histórico-culturais que suplantem as regras gerais. Esses casos são considerados excepcionais e não estão incluídos no presente trabalho.

Não se faz referência aqui à questão da avaliação de imóveis, e das questões metodológicas que cercam essa questão, bem tratada em estudo apresentado por Amato (2001), entre outros. Mais adiante, no capítulo referente aos Princípios e Regras Gerais este tema merecerá algumas observações relevantes.

Em resumo, a valorização imobiliária é resultado das forças sociais e econômicas atuando na cidade e é, desde tempos imemoriais, um dos fenômenos mais importantes dentro do processo de urbanização. Ela é também um dos motores que alimenta e realimenta o desenvolvimento das cidades e dos países, uma das principais formas pelas quais a riqueza se materializa.

O foco deste trabalho é a valorização imobiliária, que será apropriada, por uma variedade de agentes, com a finalidade de atender a parte da demanda por investimentos em infraestrutura e melhoramentos urbanos. Como veremos, as formas como isso se dá em cada caso são muito variadas.

Esse é o primeiro elemento que constitui o pano de fundo deste trabalho.

O outro elemento importante para a compreensão do cenário em que este trabalho se insere é a associação entre a crise fiscal do Estado e as demandas crescentes por bens e serviços necessários para atender às novas necessidades que surgem, e que são impostas ao Estado.

Mike Bell, Brunori, Hanson, Choi, & Yuan (2005), do George Washington Institute of Public Policy, em trabalho desenvolvido para The National Association of Realtors (Associação Nacional dos Corretores de Imóveis), resumem com propriedade a questão, chamando a atenção para as limitações de sistemas fiscais ultrapassados, e nas tendências econômicas, sociais e de mercado que impõem demandas crescentes aos governos, e que resultam em dificuldades igualmente aumentadas para o financiamento dos investimentos voltados para atender àquelas demandas:

Our recent report to the National Association of Realtors, State and Local Fiscal Trends and Future Threats, documents the fiscal challenges faced by state and local governments. With a fiscal system designed 70 or 80 years ago and important trends which are typically beyond the control of state and local policy makers, state and local governments find it increasingly difficult to raise the revenues required to provide the level and quality of services demanded. At the same time, demographic and economic trends are increasing the demand for goods and services provided by state and local governments.¹

O objeto das atenções do trabalho mencionado são os Estados Unidos da América (EUA), mas as suas constatações podem ser transpostas para o Brasil, ou mesmo para outros países sem alterações significativas. A crise fiscal do Estado, que marcou as décadas de 70 e 80, em cujo período uma das mais notórias delas foi a crise fiscal da cidade de Nova Iorque, não se restringiu aos EUA. Ela teve repercussões em todo o mundo, tanto em países desenvolvidos quanto nos não pertencentes àquele grupo.

No caso brasileiro, vários autores desenvolveram trabalhos dedicados ao tema, entre eles Bresser Pereira, dentre outros livros, no “A Crise do Estado” (1992). A perda de capacidade de investimento do Estado, devido à deterioração das finanças públicas, foi uma marca notável desse período.

¹ “Nosso relatório recente para a Associação Nacional de Corretores de Imóveis, ‘State and Local Fiscal Trends and Future Threats’ (Tendências Fiscais e Ameaças Futuras aos Governos Estaduais e Locais), documenta os desafios fiscais enfrentados pelos governos estaduais e locais. Com um sistema fiscal desenhado há 70 ou 80 anos e importantes tendências que estão claramente além do controle dos “policy-makers” estaduais e locais, esses governos encontram-se em dificuldades crescentes para arrecadar as receitas necessárias para fornecer o volume e a qualidade de serviços demandada. Ao mesmo tempo, as tendências demográficas e econômicas estão aumentando a demanda por bens e serviços fornecidos pelos governos estaduais e locais.” (tradução livre)

A deterioração das finanças do Estado, ou sua crescente perda de capacidade para realizar poupança compulsória, é [...] fator negativo para contribuir para a taxa de investimento durante os anos 80.

Nesse período, ainda citando Bresser Pereira (1992), as contas nacionais indicavam que os investimentos do país, como um percentual do PIB, caíram de 24% no período 1970-79, para 17,1% em 1987.

Ao quadro de crise das finanças públicas mencionado no trabalho de Mike Bell et al. (2005), mais as citações referentes ao Brasil mencionadas acima, adicionam-se as evidências de sua extensão à América Latina em geral. Bresser Pereira, na introdução desse trabalho, situa a crise econômica do Brasil como parte da mesma crise que atingiu a América Latina nesse período, valendo-se das quedas da renda média por habitante em 8,3% entre 1980 e 1989 para caracterizá-la. Nesse mesmo período, também para a América Latina, a taxa de investimento em relação ao PIB caiu de 24,2% para 16,2%.

Ferraz (2010), em sua tese de doutoramento na EPGE-FGV, aponta para a forte associação existente entre mercados fechados e voltados para processos de substituição de importações, e o crescimento rápido e concentrado das grandes cidades, fenômeno disseminado por toda América Latina a partir da década de 60.

A queda da capacidade de investir do Estado certamente ensejou à criatividade humana a oportunidade para a busca de soluções. As conclusões daquele trabalho indicam que, ao mesmo tempo em que se reduziu a capacidade de investimento do Estado devido às crises econômica e fiscal, aumentaram as demandas por investimentos em infraestrutura urbana. Essa redução de oferta de recursos, associada ao aumento da demanda por investimentos públicos, teria contribuído para o aumento das dificuldades enfrentadas pelo setor público, e serviu também de incentivo para o surgimento de soluções inovadoras. Devido ao crescimento ininterrupto das grandes cidades latino-americanas, o Brasil aí incluído, o processo de valorização imobiliária não apenas não teria sido interrompido pela crise, mas teria sido reforçado, o que teria contribuído positivamente para a criação dos mecanismos ora estudados. Esse movimento de crescimento das grandes cidades defendido por Ferraz (2010) teria sido agravado pelos movimentos migratórios internos que continuavam nesse período, inicialmente do Nordeste em direção à região Sudeste, e, em seguida, nos movimentos de evasão do campo em direção às cidades, com preferência pelas grandes cidades.

A valorização imobiliária urbana, fenômeno abrangente e que aparece no cenário econômico e político dos países em crise, é a oportunidade que se oferece aos gestores do Estado para aumentar a capacidade de investir dos governos locais.

Dentre as possibilidades de fontes de arrecadação de recursos adicionais para fazer face à maré crescente de demandas em cenário de escassez de recursos, a valorização imobiliária, democraticamente percebida por todos, inclusive pelos governantes, desponta como uma alternativa irresistível aos olhos dos agentes políticos do setor e passa a servir de inspiração para novos instrumentos de política urbana em vários países em variados formatos. Nos últimos anos, em especial a partir da década de 80, são criados vários mecanismos de política urbana que buscam capturar parte do valor gerado pela valorização imobiliária, como fonte de recursos para financiar os investimentos demandados pela urbanização. Trata-se aqui da parcela de recursos que advém da valorização dos imóveis e que não deve ser confundida com o imposto sobre a propriedade territorial e predial, no Brasil conhecida pela sigla IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial, consagrado na Constituição Federal, em seu inciso I, art. 156. Diferentemente do objeto de análise deste trabalho, o IPTU normalmente é cobrado como um percentual do valor atribuído pelas autoridades a cada imóvel. O IPTU, associado a todos os outros impostos e receitas municipais, auxilia na formação da arrecadação municipal, e dela é que saem os recursos para o custeio e para os investimentos em infraestrutura. O IPTU é um tributo sobre um estoque existente de riqueza, e as contribuições derivadas da valorização têm origem ou são fundadas no crescimento daquele estoque.

O financiamento da infraestrutura urbana é desafio permanente para todos os níveis de governo em todos os países. A captura de parte da valorização imobiliária para atender a essas necessidades e que é aceita pela sociedade é, de um lado, fruto da escassez de recursos, e de outro lado, um elemento adicional na constelação de leis e regulamentos que constituem a legislação urbana, que reflete os acordos institucionais que as populações aceitam como imposições do Estado e que permitem a convivência civilizada nas cidades. As posturas públicas que limitam o exercício do direito de propriedade imobiliária, em especial aquelas que regem o uso e a ocupação do solo, são elementos da maior relevância para a constituição de um ambiente favorável a esses novos mecanismos, que retiram parte do valor dos imóveis das mãos dos proprietários individuais, e os direcionam para a comunidade.

Cabe aqui destacar que nesse processo de valorização dos imóveis, que constitui um dos elementos centrais do processo de urbanização, a indústria imobiliária tem um papel

fundamental. É ela quem materializa o crescimento físico das cidades, sempre lastreado na valorização dos imóveis. Como em qualquer atividade produtiva, essa indústria tem seus atores principais nas empresas incorporadoras e nos investidores, mas tem também a participação ativa e generalizada de todos os cidadãos de forma praticamente indiscriminada, e de maneira privilegiada, o Estado, principalmente através dos governos locais, e de forma secundária todas as esferas de governo.

O setor privado, principalmente o setor de produção e comercialização de imóveis, está familiarizado com a participação nos investimentos em infraestrutura urbana, tendo em vista que investe de maneira regular na infraestrutura de loteamentos antes de sua comercialização, e a base desse processo é a expectativa dos ganhos que os empreendimentos venham a gerar no futuro. A indústria de produtos imobiliários tem importante participação nos processos de captura da valorização pelos mecanismos de política urbanística existentes, já que é no processo de produção e comercialização que ocorre a transferência de valores que caracteriza esses mecanismos. A implantação de mecanismos de política urbana que permitem a apropriação de parte da valorização tem a aceitação dos empreendedores também por esta razão, ou seja, mesmo sem a participação do Estado, as demandas de infraestrutura são geradas pelos empreendimentos e fazem parte habitual de seu planejamento.

A cidade é, ao mesmo tempo, o lugar onde se dá o encontro de todos os cidadãos de todas as camadas sociais e onde toma existência material o processo produtivo e a realidade social e política de um país. É como se as regras de convivência, inclusive e especialmente as regras de convivência urbana que as sociedades civilizadas construíram ao longo do tempo, constituíssem a fronteira entre o privado e o público. O direito de propriedade deixa de ser assunto exclusivo da esfera privada quando arruamentos, recuos, e potenciais construtivos passam a ser estipulados pelo Estado por meio da regulamentação de uso e ocupação do solo. E a propriedade privada de um imóvel deixa de ser um conceito absoluto e único, e passa a ser subdividido em parcelas menores, componentes daquele direito maior, o da propriedade. Esta subdivisão do direito à propriedade permite que as frações que compõem o direito à propriedade passem a ser separadas e negociadas, com a presença do poder público. Nesse contexto também a valorização imobiliária passa a ser parcialmente apropriada, seja pelo Estado, seja diretamente em benefício do bem comum, com a compreensão e o tácito entendimento de todos os envolvidos. Confluem, e conflitam, na regulamentação urbana, tanto o entendimento de que a propriedade é privada, quanto o entendimento de que é

necessário que o Estado intervenha na definição desses direitos, por meio da legislação urbana de forma geral.

Uma das maneiras com que o acordo social resolve a questão da propriedade imobiliária é a divisão do direito de propriedade em “fatias” desse direito. Daleffe (1997) menciona que “[...] em outros (países), partiu-se para cisão [...] entre o direito de propriedade e o direito de construir sobre ela.”

O próprio Estatuto das Cidades (Lei 10257/2001), ao estabelecer as regras para o Direito de Superfície, na seção VII do Capítulo II – Instrumentos de Política Urbana, consolida essa divisão do direito de propriedade em fatias menores.

Berger (1997), em capítulo da obra seminal de Pruetz (1997), menciona que “[...] *the idea of dividing ownership of property into a ‘bundle’ of fractional components is almost as old as the idea of ‘property’ itself [...]*”²

O estudo de Rezende (2006) traz inúmeras contribuições sobre essa questão, mencionando, como é próprio à sua “Revisão Bibliográfica”, que dá o título do trabalho, outros autores acerca da questão. São citados vários estudos do CEPAM³, entre eles a “*Carta do Embu. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado*”; Brasileiro, Ana Maria: “O Uso do Solo ‘Criado’”; Azevedo Netto, et al. “*O solo criado*”; Silva, Ana A. e Saule, Nelson: “*A cidade faz a sua constituição*”; Ribeiro e Cardoso: “*O Solo Criado como Instrumento da Reforma Urbana*”, entre outros.

O direito de construir passa a ser parcela componente do direito de propriedade à medida que as regras que regem as disposições urbanas se impõem sobre o direito irrestrito à propriedade, no momento que surgem as regras edilícias e de uso e ocupação do solo, que constituem uma das maneiras que a civilização encontrou para estabelecer regras de convivência organizada e civilizada nas cidades.

O processo de apropriação e realocação dos valores gerados pela valorização imobiliária, por meio de mecanismos de política urbana, produzirá diferentes efeitos na indústria imobiliária dependendo da forma, da intensidade e do momento em que se dá a captura de valor.

Não é razoável falar de mecanismos de arrecadação de tributos ou recursos, ainda que restritos àqueles que têm por objeto a valorização imobiliária, sem falar dos impostos sobre a

² “[...] a ideia de dividir a propriedade imobiliária em um feixe de direitos componentes fracionários é quase tão velha quanto o próprio conceito de imóvel [...]” (tradução livre).

³ O CEPAM, fundado em 1967 e originalmente denominado Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal, foi redenominado posteriormente Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM.

propriedade predial e territorial urbanos, genericamente chamados aqui de “o” IPT, no singular.

O objetivo do IPT é o de cobrar aos proprietários de imóveis um tributo que tenha relação com o valor corrente do imóvel, cuja arrecadação se destina à manutenção da cidade e cujo fato gerador é a propriedade do imóvel. O IPT, segundo a legislação brasileira, pode ser cobrado com alíquotas crescentes, de maneira a onerar mais os imóveis de maior valor.

No Brasil o costume é associar esses impostos à sua condição de imóveis urbanos, daí a letra U acrescida ao final da sigla. Foi omitida aqui esta característica, tendo em vista que existe a possibilidade da cobrança desses impostos sobre terras e construções rurais e que, em alguns dos casos estudados, a distinção do que seja imóvel rural ou urbano, para fins da análise dos mecanismos escolhidos, é indiferente.

Diferentemente dos valores cobrados por meio dos mecanismos aqui analisados, que são sobre determinados imóveis, o IPT tem uma incidência genérica sobre o universo dos imóveis da cidade, e o destino dos recursos assim gerados não está definido pela legislação que o criou. Pode haver algumas vinculações sobre a receita tributária, como ocorre no Brasil com as despesas com educação e saúde, mas a regra hegemônica nos casos estudados, é que o IPT constitui uma receita geral do governo, e como tal é utilizado genericamente para prover fundos para todas as suas atividades, indistintamente.

Os mecanismos de política urbana analisados neste trabalho convivem com o IPT em todos os países examinados. Não há casos nos quais o tributo com base na valorização imobiliária substitua, ou elimine o imposto sobre a propriedade de imóveis.

Neste trabalho, o foco está nos mecanismos que oneram os contribuintes em situações específicas, em especial onde ocorre um processo de valorização (real ou potencial) dos imóveis, não sendo um tributo cujo fato gerador é a propriedade imobiliária. Outro elemento que distingue os casos analisados neste trabalho do IPT é a utilização dos recursos. Ainda que possa haver exceções, os recursos arrecadados por meio desses dispositivos de política urbana não são encarados como uma fonte adicional de recursos para os cofres dos governos locais, mas sim destinados a finalidades específicas, como regra geral, a investimentos em infraestrutura e melhoramentos urbanos.

1 OBJETIVO DO TRABALHO

O objetivo central desta dissertação é estabelecer um conjunto de regras e princípios gerais que rejam a criação e a estruturação de mecanismos de política urbana os quais, por meio da apropriação de parte da valorização imobiliária, revertam o valor assim apropriado em benefício da comunidade onde ocorre a valorização, sob a forma de investimento em infraestrutura ou benefícios urbanísticos.

Foram selecionados cinco mecanismos de política urbana que têm como característica comum a apropriação de parte da valorização de imóveis, e que apresentam, entre si, grandes diferenças de conceituação e de funcionamento. Entre as várias diferenças entre eles estão: a forma de cobrança e de cálculo da contribuição, as razões que levaram à sua criação, os objetivos estabelecidos, o cálculo da contribuição ou a determinação do valor ou preço a ser pago, os riscos existentes, entre outros. A análise comparativa desses instrumentos, com suas diferenças e semelhanças, e a identificação de regras gerais que regem esses mecanismos é o objetivo deste trabalho.

Uma medida possível do sucesso deste trabalho é o melhor entendimento desse tipo de mecanismo, que é ainda relativamente novo, certamente no Brasil, mas provavelmente em âmbito mundial também. Tanto os agentes políticos que se dedicam às atividades de Estado voltadas para o planejamento urbano, quanto os estudiosos e analistas de mercado imobiliário, poderão servir-se deste trabalho, seja para propor novos mecanismos ou alterar os existentes, seja para estabelecer um melhor posicionamento das empresas do ramo imobiliário. A análise comparada desses instrumentos, além de permitir uma visão comparativa de seus resultados, para se conhecer o funcionamento de diferentes instrumentos em diferentes realidades, poderá contribuir para o seu aprimoramento de forma a aumentar assim seu alcance e sua eficácia. As empresas do ramo imobiliário também poderão usufruir das conclusões deste trabalho, na medida em que poderão melhor avaliar o impacto das diferentes configurações dos mecanismos de política urbana, propor seu aperfeiçoamento ao Poder Público, desenvolver o conhecimento e técnicas para melhor conviver com tais mecanismos e aprimorar seus próprios sistemas de planejamento.

Um objetivo subsidiário derivado dessas análises, que será apresentado sob a forma de apêndice deste trabalho, é propor algumas melhorias no mecanismo dos CEPACs⁴ com a finalidade de reduzir os riscos existentes para a indústria de “*real estate*” e aumentar sua eficiência na captação de recursos. Essas sugestões poderiam ainda torná-los mais eficientes e previsíveis como instrumentos de política urbana.

É possível vislumbrar um terceiro objetivo, resultante da exposição conjunta e comparativa desses mecanismos em um único trabalho, qual seja, a contribuição para a difusão e o enriquecimento do conhecimento desse tipo de mecanismo, até o presente pouco estudados em conjunto, como formas de financiamento da infraestrutura e de ordenamento do crescimento urbano. Até onde foi possível investigar, percorrendo as fontes bibliográficas existentes, não se depara com nenhum estudo que compare sequer dois mecanismos desse tipo. Da mesma forma, não se encontram estudos em que a tônica do trabalho tenha ênfase na geração de recursos para investimento em infraestrutura, a partir de um ponto de vista de financiamento desses investimentos. Com raras exceções, a maioria dos trabalhos sobre o tema é essencialmente urbanístico, isto é, voltado para a conformação e para os usos das cidades e o relacionamento de seus cidadãos com os espaços urbanos, sem considerações de ordem de custo ou propondo soluções de financiamento do desenvolvimento proposto. Os trabalhos voltados para a problemática do financiamento da infraestrutura urbana são praticamente inexistentes, sendo uma das exceções a Dissertação de Mestrado de Savelli, “Subsídios para a Implementação de Parceria Público Privada (PPP) - Operações Urbanas em São Paulo” (2003).

É importante aqui uma ressalva. Não é nosso entendimento que esses mecanismos devam ser encarados unicamente como uma forma de financiamento da infraestrutura, ou de melhoramentos urbanos de forma geral. Um entendimento desse tipo tenderia a privilegiar apenas o aspecto financeiro, deixando de lado as repercussões sobre o urbano, em especial no que se refere à saturação da infraestrutura e à degradação da vida nas cidades. Deve existir um ponto intermediário entre as duas posições, onde ocorre um virtuoso encontro entre o bom uso financeiro da valorização imobiliária para benefício da cidade, com a dosagem necessária de visão humanista do urbano, de forma a não degradar a urbe em sua dimensão humana. Gostaríamos e esperamos que este trabalho possa contribuir com virtude para determinar aquele ponto medial.

⁴ Certificados de Potencial Adicional de Construção.

2 METODOLOGIA

A metodologia para elaboração do presente estudo se inicia com o exame das características a serem analisadas. Elas foram organizadas em grupos, seguindo um critério de maior relevância para a comparação dos casos analisados. Na medida do possível, essas características foram analisadas ao longo da descrição de cada caso. A discussão final teve por objetivo fazer um balanço geral de todos os casos examinados, comparando-os e apontando suas diferenças, para indicar as regras e princípios comuns a todos os mecanismos analisados.

2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A forma padrão de estruturação dos instrumentos analisados tem início na definição de um perímetro geográfico que defina quais imóveis serão incluídos para fins de cálculo de valorização. Além disso, esse formato padrão em geral define também a forma de cálculo do montante de valorização a ser pago por um interessado, qual benefício que esse interessado terá, como se define o valor ou o preço a ser pago, a quem será pago, quando deve ser efetuado o pagamento, e qual o destino dos recursos arrecadados.

Se por um lado os mecanismos analisados apresentam similaridades, e por esta razão foram aqui agrupados, de outra parte, as dificuldades para a consecução do objetivo proposto residem nas diferenças existentes entre eles. Essas diferenças são devidas a alguns fatores, dentre os quais se destacam a grande diversidade das situações que deram origem à criação de cada um, as diferentes realidades sociais e jurídicas de cada país. A isso se soma a ausência de um corpo consensuado e constituído de doutrina a respeito do tema. Nos parágrafos seguintes está uma revisão dos três pontos que servem de base para a análise.

Em primeiro lugar, as diferenças entre os mecanismos analisados são originadas da realidade de cada país, de cada cidade e do momento vivido por elas quando da concepção e implantação do mecanismo urbanístico analisado. Cada um dos casos é fruto das

necessidades, dificuldades e situações concretas, que os respectivos governantes encontraram na ocasião da criação do mecanismo. O resultado é um conjunto de soluções únicas em cada caso.

Um segundo fator importante para explicar a diversidade dos casos analisados, deve-se às realidades sociais e jurídicas de cada país. Cada país tem sua história onde cada sociedade foi formada percorrendo caminhos próprios, cada um deles com uma conformação social própria, sendo algumas mais sofridas, umas com melhor distribuição de renda, outras com maior concentração de riqueza, umas com maior adensamento urbano, outras menor. As regras urbanísticas existentes em cada um desses países resultam do percurso daquela sociedade ao longo de sua História, e certamente essas diferenças têm forte influência na constituição dos vários mecanismos.

Outro aspecto a ser levado em conta na análise comparada é o arcabouço jurídico de cada sociedade. Este conjunto de regras tem grande relevância porque a implantação de mecanismos desse tipo sempre depende de sua instituição por lei. Para ficarmos apenas em um elemento relevante, talvez o mais amplo deles, um país cujo aparato jurídico esteja fundado na “*common law*”, filosofia jurídica que prevalece nos países de origem anglo-saxã, apresentará diferenças de monta em seus mecanismos de política urbanística quando comparados com os mecanismos existentes em países onde a origem do sistema jurídico esteja lastreada na “*civil law*”, cujas origens remontam ao direito romano tardio.

Na bibliografia do presente trabalho, que vai além dos textos incluídos na lista de referência listada ao final, não se encontra qualquer referência a uma doutrina, ou a uma teoria relativa a mecanismos de política urbanística baseados na valorização imobiliária.

A grande disparidade existente entre os vários mecanismos analisados, tendo em vista a diversidade de objetivos, de características, e de elementos que os compõem, bem como as razões que levaram à criação de cada um, como veremos ao longo da exposição, dificulta comparações diretas e avaliações que permitam ver claramente as vantagens ou desvantagens de um em relação a outro. As dificuldades são tanto quantitativas, como por exemplo, a variedade das metodologias de cálculo de valor, quanto qualitativas, relativas aos diferentes conceitos e filosofias que dão suporte a cada um dos mecanismos analisados.

Implícita neste trabalho está a hipótese de que os mecanismos comparados pertencem a uma mesma categoria, e que, portanto, podem ser comparados. Ao proceder à comparação entre eles estaríamos também verificando se esta hipótese, aqui implícita, procede. O parágrafo

imediatamente acima é um desafio a essa hipótese. A análise dos instrumentos e as comparações entre eles ao longo do trabalho auxiliarão na verificação daquela hipótese.

No terceiro capítulo são apresentados os casos individualmente, relatando em detalhe cada um dos mecanismos de política urbanística selecionados, suas características, modo de funcionamento, histórico de criação e seu desempenho. Quando for o caso, são analisados também os riscos existentes nesses mecanismos para as empresas de “*real estate*”.

O quarto capítulo é dedicado ao objetivo principal deste trabalho. Nele são analisados, de maneira comparada, os vários mecanismos apresentados, tecendo-se as considerações necessárias para a definição dos princípios e regras gerais que regem sua constituição e funcionamento. Após esse capítulo serão elaboradas as conclusões deste trabalho.

No apêndice serão apresentadas elaboradas considerações sobre possíveis formas de melhoria na estrutura e no funcionamento dos CEPACs a partir da maneira como são operados hoje pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Identificando os principais problemas e riscos na operação dos CEPACs e lançando mão ainda dos casos apresentados e da análise comparada do quarto capítulo, serão oferecidas apresentadas algumas sugestões para aprimoramento desse instrumento. Serão utilizadas como referência as Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Águas Espraiadas.

2.2 CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DOS CASOS ANALISADOS

Dentre os inúmeros mecanismos de política urbana existentes, procurou-se na bibliografia aqueles que guardam semelhança de propósitos, que tenham o objetivo de arrecadar recursos derivados da valorização imobiliária para aplicá-los no benefício comum da própria região na qual foram gerados, com a finalidade de selecionar os que seriam incluídos na análise. Foram incluídos os que mais se assemelhavam entre si, que tenham a valorização imobiliária como razão essencial da cobrança de valores, e que revertem esses valores para as comunidades onde foram gerados. Outra razão para sua inclusão é o fato de estarem em pleno funcionamento há alguns anos, o que poderia indicar sua validade para os fins para os quais foram criados. Outros mecanismos assemelhados aos eleitos para inclusão no trabalho foram

também encontrados, mas não incluídos, e sobre os mais relevantes dentre eles segue um breve relato com as razões de sua não inclusão.

Já foi mencionada anteriormente a escassez de material bibliográfico sobre o assunto, seja comparando os mecanismos existentes, seja focando o financiamento da infraestrutura urbana.

Do ponto de vista do tratamento metodológico, a grande maioria dos trabalhos analisados foi desenvolvida com a perspectiva própria da arquitetura, do urbanismo, ou da engenharia, e são praticamente inexistentes os trabalhos cujo viés de análise seja o das finanças ou da gestão dos recursos.

Existem inúmeros trabalhos tratando desses mecanismos individualmente. No Brasil, há vários trabalhos tratando de CEPACs, Operações Urbanas e Outorga Onerosa. Sobre as “*Leyes de La Plusvalia*” da Colômbia há vários trabalhos de países diferentes, em especial da América Latina. Sobre o modelo mais difundido nos EUA, os TDR – “*Transfer of Development Rights*”, há inúmeros trabalhos elaborados nos EUA abordando o tema sob variados ângulos. Vários deles foram utilizados no desenvolvimento deste trabalho e são mencionados na bibliografia, ao final.

Como resultado desse panorama, ao longo da pesquisa bibliográfica, foi se consolidando o entendimento de que a perspectiva adotada para estudar os casos selecionados, focada nos aspectos financeiros e de gestão, é pioneira e inexplorada até o presente. O tratamento metodológico adotado para expor e analisar os casos apresentados foi se consolidando à medida que os casos foram sendo analisados.

Dentre os vários mecanismos encontrados de arrecadação de recursos para financiar investimentos em infraestrutura, foram excluídos alguns que são comumente encontrados e que se assemelham à contribuição de melhoria, conforme sua definição no Brasil, e que são chamadas de “*impact fees*” nos EUA e Canadá, “*contribución por mejoras*” ou “*contribución de valorización*” na Colômbia e em vários países da América Latina, e alguns semelhantes na França. Entre outras citações, podemos destacar: Nelson (2003) e Kolo e Dicker (1993), para os Estados Unidos, Roldán (2005) e Vejarano (2008) para a Colômbia. Essa exclusão se deve não às qualidades intrínsecas dos mecanismos, que são utilizados com frequência nos países mencionados, mas pela sua finalidade e estrutura, que limitam o processo de cobrança aos beneficiados, ao custo de um melhoramento urbano específico, sem que seja levada em conta a valorização imobiliária que tenha beneficiado os imóveis na zona de influência do investimento realizado. No caso dos EUA, a cobrança da taxa de impacto (“*impact fee*”) se dá

no momento em que é emitida a autorização de construir pelo Poder Público, enquanto na Colômbia ela pode ser cobrada de todos os beneficiados por obra pública e pode ser financiada ao longo de vários meses. No caso dos EUA a “*impact fee*” é cobrada apenas nas áreas de expansão urbana, e foi instituída com o objetivo de não onerar os moradores da área urbana já estabelecida. O princípio básico é que são os moradores das novas áreas que devem arcar com os custos da infraestrutura que deve ser estendida ao novo núcleo urbano, e não os moradores das áreas pré-existentes. No caso Colombiano ela pode abranger qualquer propriedade urbana que esteja incluída na zona de influência de determinada obra pública.

Na França, o “*Programme d’Aménagement d’Ensemble*” (PAE), a “*Participation pour Voirie et Réseaux*” (PVR), e a “*Taxe Locale d’Équipement*” (TLE) são mecanismos destinados a distribuir, pelo menos em parte, os custos de obras públicas pelos beneficiados (CERTU / DGUHC, 2006). A TLE é cobrada quando é realizado uma obra pública, e cobrado um percentual do custo. A PVR é cobrada dos imóveis lindeiros à via em construção proporcionalmente à área de cada imóvel, e destina-se a custear a obra de infraestrutura associada. O PAE é um programa mais complexo que os dois anteriores, que permite o rateio conjunto do custo de várias obras em uma região, sejam elas de infraestrutura, sejam edificações públicas. Ele deve ser aprovado pelo conselho municipal, que define a parcela que será paga pelo Poder Público e a que será paga pelos proprietários privados impactados. A cobrança está vinculada ao custo dos melhoramentos e sua instituição pela municipalidade tem alguma semelhança com uma operação urbana (autorização legal, determinação de perímetro de influência, obras incluídas no programa, distribuição dos custos entre Poder Público e agentes privados).

Nenhum dos mecanismos acima descritos está baseado na valorização imobiliária.

Não foram incluídos no estudo, tampouco, os “*Planning Gain Supplements – PGS*” (Cobrança por Ganhos de Planejamento), tributo que tentou se implantar por legislação de abrangência nacional no Reino Unido, não tendo entrado em vigor, pois a legislação pertinente não foi aprovada pelo Poder Legislativo daquele país. Foi uma iniciativa do Poder Executivo, e criaria o PGS como um tributo a ser cobrado dos proprietários rurais, baseado na valorização da terra rural que passasse a ser ocupada como território urbano. A alteração de uso do solo, que deve sempre ser precedida de uma manifestação nesse sentido dos “*Planners*” dos governos locais, é denominada “*Planning Gain*”. O termo “*Planning*” refere-se à função própria de governo e inclui todas as medidas de planejamento urbano, incluindo o uso e ocupação do solo, de onde se origina o nome do tributo (ganho relacionado a alterações

no planejamento urbano). Esse mecanismo teria por finalidade permitir que o Estado se apropriasse de parte da valorização das terras rurais transformadas em solo urbano para construção de moradias ou expansão de bairros existentes. Os recursos advindos dessa cobrança seriam destinados a investimentos em infraestrutura. Os detalhes dessa cobrança estão em vários documentos para consulta pública publicados pelo governo britânico, dentre eles um texto de dezembro de 2006 intitulado “*Paying PGS: a Planning-Gain Supplement Technical Consultation*” (H.M. REVENUE & CUSTOMS, 2007). Em 2007, pela falta de apoio político, o governo nacional britânico retirou sua proposta de tributar os ganhos pela conversão de uso de terras rurais e, em seu lugar, autorizou os governos locais a cobrar contribuições dos empreendedores imobiliários por ocasião de novos empreendimentos imobiliários em terras rurais, dando ainda liberdade aos governos locais para impor outras compensações aos empreendedores. (FINANCIAL TIMES, 2008)

Alguns casos que, inicialmente se imaginava, tivessem algum mecanismo dessa natureza, como as operações urbanas realizadas na cidade de Barcelona, não foram incluídos por não ter sido encontrada evidência de que guardassem relação com a valorização imobiliária. No caso de Barcelona, que tem um processo de reurbanização notável e muito discutido na literatura, não se encontrou evidência de que houvesse mecanismos que retirassem parte da valorização dos imóveis envolvidos em operação urbana para a execução de melhorias, seja como pagamento em dinheiro, seja como investimentos públicos efetuados pelos próprios beneficiados. Não se pode descartar neste caso a ocorrência do fenômeno apontado anteriormente, onde as análises de viés primordialmente arquitetônico ou de engenharia possam ter omitido dos relatos disponíveis as características financeiras e de gestão.

2.3 CARACTERÍSTICAS ANALISADAS

Neste capítulo da metodologia do trabalho são descritas a seguir as principais características dos mecanismos selecionados.

Em primeiro lugar, as características arroladas são as consideradas mais relevantes para os objetivos do trabalho.

Para a escolha dessas características, apresentava-se uma dificuldade relacionada às muitas diferenças existentes entre os mecanismos selecionados. Um determinado aspecto, mais destacado em um dado mecanismo, praticamente não tem relevância em outro. Cada um dos mecanismos foi criado em um país com estrutura legal costumes completamente diversos uns dos outros.

As características aqui arroladas são o resultado de um balanço que, além de destacar os aspectos mais importantes, reduziu a quantidade de características a um número relativamente pequeno, agrupando características consideradas secundárias como subitens de características consideradas mais importantes. Na descrição de cada um dos mecanismos e no capítulo seguinte, onde serão efetuadas as análises e comparações e definidas as regras gerais, é possível perceber que essa lista de características é resultado de um esforço de síntese, que, de um lado resulta numa certa simplificação, de outra parte torna a análise e as conclusões mais objetivas. Ao longo das análises realizadas e no capítulo de discussão e comparações, espera-se que transpareça aos leitores a riqueza de detalhes existente em cada um dos mecanismos.

2.3.1 Embasamento legal

O primeiro critério de análise é o embasamento legal de cada caso. São três os aspectos examinados.

Em primeiro lugar, foi verificado se é pré-requisito a existência de lei de abrangência nacional para definir as regras gerais para a aplicação de um mecanismo do tipo estudado no presente trabalho. A principal razão para esta diferença é a adesão do sistema jurídico do país a uma das duas doutrinas predominantes de direito, a “*common law*” ou a “*civil law*”. De acordo com a Enciclopædia Britannica (2009), a “*common law*”, dentre outras, tem como característica principal ser resultado das decisões de juízes, em oposição à “*civil law*”, que se baseia nos textos da lei. No primeiro caso, as leis tendem a ter textos menores e mais enxutos, deixando aos juízes a função de interpretá-las, considerados os costumes da sociedade. A jurisprudência tem papel importante de consolidar juízos sobre casos não previstos na lei. No

segundo caso, os textos legais tendem a ser mais longos, com a criação dos códigos (dos quais o Código Napoleônico e a brasileira CLT são exemplos), e o poder dos juízes mais restrito que no outro sistema. Normalmente, os países de origem anglo-saxã seguem a “*common law*”, enquanto os países europeus continentais e da América Latina seguem “*civil law*”. Como se evidencia, essa distinção tem repercussões nos casos específicos dos países examinados.

O segundo aspecto examinado no quesito “embasamento legal” refere-se à existência ou não de uma lei geral de uso e ocupação do solo, e em terceiro lugar à necessidade da existência de uma lei específica para a região ou perímetro geográfico para aplicação do instrumento de apropriação de valorização urbana.

2.3.2 Objetivos do Mecanismo

Como já foi dito anteriormente, cada um dos mecanismos analisados tem uma história própria e é importante conhecê-la para uma melhor compreensão de sua estrutura, de seu funcionamento, de suas origens e motivações. Este item da metodologia é importante para o entendimento a questão, pois por meio dele cada caso pode ser contextualizado, o que permite a melhor compreensão do conjunto deles.

Cada um dos mecanismos de política urbanística adotado tem objetivos próprios, que o diferenciam dos outros, e sua criação deve-se à necessidade de atender às questões daquela realidade para a qual foram concebidos. Vale dizer que o problema, ou problemas, que o mecanismo criado tem por objetivo resolver são específicos a cada situação e a cada momento. Ao percorrer cada um dos mecanismos analisados é possível perceber que eles são muito diversos entre si, cada um se propondo a dar conta de problemas específicos de sua realidade.

Alguns desses mecanismos foram desenvolvidos a partir de preocupações especificamente voltadas para o desenvolvimento urbano e o mercado imobiliário, como é o caso das ZACs⁵ e

⁵ ZAC – *Zone d’Aménagement Concerté*, criada pela legislação francesa, com semelhanças às nossas Operações Urbanas. Examinada em capítulo específico mais adiante.

dos CEPACs. Outros foram desenvolvidos a partir de preocupações focadas em questões não estritamente urbanísticas ou do mercado imobiliário, como é o caso dos TDRs⁶ nos EUA, que visam a preservar áreas rurais como forma mais comum de atuação, ou cuja importância está ligada a questões ambientais ou históricas. Outros, como é o caso colombiano e da Outorga Onerosa do Direito de Construir, tiveram em suas exposições de motivos declarações de intenção de utilização dos recursos gerados em infraestrutura urbana ou benefícios urbanos para a cidade.

2.3.3 Fundamento da Cobrança/Objeto do Pagamento

O foco principal deste item refere-se à caracterização do fundamento que dá origem à cobrança de um determinado valor ao proprietário ou empreendedor. De forma simplificada o objetivo deste item é responder à pergunta: Paga-se para obter o quê? Que forma assume a valorização imobiliária cobrada? Um direito? Uma obrigação?

Esta é uma das questões centrais para o entendimento dos mecanismos.

O pagamento a ser feito refere-se a um direito que pode ser exercido ou transacionado, ou é apenas uma obrigação vinculada à propriedade? Caso se refira a um direito, em alguns casos esse direito pode ter existência independente de uma propriedade, podendo ser transacionado entre pessoas. Ou, então, esse direito pode também ser transmitido entre propriedades. Nos dois casos, o direito normalmente está associado à realização de um empreendimento no futuro. A valorização futura do imóvel depende do sucesso do empreendimento.

O pagamento, porém, pode ser apenas uma obrigação exigida do proprietário para permitir o exercício de seus direitos sobre a propriedade, sem que isso dê ao pagante qualquer direito adicional. Neste caso, trata-se apenas da apropriação pelo Estado de uma parte da valorização do imóvel, em contraste com a situação anterior.

⁶ TDR – *Transfer of Development Rights*. Geralmente instituído como um programa, no qual se define uma área de preservação, cujos proprietários voluntariamente podem vender os direitos de construção, preços estabelecidos em mercado, a serem utilizados em uma área de destino previamente estabelecida. Este caso será apresentado em detalhe no capítulo específico deste trabalho.

Outro aspecto analisado refere-se às possíveis limitações existentes nas transações com os direitos gerados pelo mecanismo. É necessário investigar se há limitações e quais são elas, para que os interessados adquiram e transacionem esses direitos, ou quais os limites quantitativos sobre os direitos. Caso tais direitos estejam vinculados às propriedades, as limitações serão maiores que no caso em que os direitos possam ser transacionados livremente.

Um subitem dessa análise refere-se à transparência das negociações. Além do preço envolvido na transação dos direitos, o exercício deles pode, ou não, depender de autorizações das burocracias envolvidas e, quanto maior a dependência de tratativas dessa natureza, mais demorada a transação, maiores os custos e maiores os riscos envolvidos. Os riscos e custos aumentam à medida que as regras fiquem sujeitas a julgamentos e decisões caso a caso, de instâncias da administração, e da menor certeza de seu desfecho.

O objeto do pagamento guarda forte relação com o próximo item, que está relacionado à formação do preço.

2.3.4 Formação de Preço/Atribuição de Valor

O objeto deste item é a metodologia de determinação do *quantum* monetário a ser pago em função das regras para o cálculo conforme estabelecido por um mecanismo urbanístico.

A diferença entre preço e valor fica por conta do entendimento dado aos dois termos. Quando se fala de preço, fala-se do *quantum* monetário exato que resulta do acordo entre comprador e vendedor ao realizar uma transação real. Quando se fala em valor, a referência é o *quantum* monetário que potencialmente pode vir a se transformar em preço, e que serve como referência para uma possível transação, ou no caso em estudo, quando surge a necessidade de se definir um *quantum* monetário para pagamento estipulado por um instrumento de política urbana, em obediência a uma formalidade estabelecida, ou pela lei, ou por regulamentos derivados dela, sem levar em consideração, ou sem ter como única referência, os preços praticados pelo mercado.

A distinção entre preço e valor adotada aqui é a mesma adotada por Amato (2001):

É importante destacar que o preço não significa necessariamente o valor, pois o primeiro se refere a uma transação efetuada. O Appraisal Institute (1996) coloca que o preço representa o montante que um determinado comprador aceita pagar e um particular vendedor concorda em receber em determinadas condições que definem sua transação.

Já com relação ao valor, podemos citar Amato (2001) novamente, se socorrendo ainda do mesmo Appraisal Institute:

O valor é concebido na mente das pessoas que constituem o mercado. As relações que formam valor são complexas, e valores mudam quando quaisquer dos fatores influenciadores de valor se alteram.

Dentre os casos analisados, foram constatadas duas formas básicas de cálculo do *quantum* monetário a ser capturado pelo mecanismo urbanístico. Uma delas é por meio do mercado, e a outra é através de uma formalidade legal, isto é, por meio de uma fórmula estabelecida em texto de lei ou regulamento. Uma forma exclui a outra.

Quando o preço e a quantidade de direitos negociados são definidos por meio de transações de mercado (e existe um mercado ativo para esse tipo de transação), os interessados, compradores e vendedores podem tomar decisões com menor risco, tendo em vista a transparência do processo de formação de preços. Neste caso, a demanda e a oferta estão em constante interação e as variações de uma e outra afetam os preços, mas é dado a qualquer participante tomar conhecimento dessas variações a qualquer tempo. Os riscos a que estão sujeitos compradores e vendedores podem ser avaliados com mais objetividade e maior precisão.

Nas situações em que o mercado é a forma de estabelecimento do valor a ser capturado, o que está sendo negociado é um direito que o comprador adquire do vendedor, e, portanto, existe a tendência de flutuação de valor conforme variem a demanda e a oferta desses direitos. Como regra geral, tende a haver um aumento de quantidade ofertada acompanhando os aumentos de preço, e vice-versa. De outra parte, os preços tendem a aumentar quando ocorre um aumento da demanda desproporcional à oferta, e vice versa.

No caso em que o cálculo do *quantum* monetário a ser pago resulta de uma formalidade estabelecida em lei, a segurança de quem paga é maior, mas em contrapartida é menor a capacidade de geração de recursos para atender à demanda por investimentos urbanos.

2.3.5 Momento do Pagamento/Apropriação – A questão do Risco

Pode-se ter a impressão de que este item estaria contido no item anterior (Formação de Preço/Atribuição de Valor), mas não é o caso. Trata-se, neste item, do momento em que o ato de pagar se situa em relação à valorização do imóvel, ou à realização de um empreendimento. Em alguns dos casos analisados, o pagamento ocorre antes da realização e venda do empreendimento imobiliário, ou seja, antes que ocorra a valorização. Neste caso, o comprador do direito tem uma expectativa de recuperar esse valor no futuro. Em outros casos, o pagamento ocorre após a valorização ter se verificado, ou, colocando de outra forma, existe uma obrigação de pagar que não guarda relação com o futuro. Dependendo de qual desses formatos ocorra, a repercussão sobre o cálculo do empreendedor, vale dizer, sobre o risco, tem efeitos diferentes sobre a formação do preço do direito, sempre em relação inversa ao risco.

Existe uma coincidência de posições entre todas as medidas analisadas, que não obrigam proprietários a arcar com contribuições caso não realizem nenhum tipo de transação com os imóveis incluídos no perímetro de valorização definido nas respectivas leis. Este não é o caso com a Contribuição de Melhoria que, uma vez definida, deve ser paga pelos abrangidos pela medida.

Ao longo da análise, os aspectos relativos aos riscos serão devidamente apontados, e os impactos e riscos gerados serão levados em conta na avaliação de cada mecanismo.

2.3.6 Efetividade do mecanismo/Uso dos recursos

No exame de um mecanismo de política urbana, é natural indagar o que ocorre com os recursos arrecadados por meio dele, como são aplicados. Colocando de outra forma, a pergunta que se faz é: qual a efetividade do mecanismo para fins de implementação da

política urbana? A efetividade depende de algumas condições, desde a interferência/participação do Estado no fluxo de recursos entre a arrecadação e sua aplicação, até a definição de onde, quando e como os recursos serão aplicados.

A efetividade do mecanismo pode ser avaliada de duas maneiras. Uma delas é em função dos objetivos atingidos pelo instrumento de política urbana comparados com os objetivos declarados na sua implantação. Quanto mais próximos os resultados forem dos objetivos declarados, maior a sua eficácia. A outra forma é avaliar quanto do valor arrecadado é, de fato, convertido em benefícios para a cidade, em especial os benefícios relacionados à infraestrutura urbana, sem que parte dos recursos seja apropriada por outras entidades ao longo do caminho, entre a arrecadação e a respectiva aplicação. É mais efetivo o mecanismo que gera mais benefícios urbanísticos, segundo este critério. Outra forma de avaliar a efetividade do mecanismo é analisar a participação do receptor dos pagamentos efetuados. Como regra predominante, mas não universal, é o Estado que recebe esses recursos, ou uma entidade estatal, e também que se encarrega de sua aplicação.

Existem outras maneiras de avaliar a efetividade do mecanismo, mas que não fazem parte do escopo deste trabalho. Uma delas é a avaliação das prioridades escolhidas para a aplicação dos recursos. A permanente competição entre benefícios a serem realizados, e o caráter finito dos recursos, deveria fazer com que a eleição e hierarquização dos benefícios estivessem sempre sob alguma forma de escrutínio dos potenciais beneficiados. Outra maneira de avaliar a efetividade desses mecanismos é a medição de quão demorada é a transformação da arrecadação em benefícios. A maior efetividade estaria sempre do lado da rapidez da conversão dos recursos arrecadados em benefícios.

As duas maneiras de avaliação de efetividade mencionadas acima não são objeto do estudo. Sua avaliação seria útil, mas demandaria uma análise que quantificasse custos “*vis-à-vis*” benefícios, bem como o tempo decorrido entre arrecadação e aplicação.

Um desvio que pode ocorrer com mecanismos cujo objetivo é a arrecadação de recursos é a transformação dos valores arrecadados em receita tributária, desaguando no Tesouro, e terminando por serem utilizados para outras finalidades que não aquelas para as quais foram criados.

Este aspecto da efetividade tem por finalidade, também, avaliar sua contribuição urbanística. Esta questão é difícil de responder à medida que é praticamente impossível comparar quantitativamente qual dos mecanismos analisados efetua a maior contribuição. Este desafio

certamente não será resolvido no escopo deste trabalho, mas permanece como uma questão que deve pairar sobre as conclusões e servir de incentivo para a curiosidade e para capacidade do investigador. Talvez seja possível afirmar, ao final do trabalho, que o mecanismo A tem uma contribuição maior a dar do que o mecanismo B, porque disciplina melhor a urbanização, ou porque dá mais recursos para o Poder Público agir, ou interage melhor com a atividade imobiliária, ou por outra razão qualquer. Mesmo que seja apenas uma avaliação qualitativa, dado o caráter deste trabalho, é um risco que merece ser enfrentado, com a finalidade de, mesmo que a intuição ou o método, ou ambos, estejam equivocados, lançar desafios para a evolução/continuidade do trabalho aqui exposto.

3 OS CASOS ESTUDADOS

São examinados a seguir cada um dos casos.

3.1 TDR – TRANSFER OF DEVELOPMENT RIGHTS

TDR – *Transfer of Development Rights* (Transferência de Direitos de Construção) são constituídos por lei, seja em uma cidade, seja em um condado (“*county*”), seja em um conjunto de condados, que estabelece uma área denominada “área de origem”, onde são impostas restrições à atividade imobiliária. Ao mesmo tempo estabelece outro perímetro no qual os direitos restringidos na área de origem poderão ser exercidos, que neste caso é designado de “área de destino”. Os proprietários de terrenos nas áreas na origem que quiserem exercer seus direitos de construção poderão fazê-lo por meio da venda desses direitos em mercado estabelecido especificamente para essa finalidade. Fica assim estabelecido um “programa” de TDR. Com isso, ele tem por objetivo preservar o baixo adensamento de ocupação nas “áreas de origem” definidas em cada um dos programas estabelecidos, em troca de maior adensamento, ou alteração de uso, em áreas escolhidas para essa finalidade.

Estritamente falando, o TDR não é instrumento de financiamento de infraestrutura urbana, pois os recursos são direcionados para um agente privado que vende seus direitos preservando, desta forma, a “área de origem”.

Os TDRs podem ser incluídos entre os casos analisados no presente trabalho, tendo em vista que resultam em benefício para a população residente na área de origem. Na definição da American Planning Association (MECK, 2002):

What is a transfer of development rights (TDR)? ...it is the yielding of some or all of the right to develop or use a parcel of land in exchange for a right to develop or use another parcel of land, [...] more intensively.⁷

A transferência desses direitos se dá por meio de livre negociação entre dois interessados, cabendo ao nível de governo competente estabelecer os mecanismos e as regras para que as transações sejam levadas a bom termo. O nível de governo com a atribuição de estabelecer e supervisionar os TDRs e estabelecer o mercado para essas transações não se apropria de nenhuma parte dos valores envolvidos.

A regulamentação dos TDRs varia muito de estado para estado nos EUA. Diferentemente do Brasil, onde são os municípios que legislam sobre uso e ocupação do solo, cada estado daquele país tem autonomia para legislar sobre as regras de uso e ocupação do solo, inclusive podendo delegar essa função para um nível inferior de governo, por exemplo (o mais frequente) para os condados (“*counties*”). (MECK, 2002)

Não existem normas nacionais regendo o tema, e cada estado dos EUA tem liberdade para fazê-lo, resultando em situações variadas. Há vários arranjos possíveis do ponto de vista da hierarquia da organização política do Estado naquele país. Como exemplos, o programa de TDR intitulado *New Jersey Pinelands*, por exemplo, envolve vários condados vizinhos mais o Governo do Estado de *New Jersey*, enquanto o programa de TDR de *Big Sur*, no litoral do mesmo nome, é organizado, de forma isolada, pelo condado (“*county*”) de Monterey, na Califórnia. Já o caso da *Penn Central*, estação da estrada de ferro do mesmo nome, deu-se inteiramente dentro da jurisdição e dos limites da cidade de Nova Iorque. (PRUETZ, 2007)

É necessário ter em mente que a organização política dos EUA é muito diferente da brasileira, havendo grandes diferenças entre os dois países. Nos EUA existe o nível de condado (“*county*”), que não tem correspondência no sistema brasileiro de governo. As cidades são ditas “incorporadas” dentro do condado, e o IPTU, ou seu equivalente, como regra geral é cobrado pelo condado.

⁷ “O que é a transferência do direito de construção – TDR? É a liberação de uma parte ou de todo o direito de construir em um terreno, ou de usar esse terreno em troca do direito de construir ou usar outro terreno...mais intensivamente.”

3.1.1 “County” e “city”

Todas as referências aqui feitas ao termo “condado” tem sempre como referência os EUA, e não qualquer outro país de língua inglesa que use a mesma palavra (“*county*”) para qualquer finalidade. Além disso, é importante notar que quase todas as definições são acompanhadas das expressões “em geral”, “na maioria dos casos”, ou outras similares, porque cada estado dos EUA tem a liberdade de estabelecer as suas regras próprias sobre praticamente qualquer assunto. Isso é mais uma evidência da distinção, feita nas páginas iniciais deste trabalho, quanto às diferenças entre a “*common law*” e a “*civil law*”. São muito poucas as definições estabelecidas na legislação nacional americana a respeito da estruturação das subdivisões políticas do país, e das atribuições de cada uma dessas subdivisões. O padrão da legislação dos EUA é o de atribuir grande liberdade para seus cidadãos estabelecerem as leis locais, compatível com a responsabilidade de administrá-las.

O condado é estabelecido pelo estado, grifado aqui sempre com letra minúscula quando referido a cada um dos estados dos EUA. Cada estado dos EUA cria seus condados, que constituem subdivisões políticas do estado que os criou. O condado é considerado uma agência do estado, ou de cada um dos estados dos EUA (ENCYCLOPEDIA COLUMBIA, 2009).

Para a criação de uma cidade (“*city*” ou “*town*”) é necessário que os cidadãos da região que quer se constituir como cidade a constituam através de um ato de incorporação, numa comparação simplificada, como se constituíssem uma nova pessoa jurídica. Não é raro nos EUA uma cidade ter seus limites em um ou mais condados.

O condado tem como funções, em geral, a administração da lei e da justiça, a cobrança de impostos sobre a propriedade, o registro público de documentos, a manutenção da infraestrutura viária e de parques e a educação básica. No que tange ao presente trabalho, como regra geral, a legislação de uso e ocupação do solo é atribuição dos estados dos EUA, havendo as exceções, como o estado de *Connecticut*, que aboliu os condados, atribuindo a si ou às cidades as funções daquele extinto nível de governo. (STATE OF CONNECTICUT, 2009)

3.1.2 Histórico e Fundamentação

Os TDRs surgiram como resultado da combinação direta de três fenômenos específicos. Em primeiro lugar, os TDRs surgiram como uma das respostas da sociedade à intensa urbanização do pós-guerra. Em segundo lugar, como mecanismo de preservação de direitos em respeito a dispositivo da constituição daquele país. Em terceiro lugar à crise fiscal do Estado na década de 70.

Os TDRs aparecem inicialmente como reação ao intenso processo de urbanização, mais especificamente à expansão dos subúrbios das cidades dos EUA, em especial no período que sucede à 2ª Guerra Mundial, apoiado na ampla difusão do uso do automóvel, facilitando a locomoção dos cidadãos.

Snyder e Bird (1998) quantificam esse fenômeno: “Entre 1960 e 1985, a cidade de Nova Iorque expandiu sua área urbanizada em mais de 65%, enquanto a população expandiu-se em 8%”.

Em segundo lugar, os TDRs surgem como uma resposta às restrições impostas a propriedades rurais nos EUA, reduzindo o ritmo da expansão urbana, que entravam em conflito com a Quinta Emenda da Constituição dos EUA⁸:

*Amendment 5 - Trial and Punishment, Compensation for Takings. Ratified 12/15/1791:
‘[...] nor shall private property be taken for public use, without just compensation’.
⁹ (CORNELL, 2009) (grifos do autor)*

Essa emenda à Constituição tem a finalidade de proteger o cidadão contra abusos do Estado, e isso aparece de maneira clara nas discussões sobre TDRs, em especial nos casos mais marcantes que são referências importantes na consolidação do emprego desse mecanismo.¹⁰

⁸ Ao todo a Constituição dos EUA teve, até hoje, 27 Emendas, sendo que as 10 primeiras, aprovadas na mesma data, 15/12/1791, tem o nome de Bill of Rights.. (GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009) Esta emenda contem vários assuntos, todos tratando dos direitos do cidadão “*vis a vis*” o Estado, inclusive este mencionado, que é relativo ao direito de propriedade.

⁹ Tradução do autor: “[...] nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização”. (EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA EM BRASÍLIA, 2009)

¹⁰ No original em inglês, a palavra “*taken*” tem sentido mais amplo do que “expropriada”, que aparece na versão em português proporcionada pela Embaixada Americana. A expressão original em inglês engloba qualquer restrição por parte do Estado ao livre exercício da propriedade e seu usufruto, inclusive o econômico, da

A venda de uma parte dos direitos relacionados à propriedade imobiliária por meio dos TDRs constitui-se em uma forma de compensação aos proprietários de imóveis por restrições impostas pelo Estado, em geral por meio da legislação de uso e ocupação do solo.

Os principais debates acerca dos TDRs no EUA estão centrados na questão da propriedade privada e do direito que o cidadão tem de ser compensado pelas restrições impostas pelo governo sobre sua propriedade, com base na Quinta Emenda.

À medida que surgiam restrições à expansão urbana, principalmente em direção às zonas rurais, bem como no sentido de proteger áreas sensíveis do ponto de vista histórico e ambiental, houve interpelações judiciais por parte dos proprietários que sofreram as restrições, as quais chegaram até a Suprema Corte daquele país, questionando o direito do Estado em impor tais restrições sem a devida compensação.

Essa questão, que se contrapõe aos direitos de propriedade e a regulamentação de uso e ocupação do solo, em um ambiente jurídico no qual essas duas realidades estão em permanente conflito, é muito bem exemplificada em (BERGER, 1997):

*Because it may be viewed, alternatively, as a tool of government regulation and as a property interest in its own right, TDR is susceptible to being caught up in the courts' ongoing effort to define the limits of government regulation of property interest.*¹¹

O mecanismo de TDR surgiu, em essência, como uma forma de compensar os proprietários que sofrem algum prejuízo em seus direitos, em especial quanto ao usufruto econômico de sua propriedade. Existem vários casos importantes mencionados na literatura, em especial o caso da estação de trens *Penn Station* na cidade de Nova Iorque, que citamos a seguir.

Em 1969, a empresa proprietária da ferrovia e da Estação das Ferrovias PENN na cidade de Nova Iorque processou a Prefeitura da cidade de Nova Iorque, quando a Lei de Preservação de Monumentos Históricos impediu-a de explorar todo o potencial construtivo do terreno onde se encontra a estação. A Suprema Corte dos EUA foi acionada para que desse sua interpretação a respeito da Quinta Emenda. A empresa proprietária, sentindo-se esbulhada em seus direitos sobre a propriedade do imóvel, questionou as limitações impostas, com base nos

propriedade. A expressão “*taken*” gerou a expressão jurídica “*taking*”, para caracterizar toda e qualquer restrição imposta por regulamentação de governo sobre a propriedade.

¹¹ “Tendo em vista que isso pode ser entendido, alternadamente, como instrumento de regulamentação governamental e como um objeto dos interesses imobiliários autônomos, os TDR são suscetíveis de serem incorporados ao debate em curso, no poder Judiciário, na definição dos limites entre a regulamentação governamental e os direitos de propriedade”. (tradução livre)

direitos explicitados na Quinta Emenda. Ao interpretar a constituição do país, a Suprema Corte deu ganho de causa à cidade, invocando a existência dos TDRs como forma de compensar a empresa ferroviária pelo impedimento de construir um edifício que utilizasse todo o potencial construtivo do terreno, demolindo a antiga estação de trens. Como resultado disso, a cidade de Nova Iorque acabou por negociar com a *Penn Station* a transferência do potencial construtivo para outras propriedades da mesma empresa na cidade de Nova Iorque, por meio de TDRs.

O fato de os governos não interferirem nos valores das transações com TDRs, isto é, que nenhuma parte desse valor seja retido/apropriado pelo Estado, certamente tem origem naquela emenda constitucional que protege os cidadãos contra os abusos do Estado. Este particular nos interessa para o estudo dos outros dois casos de mecanismos de transferência da valorização imobiliária, mais especificamente o colombiano e o brasileiro.

Com a crise fiscal do Estado, os programas de TDR tornaram-se mais frequentes a partir da década de 70, e continuaram a ganhar espaço em muitos estados dos EUA nas décadas seguintes (PRUETZ, 1997). Os casos hoje existentes de operações com TDRs têm por fundamento tanto a preservação de áreas rurais, como forma de reduzir o movimento de suburbanização, quanto a preservação de locais históricos, de áreas ambientalmente frágeis, da paisagem de regiões costeiras e outras.

Como regra geral, os TDRs oferecem vantagens para vendedores e compradores. A maioria dos programas existentes permite aos compradores construir mais do que a área construída que seria originalmente permitida nas áreas de origem. Essa vantagem é considerada um dos elementos considerados importantes para o sucesso de um programa desse tipo. (PRUETZ, 1997) (MECK, 2002)

Enquanto a maioria dos autores são favoráveis aos TDRs, como Pruetz (1997), Fulton et al. (2004), McConnel, Kopits e Walls (2003) Lane (1998) e Tripp e Dudek (1989), advogando os benefícios que esse mecanismo traz para as comunidades que os adotam, existem interpretações de que os TDRs geram prejuízos ou resultados negativos para as comunidades. Levinson (1997), com uma crítica de cunho ambientalista, afirma que TDRs podem levar a um maior volume de área construída, e que isso poderia ser visto como um resultado negativo do ponto de vista ambiental, aumentando a carga poluidora. Esse ponto de vista é partidário da visão que as restrições urbanísticas existem para impor limites à atividade econômica (LEVINSON, 1997). Indiretamente, os TDRs são criticados também tendo em vista que a compensação que esse mecanismo representa não repõe o valor da propriedade integralmente

considerada (RIDDIOUGH, 1997). Essa posição, que reflete uma vertente mais econômica e preocupada com os direitos do indivíduo, afirma que a propriedade considerada como um todo tem um valor que os mecanismos de compensação (como os TDRs) não conseguem repor. Essas duas críticas apresentam um certo conflito entre si: enquanto uma critica os TDRs por permitirem o aumento da atividade de construção, deixando em segundo plano a questão patrimonial do cidadão, a outra posição afirma que essas compensações não são suficientes, e que portanto deveriam permitir que houvesse mais atividade de construção, dando ênfase à questão patrimonial em detrimento de uma visão com preocupação voltada para o meio ambiente.

Outra crítica, que tem mais o caráter de advertência, é que um programa de TDR não substitui uma lei de zoneamento. Ele pode ser um bom complemento para o conjunto de políticas urbanísticas, entre elas, de maneira destacada, a existência de uma boa legislação de uso e ocupação do solo, mas as deficiências e problemas que porventura existam nos mecanismos urbanísticos tradicionais não serão resolvidos pelos TDRs. (HANLY-FORDE, HOMSY, *et al.*, 2009)

3.1.3 Objetivo do Programa

Os programas de TDR são estabelecidos pelos governos locais, e cada um deles tem objetivos específicos:

Tabela 1 – Principais tipos de Programas de TDR, com algumas variantes

Finalidade	Variante
Ambiental	Preservação de florestas, relevo acidentado em zonas urbanas, paisagístico, áreas costeiras, águas subterrâneas, qualidade da água recursos minerais, banhados/alagados, vida selvagem, isolar aterros sanitários,

Finalidade	Variante
Preservação de áreas agrícolas	
Preservação e restauração de patrimônio histórico	Edifícios, monumentos, núcleos urbanos
Habitação	
Limitações para respeitar capacidade da Infraestrutura urbana	
Áreas de lazer	
Revitalização urbana de áreas urbanas	

Fonte: Pruetz (2003).

Esta tabela apresenta uma visão dos tipos de programas de TDR existentes no EUA. Pruetz, em seu livro de 2003, listou quase 150 programas, e cada um deles tem características muito próprias e diferenças em relação a outros programas, que refletem as necessidades de cada caso específico.

3.1.3.1 Funcionamento

Os TDRs são criados por legislação local em cada condado (“*county*”) ou cidade, dependendo do estado da federação a que pertencem. Por vezes os estados também fazem parte do arranjo. Os TDRs permitem que direitos relativos a uma propriedade sejam negociados individualmente entre os interessados (vendedor e comprador). A negociação de um TDR inicia-se com uma oferta de compra ou de venda da maneira especificada pela autoridade que instituiu o programa, e termina pela inscrição da restrição, normalmente de forma permanente, no registro imobiliário da área de origem, documentando a cessação do direito de construção adicional. O reconhecimento desta alteração documental pela autoridade competente é parte dos requisitos para a transferência dos direitos.

Os TDRs não são títulos que possam ser negociados por seus compradores originais e, portanto, não são negociáveis em mercado secundário. A única exceção a esta regra é quando a autoridade local que instituiu o programa cria um “banco” de TDRs. Quando algum programa novo apresenta dificuldades para que se iniciem as transações, esses “bancos”, ou os próprios governos, alocam verbas para aquisição de TDRs como forma de dar liquidez às ofertas e iniciar as transações. Esses TDRs podem posteriormente ser vendidos a outros particulares por esse “banco”.

Os governos locais que constituem programas de TDRs não recebem nem retêm nenhuma parte do valor da transação entre compradores e vendedores de TDRs. A transação com um TDR é um assunto exclusivamente entre comprador e vendedor, ficando o governo local com a função de estabelecer regras claras para que essas transações possam funcionar bem e proporcionar a infraestrutura, as regras e os mecanismos que permitam que compradores e vendedores se encontrem e que os preços praticados sejam de amplo conhecimento. Esta característica é muito importante na comparação com os outros mecanismos existentes e apresentados, como é o caso da Colômbia e da Outorga Onerosa em São Paulo.

Os valores dos TDRs são negociados livremente pelo mercado. No estabelecimento de um programa desse tipo é importante que os responsáveis pelo seu desenho e implantação tenham boa noção dos preços, condições de oferta e demanda e outras características do mercado imobiliário no qual o programa será introduzido. Os preços nos quais as transações serão realizadas dependerão exclusivamente da percepção dos compradores e vendedores potenciais, não havendo qualquer determinação de preços a serem praticados. É importante que sejam desenvolvidos cenários e modelagem previamente ao estabelecimento do programa, de maneira a ter claros quais os fatores que influenciam a relação de troca entre as áreas de origem e destino.

3.1.4 Pontos-chave para um programa de TDR

Há uma série de recomendações de ordem prática, mais do que regras estabelecidas em lei, que são apontadas pelos autores como fatores-chave para o sucesso de programas de TDR.

Essas recomendações estão focadas tanto nas condições objetivas que estimulem a participação ativa de vendedores e de compradores (Pruetz, 1997), quanto na formatação de programas de maneira que reduzam as chances de processos judiciais (“*claims*”) de cidadãos que se sintam usurpados em seus direitos, ocasionando perdas para o governo local em função de decisões negativas da justiça a respeito dessas reclamações. (MECK, 2002) (TRIPP e DUDEK, 1989).

Clara e Legítima Autoridade Legal: A agência encarregada de levar o programa de TDRs adiante deve ter clara e inequívoca autoridade para fazê-lo. A ausência de autoridade para decidir, intermediar e estabelecer regras para o programa pode criar vulnerabilidade a questionamentos jurídicos. Recomenda-se também, nessa mesma linha, a formação de uma comissão representativa das partes envolvidas no programa (moradores, proprietários, incorporadores, governo e outros).

Regras de Zoneamento Estabelecidas: É recomendável a existência prévia de uma legislação de uso e ocupação do solo para o território abrangido pelo programa. Isso permite que o programa de TDR ofereça condições vantajosas tanto para compradores quanto vendedores, em relação às condições estabelecidas pelas regras de zoneamento (MECK, 2002).

Áreas de origem e destino bem definidas e coerentes: Devem estar estabelecidas com clareza quais são as áreas de origem e de destino do potencial construtivo. Elas devem estar definidas de maneira que nas áreas de destino haja demanda por adensamento, e que nas de origem haja interesse pela venda dos direitos de construção adicional.

Clareza dos objetivos do programa: O estabelecimento de um programa de TDRs deve ser claro quanto aos objetivos que pretende e comunicá-los com clareza aos cidadãos por ele afetados: preservar área rural, monumento histórico ou uma área ambientalmente sensível. A credibilidade e aceitação do programa dependem de orientações, e a correspondente comunicação deve ser clara nesse sentido.

Mecanismos de exercício de direitos bem estabelecidos e de fácil tramitação: Para que um programa de TDR funcione a contento existe a demanda de que os mecanismos necessários para a efetivação das transações estejam bem claros e funcionem bem, e com independência das instâncias burocráticas. É importante também que a clareza das regras dê segurança aos compradores e vendedores dos direitos de construção, e que as transações fluam com rapidez.

Capacitação técnica da Agência Responsável: O sucesso de programa depende da capacidade técnica para desenhar e implementar o programa. A equipe da agência encarregada do programa deve estar capacitada para executar o planejamento e lidar com os aspectos legais e econômicos do programa.

Estabelecimento de um mercado: Os TDRs devem ser formatados de tal maneira que atraiam interessados, e que existam incentivos para sua compra e venda. A existência de demanda por adensamento nas áreas de destino é fundamental para o sucesso do plano, e que essa demanda seja preferencialmente superior à oferta gerada pelas áreas de origem.

Os governos podem contribuir para o estabelecimento do mercado de TDRs criando “Bancos de TDRs”, alocando ali recursos para atuar como comprador e vendedor de último recurso, e também, quando for o caso, iniciar as transações do programa.

3.2 LEIS DE “LA PLUSVALIA” – COLÔMBIA

3.2.1 Origens

O instrumento legal para cobrança da valorização imobiliária é a Lei 388 de 1997 (REPÚBLICA DA COLÔMBIA, 1997), lei de âmbito nacional promulgada pelo Congresso daquele país.

Essa lei reformulou uma lei anterior, a Lei 9 de 1889, chamada de Lei da Reforma Urbana. A Lei 388/97 tem algumas semelhanças com a lei brasileira conhecida como Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), uma vez que ela constitui um corpo abrangente de regulamentos e mecanismos atinentes às questões urbanas que regem as políticas urbanas naquele país.¹²

¹² Os capítulos da Lei 388 são: *Ordenamiento del territorio municipal; Planes de ordenamiento territorial; Clasificación del suelo; Actuación urbanística; Desarrollo y construcción prioritaria; Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial. Expropiación por vía administrativa; Participación en la plusvalía; Vivienda de interés social; Licencias y sanciones urbanísticas; Participación de la Nación en el desarrollo urbano.*

Uma das fontes que serviram de inspiração para a criação desse mecanismo pode ser encontrada na Espanha. O Real Decreto Legislativo nº 2 de 5/3/2004 consolidou a legislação relativa às finanças dos governos locais (ESPAÑA, 2004). O artigo nº 104 desse documento legal estabelece o “*Impuesto sobre El Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*”, que diferentemente da legislação colombiana, é imposto apenas aos terrenos (e não sobre as construções), a necessidade de que cada cidade estabeleça a regulamentação para sua aplicação local, e a cobrança apenas na ocorrência de algum ato que transfira a titularidade do imóvel, ou no caso de realização de algum empreendimento que demande autorização do poder local. Pinto Carrillo, em artigo que faz uma avaliação dos 10 anos de existência da lei que deu origem, entre outros, à “*contribución de la plusvalia*”, também faz referência a esta influência da legislação espanhola (2008). Essa origem poderia ser atribuída a um conjunto de fatores, que incluiriam a influência cultural da Espanha sobre a Colômbia, tanto pelo idioma, quanto pela cultura em *lato sensu*, e até mesmo pela prática das instituições jurídicas afiliadas à “*civil law*”.

No Capítulo IX da Lei colombiana 388/97 estão definidos os conceitos que fundamentam a cobrança da Contribuição de “*Plusvalia*” e a forma de sua operacionalização.¹³

Essa lei tem por objetivo geral regulamentar os problemas urbanos do país, que refletem sua rápida urbanização e, ao mesmo tempo, uma situação de grandes discrepâncias sociais, como se pode depreender da *Exposición de Motivos* da *Ley 388/97*:

La anarquía generada por el desmedido crecimiento de las grandes ciudades constituye un rasgo característico de los países del Tercer Mundo. Colombia no escapa a este fenómeno y sus graves problemas urbanos cada día se tornan más complejos. [...]

Conscientes del desorden urbano, de la imperativa necesidad de superarlo y de prever el desarrollo futuro de las ciudades, sucesivas administraciones expidieron reglamentos y normas orientadas a conjurar la crisis.

A apresentação da secretária de finanças de Bogotá, Montana (2004), realizada em seminário sobre o tema em 2004, sob os auspícios do *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* da Colômbia, e do *Lincoln Institute of Land Policy*, entre outros, permite uma visão completa e sistematizada do funcionamento da lei.

¹³ Cabe aqui reproduzir a mesma nota de rodapé de Montandon (2009): “A tradução direta do termo “*plusvalias*”, em espanhol, corresponde a “*mais-valias*” em português. No nosso entender, o termo mais adequado e usual no contexto do planejamento urbano seria “*valorização imobiliária*”, mais especificamente aquela relativa ao valor do terreno”.

3.2.2 Objetivos e Legislação

Os objetivos do mecanismo da “*contribución sobre la plusvalia*” estão explicitados como parte do texto do artigo nº 83 da Lei 388/97:

Esta participación (das entidades públicas na valorização imobiliária resultante das ações do governo) se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

O texto da lei, assim como uma grande quantidade de literatura acerca do tema, dá destaque às desigualdades sociais na Colômbia, pano de fundo e item fundamental da legislação urbanística.

São muitos os autores que destacam a importância desse mecanismo como forma de mitigar as desigualdades sociais, e onde aparece, com ênfase variada, mas sempre presente, o caráter injusto da apropriação privada da valorização imobiliária. A redistribuição da riqueza, como um dos objetivos da “*contribución de la plusvalia*”, é tema recorrente. Maldonado (Territorio y Suelo, 2004) , Borrero (Las Plusvalías y el Financiamiento Urbano, 2007), Verajano (2008), Smolka (2009) e Furtado (1997) são alguns dos autores cuja argumentação é fundada na questão da redistribuição da riqueza.

Um dos requisitos para a aplicação da lei é a existência de um “*Plan de Ordenamiento Territorial*”, que equivale ao nosso Plano Diretor, além de uma lei específica que regulamente a sua aplicação local. Esses pré-requisitos constam da Lei 388/97. (MALDONADO COPELLO, 2004).

3.2.3 O fundamento da cobrança, ou, os fatos geradores

O artigo nº 73 dessa lei estabelece a filosofia da cobrança fundada na valorização imobiliária:

[...] las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan con derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.

Com base nessa fundamentação a lei estabelece, inicialmente, os três fatos geradores para a cobrança da “*contribución sobre la plusvalia*”, do artigo nº. 74, e que estão relacionados à regulamentação de uso do solo:

- 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.*
- 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.*
- 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.*

Mais adiante, no artigo nº 87, é incluída, adicionalmente, a possibilidade de cobrança da “*contribución de la plusvalia*” também como resultado da realização de obra pública.

Participacion en Plusvalia por Ejecución de Obras Publicas. Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial..., las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana, conforme a las siguientes reglas:

A lei colombiana prevê, portanto, nos casos em que as medidas tomadas pelo governo alterem a regulamentação de uso do solo, e também nos casos de obras públicas que resultem em valorização imobiliária, seja permitida a cobrança sobre a valorização imobiliária.

Em todos os casos elencados pela lei são sistematicamente feitas referências à valorização imobiliária com origem nas medidas tomadas pelo governo. É de notar aqui um aspecto de coerência daquela legislação, a qual não faz referência à parcela da valorização que deriva dos movimentos de ocupação e adensamento que ocorrem espontaneamente, pela ação dos indivíduos em seus movimentos no espaço urbano, e que se refletem nos preços dos imóveis no mercado.

Vale a pena aqui fazer uma referência à lei espanhola, citada na abertura deste capítulo. Naquele caso, o imposto sobre a valorização imobiliária se estende por toda a zona urbana de uma cidade, não estando restrita a determinados perímetros, como é o caso na Colômbia, como veremos a seguir.

3.2.4 Determinação do Preço/Valor de Pagamento

O valor a ser pago ao governo a título de “*contribución sobre la plusvalía*” está baseado em avaliações que estimam a valorização das propriedades incluídas no perímetro de influência da medida do Poder Público que gera a valorização. A valorização é calculada sobre o preço dos terrenos e das edificações. A valorização deve ser avaliada segundo Zonas ou Subzonas Homogêneas, que levam em conta as suas “características geoeconômicas”. A lei não define os critérios para definir uma região como tendo “características geoeconômicas” homogêneas.

Cada Zona ou Subzona homogênea pode sofrer impactos distintos no valor de seus imóveis como resultado da implantação das alterações previstas na lei (transformação de solo rural em urbano, permissão de maior adensamento ou mudança de uso ou, ainda, execução de obra pública).

O diagrama abaixo é uma esquematização das zonas homogêneas:

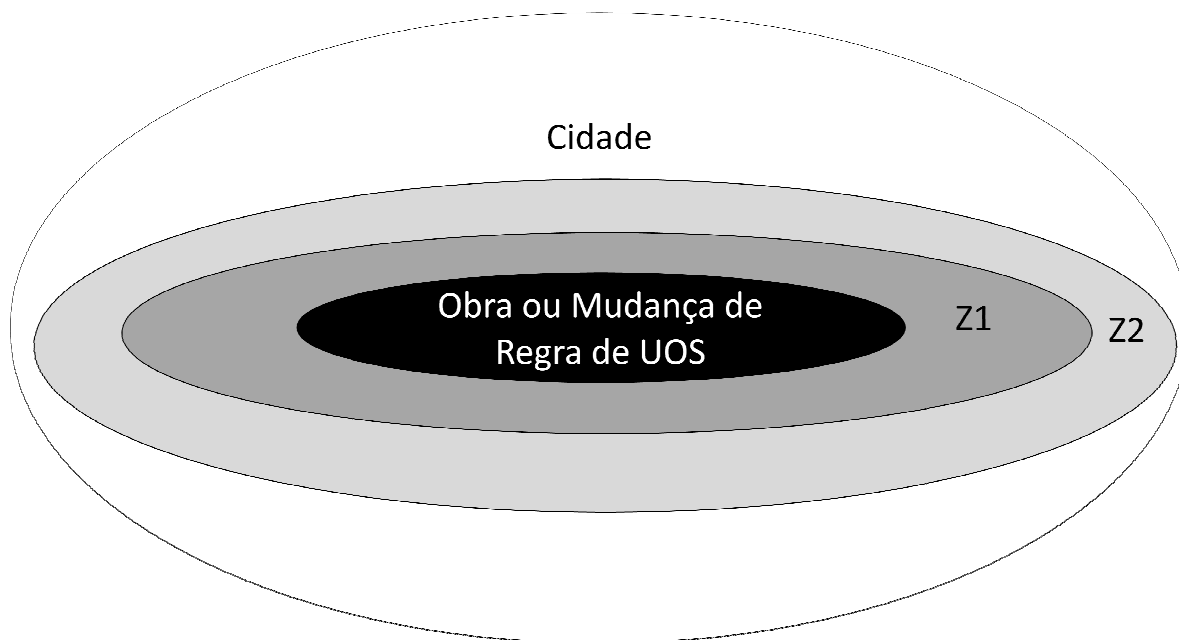


Figura 1 – Diagrama de Zonas Homogêneas nas *Leyes de La Plusvalía*
Fonte: elaborado pelo Autor (2010).

Segundo a imagem acima, dentro de uma cidade pode ser realizada uma obra pública, ou então se pode proceder a uma alteração nas regras de uso e ocupação do solo. Essa alteração é

representada pela parte central mais escura do diagrama. Os efeitos dessa medida, do ponto de vista da valorização dos imóveis, podem ser sentidos com mais intensidade na área mais próxima, Z1, e com menos intensidade na área contígua a seguir, que denominamos Z2.

Segundo o que estabelece a legislação, deve ser estimado o preço do m² dos imóveis dentro dos perímetros das zonas homogêneas definidas pela legislação, antes e depois da alteração da norma urbanística ou da obra pública. Manda ainda a legislação que seja atribuído apenas um preço uniforme por m² para todas as propriedades incluídas em cada uma das zonas homogêneas. A valorização na zona mais próxima do benefício será maior do que a segunda zona de influência.

Ainda segundo o que estabelece a legislação, a avaliação que for elaborada para a finalidade de calcular o valor da “*contribución sobre la plusvalía*”, deve estabelecer um valor de valorização por m², de maneira que ele seja uniforme para cada zona ou subzona inteira, sem previsão para nuances ou variações de valor para propriedades segundo sua localização dentro da região, seu tamanho, ou qualquer outra característica.

O cálculo de montante a ser pago como contribuição de valorização imobiliária pode ser elaborado por várias entidades. A primeira das entidades citadas pela Lei 388/97 é o Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC ¹⁴, uma entidade do governo da Colômbia, de âmbito nacional, que se dedica às questões cartográficas e ao registro da propriedade imobiliária. Outras entidades também podem ser contratadas para efetuar essa avaliação: peritos afiliados a “*lonjas de propiedad raíz*” ou instituições assemelhadas a entidades de classe profissional, e que se dedicam principalmente à avaliação de imóveis. (LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ PERITAZGOS Y AVALÚOS DISTRITO CAPITAL, 2009)¹⁵

A avaliação a ser realizada deve especificar o valor do m² dos imóveis em cada uma das zonas homogêneas antes e depois da implantação da medida. Uma vez estabelecidos esses dois valores, deve ser cobrado um percentual que pode variar de 30% a 50% dessa valorização, de acordo com o que determine a legislação local. Segundo o artigo nº 79 da lei 388/97, esse percentual deve ser determinado “*tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las*

¹⁴ “*El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE)*”. (GOVERNO DA COLÔMBIA, 2009)

¹⁵ A palavra “lonja” em espanhol, significa um prédio onde são negociadas mercadorias, um mercado. O termo “*lonja de propiedad raíz*” é um termo colombiano e designa a entidade que reúne profissionais de avaliação imobiliária.

condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.” A cidade de Bogotá criou uma regra própria, e que de certa maneira vai contra o que estabelece a lei de âmbito nacional. No “*acuerdo*” promulgado pela Câmara Municipal daquela cidade em 2003, ficou estabelecido que esse percentual seria progressivo e uniforme para todos os imóveis: em 2004 seria cobrado 30% da valorização calculada, em 2005 seria cobrado 40%, e a partir de 2006 seriam cobrados 50% da valorização calculada, desconsiderando dessa maneira aqueles critérios da Lei 388/97 que dessem conta das variações nas condições socioeconômicas “*de los hogares propietarios de los inmuebles*”.

3.2.5 Objeto do Pagamento

A pergunta que se faz aqui é: pelo que se paga no caso colombiano?

Existem duas possibilidades. No caso do pagamento ser efetuado para que o imóvel possa ser transacionado, ou para que nele seja efetuado algum empreendimento, ou que seja alterado o seu uso, trata-se de um imposto que, depois de pago, permitirá ao proprietário exercer plenamente o direito de propriedade, dentro, evidentemente, das posturas e disposições acerca do uso e ocupação do solo vigentes. Não existe, neste caso, a aquisição de direitos adicionais, apenas a permissão para o usufruto regular da propriedade.

O segundo caso é o do pagamento em troca de certificados que dão direito a construção adicional. As municipalidades podem permitir a construção de área adicional mediante a venda desses certificados. Este caso é diferente do anterior, uma vez que ele permite ir além das regras gerais vigentes para o uso e ocupação do solo. Adquire-se, neste caso, um direito adicional que permite construir mais do que o regramento geral de uso e ocupação do solo em vigor permite.

3.2.6 O Momento da Cobrança

A cobrança da “*contribución sobre la plusvalía*” pode ocorrer em dois momentos: na cobrança da “*participación*”, que veremos a seguir, ou na venda de certificados, assunto exposto no próximo capítulo.

Caso o pagamento refira-se a uma propriedade para seu usufruto regular, conforme o primeiro caso citado no item anterior, o pagamento só precisa ocorrer antes que seja concluída uma transação de venda da propriedade, ou no ato da solicitação da licença para efetuar um empreendimento, ou para mudança de uso do imóvel, nos termos da Lei nº 388/97:

EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACIÓN. La participación en la plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones:

- 1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, [...]*
- 2. Cambio efectivo de uso del inmueble, [...]*
- 3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, [...]*

Relevante é notar que nas propriedades nas quais não haja nenhuma alteração em seu estado a partir do momento definido da valorização, não é devida a “*contribución*”.

E com relação à realização de obras de públicas de infraestrutura, diz o artigo nº 87 da mesma lei, agora sob um aspecto distinto da citação anterior:

PARTICIPACION EN PLUSVALIA POR EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS. Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización [...] (grifo do autor)

O interessante neste *caput* do artigo 87, é que a lei prevê que quando já tenha havido cobrança de contribuição de melhoria com base na obra em questão, o Estado não pode cobrar a outra contribuição, referente à valorização, lembrando que a cobrança da contribuição de melhoria está limitada ao custo da obra.

O item 1 desse mesmo artigo faz outra referência à diferença entre os dois tipos de tributo:

- 1. El efecto de plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras.* (grifo do autor)

Este item especifica que a cobrança sobre a valorização não está limitada ao custo da obra. Tendo em vista o texto no *caput*, de que não poderia haver sobreposição de tributos, este item põe em relevo a diferença existente entre a contribuição de melhoria e a contribuição de valorização. Enquanto o que se cobra dos contribuintes afetados naquela é limitada pelo custo da obra e imposto a todos os beneficiários, nesta não existe essa limitação, e só é cobrada onde houver uma transação com o imóvel afetado, respeitando o espírito que inspirou a lei.

3.2.7 Cobrança por meio de Certificados

Além do pagamento pelo aumento do valor dos imóveis devido às causas anteriormente enumeradas, os artigos 83, 88 e 89 da Lei 388 prevêem ainda o pagamento pela compra de certificados que permitam a construção de área adicional ou para a mudança de uso do imóvel. Trata-se de um instrumento adicional contido na lei:

Art. 83 - La participación en la plusvalía sólo será exigible... 4. Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo [...]

O artigo nº 88 define como competência dos administradores locais a atribuição de autorizar a emissão desses títulos e em que quantidade. O artigo nº 89 determina que esses títulos poderão ser negociados segundo as normas da “*Superintendência de Valores*”, (equivalente à CVM – Comissão de Valores Mobiliários¹⁶ do Brasil). Esse mesmo artigo nº 89 estabelece que os títulos devem ter uma tabela de equivalência em metros quadrados, de maneira que o mesmo título possa representar uma quantidade diferente de m² segundo os valores de cada área da cidade.

A determinação do valor desses títulos segue o mesmo procedimento para o pagamento pela razão de venda ou realização de empreendimento. Apesar de a lei prever que os certificados possam ser negociados livremente, o artigo nº 90 permite que os títulos sejam vendidos ao

¹⁶ Autarquia federal cuja função é “*assegurar o funcionamento eficiente e regular dos mercados de bolsa e de balcão e proteger os titulares de valores mobiliários.*” Lei nº 6.385/76.

interessado no momento da solicitação de autorização para efetuar o empreendimento correspondente, como se fosse o custo de uma licença.

3.2.8 Regulamentação pelos Governos Locais

Para que a lei se torne operacional é necessário que as cidades promulguem “*acuerdos*” (que se assemelham a leis) de cunho local, e que devem ter como origem as câmaras legislativas municipais. A aplicação da “*contribución sobre la plusvalía*” depende dessa regulamentação para sua aplicação. A última frase do artigo nº 73 trata dessa atribuição:

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

Todos os governos locais, à exceção de Bogotá, são chamados de municípios. Bogotá, por ser a capital do país, é chamada de “Distrito Capital”, porém, no âmbito da legislação de uso e ocupação do solo, e das disposições de política urbana em geral, praticamente não há distinção entre os municípios e o “Distrito Capital de Bogotá”.

3.2.9 Aplicação dos recursos oriundos da Contribuição da Valorização Imobiliária

Os recursos arrecadados com base na Contribuição de Valorização Imobiliária, segundo o artigo nº 85 da Lei 388/97 deveriam ser aplicados em:

1. *Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.*
2. *Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, [...]*
3. *Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes [...]*

4. *Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.*
5. *Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana [...]*
6. *Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.*
7. *Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural [...]*

O tempo do verbo na abertura deste capítulo não é casual. Explica-se.

Um dos elementos da metodologia de análise formulada anteriormente trata da questão da efetividade do mecanismo de política urbana. O item mais importante para avaliação da efetividade é utilização dos recursos captados em conformidade com o que foi definido em sua criação.

Ao comparar a legislação nacional neste quesito da aplicação dos recursos, com a legislação complementar do município de Bogotá, “*El Distrito Capital*”, é possível perceber diferenças sensíveis entre as duas peças legislativas.

As discrepâncias na legislação local estabelecida pela Câmara Municipal de Bogotá aparecem no “*acuerdo*” de 2003, onde estão estabelecidos os usos dos recursos arrecadados pela “*contribución sobre la plusvalía*”:

Tabela 2 – Destinação dos recursos – Tabela comparativa entre a lei nacional (lei 388/97) e lei da cidade de Bogotá

Item	Lei Nacional 388/97	<i>Acuerdo (Lei) de Bogotá</i>
1	1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.	<i>1. Para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o por expropiación, dirigidos a <u>desarrollar proyectos urbanísticos que generen suelos urbanizados</u> destinados a la construcción de viviendas de interés social prioritario tipo I o su equivalente jurídico o diferentes modalidades de vivienda progresiva y para la <u>ejecución de las obras de infraestructura vial o espacio público</u> (principal, intermedio o local) de esos mismos proyectos.</i>

Item	Lei Nacional 388/97	Acuerdo (Lei) de Bogotá
	4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general	3. Para la adquisición de inmuebles en programas de renovación urbana que involucren oferta de vivienda de interés social prioritario... o para la ejecución de obras de infraestructura vial o espacio público ..., ya sea infraestructura vial, elementos del espacio público o equipamientos de esos mismos proyectos.
2	2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado	2. Para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, para proveer áreas de recreación y deportivas o equipamientos sociales y en general para <u>aumentar el espacio</u> , destinados a la adecuación de los asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado y para la ejecución de <u>programas de mejoramiento integral a cargo del Distrito</u> :
3	3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.	4. Para la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes que conforman la red del espacio público urbano en la zona en la <u>que se localiza el proyecto urbanístico</u> , plan parcial o unidad de planeamiento zonal que genera las plusvalías.
4	5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.	<u>Não há correspondência na lei de Bogotá</u>
5	6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.	<u>Não há correspondência na lei de Bogotá</u>
6	7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de la ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.	5. Para la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental o con tratamiento de conservación ambiental y a la financiación de estímulos, incentivos o compensaciones en el caso de inmuebles con tratamiento de conservación arquitectónica, histórica o cultural, de conformidad con las políticas y lineamientos que al efecto establezca el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen.

Fonte: elaborado pelo Autor (2010).

A tabela acima reúne e coteja os textos de duas peças legislativas, a nacional e a local, destinadas a regulamentar a arrecadação da “contribución de la plusvalía”.

A primeira coluna contém a numeração em que os diferentes itens foram agrupados, num total de quatro grupos. Esse agrupamento tem a função de ordenar essa comparação de textos.

A segunda coluna, como aponta o seu cabeçalho, contém o texto do artigo nº 85 da lei 388/97, que elenca sete destinações para os recursos. A terceira coluna apresenta a itemização

conforme a lei municipal de Bogotá (Dezembro 2003). Tomamos a Cidade de Bogotá entre as várias onde foram editadas leis específicas para regulamentar a “*contribución de la plus valia*”, dentre elas podemos citar as cidades de: Rionegro (2004), Dosquebradas (2006), Barranquilla (2004), Medellín (TERRITORIO & SUELO, 2009), Pereira (TERRITORIO & SUELO, 2009), entre outros. No caso de Bogotá são elencados cinco diferentes itens, em oposição aos sete da lei nacional.

Como é possível ver, comparando-se as duas colunas, são inúmeras as discrepâncias entre as duas leis. Não há nenhum caso de texto idêntico. Além disso, para cada artigo da lei nacional, a lei local ou acrescenta outras destinações dos recursos, ou omite as aplicações previstas para todo o país. A própria tentativa de colocar os itens semelhantes lado a lado prova ser tarefa frustrante.

É possível perceber no item 6 da Tabela, onde a lei nacional trata da preservação cultural, que a lei municipal de Bogotá inclui o uso dos recursos para a preservação ambiental e dos recursos hídricos, matéria inteiramente ausente da lei nacional.

A questão viária é contemplada nos itens 1 e 2 da Tabela. No item 1 a lei municipal mescla essa questão com a da habitação, e no item 2, as definições nacionais relativas à infraestrutura são enriquecidas pela lei municipal com vários itens adicionais.

Estes exemplos dados acima são apenas exemplos possíveis de serem captados a partir da leitura comparativa dos dois textos legais.

Nossa intenção aqui não é apontar todas as diferenças, que são muitas, além do que isso tornaria o texto detalhista, e aborrecido, por desnecessário. O objetivo é demonstrar a elasticidade e ampliação do escopo de aplicação dos recursos a partir das alterações e acréscimos dos textos que têm a função de regulamentar a lei. Mesmo a partir da definição mais contida e limitada da lei nacional essas definições são amplas e contribuem para a falta de objetividade e, portanto, da efetividade do mecanismo do ponto de vista urbanístico. A falta de objetividade é resultado da distribuição dos recursos por uma gama muito grande de objetivos, que, ainda por cima, podem ser definidos por cada administração de forma ainda mais abrangente, não apenas pela redação prolixa das leis municipais, mas ao longo do tempo, durante o processo da execução orçamentária pelo Poder Público.

Como se pode ver, além das definições bastante elásticas da lei nacional, as interpretações locais podem ser bastante ampliadas e alteradas. De qualquer maneira, é possível verificar que os recursos podem ser aplicados em uma gama extremamente variada de destinações, além de

não haver limitações ou vinculações geográficas quanto à sua utilização. Em ambos os casos a liberdade na aplicação dos recursos assim arrecadados é bastante grande, e essa liberdade tende a transformar os recursos em apenas mais uma rubrica orçamentária dentro das finanças públicas, chegando ao limite de se desvincular de qualquer caráter urbanístico.

3.3 ZAC – ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ

3.3.1 Descrição e Legislação

As ZACs, sigla que abrevia seu nome completo “*Zone d'Aménagement Concerté*”, são um dos instrumentos existentes na França para o desenvolvimento da política urbana. (CERTU / DGUHC, 2006).

A ZAC é um instrumento que permite a uma coletividade realizar a revitalização urbana de um perímetro estabelecido em lei da municipalidade, diretamente ou por meio de concessão urbanística a um agente privado. No desempenho dessa missão estão incluídas ações de planejamento urbano de forma geral, contratação e execução de projetos arquitetônicos específicos, compra e/ou desapropriação de terrenos e imóveis, construção de edifícios públicos e edifícios para venda ou aluguel para o setor privado.

As ZACs constituem um dos mecanismos de política urbanística previstos pela legislação nacional daquele país (REPÚBLICA FRANCESA, 2006). Uma ZAC específica é constituída por uma lei do governo local, e nela são definidos o seu perímetro e os objetivos para os quais ela foi constituída. Nele são incluídas as alterações em relação à legislação de zoneamento geral vigente na região abrangida.

As ZACs se assemelham às nossas Operações Urbanas Consorciadas, previstas no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.587/2001). Na realidade, as nossas OUCs têm como fonte de inspiração o urbanismo francês, donde o correto seria dizer que as nossas Operações Urbanas

se assemelham às ZACs. Durante nossa análise das ZACs, sempre que necessário, e quando seja possível, nos valeremos dessa semelhança entre elas para auxiliar no seu entendimento.

Os aspectos relativos às ZACs estão legalmente amparados no Código de Urbanismo daquele país. Esse documento reúne e consolida toda a legislação relativa às questões urbanas (REPÚBLICA FRANCESA, 2006). As disposições relativamente às ZACs encontram-se no Livro III – Planejamento Fundiário (*Aménagement Foncier*) e dentro dessa seção no Título I – Operações de Planejamento (*Opérations d'Aménagement*).

Para situar as ZACs no panorama da legislação urbana francesa, os itens principais do “*Code de l'urbanisme*” são os seguintes:

- Livro I – Regras gerais de planejamento e urbanismo
- Livro II – Preempção e reserva fundiária
- Livro III – Planejamento fundiário
- Livro IV – Regime aplicável às obras, projetos e demolições
- Livro V – Implantação de serviços, estabelecimentos e empresas
- Livro VI – Disposições relativas ao contencioso urbanístico

Cabe aqui reiterar a observação a respeito deste documento da legislação francesa que teria um lugar assemelhado ao Estatuto das Cidades no Brasil, uma vez que contempla em seu corpo as definições relativas aos aspectos urbanos.

3.3.2 Objetivo das ZACs

O mecanismo das ZACs foi criado com o objetivo de permitir que, por meio de uma intervenção do Estado em um determinado perímetro dentro de uma cidade, seja efetuada a renovação urbana de uma área deteriorada. Essa intervenção prevê que os ganhos de valor das

propriedades dentro do perímetro definido, como resultado dessa intervenção do Estado, sejam apropriados pelo Estado, ou pelo concessionário da intervenção, com a finalidade de financiar as intervenções que constituem essa intervenção.

De acordo com o artigo 311-1 do Código de Urbanismo Francês, as ZACs têm por finalidade regulamentar a intervenção do Estado em áreas definidas por lei como tal, em especial em terrenos situados dentro de seus limites, adquiridos ou a serem adquiridos pelo Poder Público (“*collectivité*”) para ulterior cessão ou concessão ao setor privado ou para instalações públicas (REPÚBLICA FRANCESA, 2006)¹⁷. A entidade pública ou privada que executar a operação pode vender ou alugar as propriedades resultantes de sua ação.

Ao longo deste capítulo, para melhor entendimento das características de uma ZAC e para detalhar o funcionamento, forma de atuação e resultados esperados de uma operação urbana, nos valem dos casos liderados pela SEMAPA¹⁸, a empresa pública que gere as ZACs de Paris Rive Gauche e Gare de Rungis, na cidade de Paris.

3.3.3 O significado do termo “amenager” no urbanismo francês

É, ao mesmo tempo, necessário e enriquecedor nos determos sobre a definição do termo “*amenager*”, que dá origem ao “*aménagement*” das ZACs. Segundo Demeure, et al (La ZAC - Réalisation, Financement, Commercialisation, 2008), à página 14:

*[U]n aménagement au sens plein de ce terme, c'est un effort d'organisation et d'agencement d'une portion du territoire. On est alors dans une logique d'une nature différente de celle qui préside à une opération de construction[...]*¹⁹

¹⁷ Primeiro parágrafo do artigo n. 311-1 do Código de Urbanismo Francês: «*Les zones d'aménagement concerté sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.*»

¹⁸ *Société d'économie mixte d'aménagement de Paris.*

¹⁹ “‘aménagement’ no sentido pleno do termo, é um esforço de organização e de distribuição física de uma porção do território. Trata-se de uma lógica de uma natureza diferente daquela que preside uma operação de construção [...]” (tradução livre)

O termo é comumente traduzido para o português como “planejamento urbano”, e às vezes como “desenvolvimento urbano”. Mais adiante, os mesmos autores se referem ao aspecto do “fazer” que é atinente ao termo:

*[L]es «opérations» d'aménagement sont les ZAC, les lotissements, la restauration immobilière,... les permis de construire groupés ... et les remembrements et regroupements de parcelles[...]*²⁰

A empresa SEMAPA, numa tentativa de tradução de seu nome para o português, no espírito de preservar o objetivo da empresa, é uma sociedade de economia mista de desenvolvimento urbano, no sentido de que ela executa as operações urbanas, e não apenas as planeja.

Utilizaremos o termo desenvolvimento urbano, sempre que for necessário nos referir ao “*aménagement*” francês. Consideramos esse termo mais adequado do que o termo planejamento urbano, tendo em vista o seu significado que inclui a atuação concreta, ao fazer, que vai além do idealizar sobre o como pode ser, ou como deve ser uma realidade futura.

3.3.4 As ZACs e a Valorização Imobiliária

O financiamento de uma ZAC tem por base a valorização imobiliária dos terrenos incluídos em seu perímetro.

As ZACs são constituídas normalmente em áreas degradadas da cidade e têm por finalidade melhorar as suas condições por meio do desenvolvimento de projetos urbanísticos abrangentes (viário, praças, logradouros públicos, etc.) e também por meio da realização de empreendimentos imobiliários e investimentos públicos em prédios e instalações como universidades, parques, hospitais, escolas, teatros e outros. O gestor da ZAC pode desapropriar áreas por seus valores originais, isto é, pelo valor vigente no momento da implantação das ZACs, para que neles sejam efetuados empreendimentos imobiliários. Esse desenvolvimento imobiliário é parte integrante do desenvolvimento previsto para as ZACs, e

²⁰ “as operações de “*aménagement*” são as ZAC, os loteamentos, a restauração de imóveis, as permissões de construção agrupadas, os remembramentos e reagrupamentos de terrenos...” (tradução do autor)

constituem uma das finalidades para as quais as ZACs foram criadas. Ao final do processo parte das áreas adquiridas pela entidade gestora são vendidas ou alugadas para o setor privado, e a valorização imobiliária resultante da intervenção do Estado na ZAC é que financia os investimentos públicos efetuados na ZAC.

Nas operações urbanas consorciadas desenvolvidas na França, um conjunto de equipamentos públicos deve ser entregue gratuitamente pela operadora ao governo local. Com isso, a comunidade será potencialmente beneficiada pela valorização econômica gerada pela operação urbana, pois sem ela, o governo local é que deveria assumir esses equipamentos no próprio orçamento (ADAM, 2008) o.

Esta é a principal característica da ZAC no âmbito deste trabalho. A ZAC é constituída e executada com o objetivo de, quando da conclusão de suas atividades (que pode durar muitos anos) não onerar o orçamento público com suas atividades, ou reduzir ao mínimo a demanda por recursos do erário público. Ainda que haja aportes do Poder Público para a sua execução nos estágios iniciais, as ZACs são executadas de tal maneira que elas tirem proveito da valorização imobiliária que sua ação provoca dentro do seu perímetro de atuação.

As operações de planejamento urbano desenvolvidas na França visam, geralmente, propiciar uma forma de equilíbrio econômico permitindo o autofinanciamento da operação, ou seja, permitindo custear as obras de estruturação da cidade através das receitas geradas pela operação (terrenos edificáveis e outorga onerosa dos direitos de construir), sem gravar o orçamento da Prefeitura. (ADAM, 2008)

A valorização (a mais-valia) que o governo local almeja captar (através da sua operadora) deve ser suficiente para financiar as obras; caso contrário, a operação será deficitária e o governo local arcará com este ônus. (ADAM, 2008)

Além dessa característica única da ZAC em relação aos outros instrumentos de política urbanística revisados neste trabalho, as ZACs caracterizam-se também por financiar suas atividades de duas maneiras: por meio de aportes do setor público, originados da receita tributária regular dos entes públicos (que pode ser a prefeitura ou o governo nacional), e parte dos recursos tem origem em financiamentos bancários de longo prazo, que são garantidos tanto pelas propriedades compradas e/ou desapropriadas pelo agente gestor da ZAC, quanto pelas garantias oferecidas pelos governos envolvidos em sua realização.

Em ambos os casos são utilizados dois mecanismos para reduzir a necessidade de obter financiamentos por parte do organismo gestor da ZAC. O pagamento dos terrenos aos seus proprietários públicos originais pode ser efetuado ao final da operação, com ou sem o compartilhamento da valorização. No momento em que as propriedades dos co-participantes

da ZAC são cedidas, em especial no caso da ZAC Paris Rive Gauche, elas trazem cláusula de participação nos ganhos quando forem vendidas a particulares.

A limitação do carregamento dos terrenos ferroviários, prevista pelo convênio com a SNCF, é um dispositivo que restringe a necessidade de financiamento, ao permitir que a operadora adquira os terrenos na hora de realizar as obras em vez de fazê-lo no início da operação... O pagamento diferido dos terrenos da Prefeitura também constitui significativa fonte implícita de financiamento para [a ZAC Paris Rive Gauche]. (ADAM, 2008)

As ZACs têm como característica a autorização para que os parâmetros construtivos permitam uma atividade imobiliária mais intensa, de maneira a contribuir para a arrecadação que irá permitir não apenas o desenvolvimento urbano da região, mas também financiar os investimentos do governo tanto na infraestrutura, quanto na implantação de edifícios públicos. Ambos os tipos de construção (infraestrutura e edifícios) atuam no sentido de contribuir para a melhoria da avaliação urbanística da região, contribuindo para recuperar e valorizar uma área originalmente degradada.

3.3.5 O Semapa – Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris

Na região de Paris, as ZACs são administradas pela Semapa - *Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris*. O Semapa é uma empresa sob a forma de sociedade de economia mista sediada em Paris, cujo papel é o de executar a concepção e planejamento urbano, realizar parte das obras, em especial a infraestrutura e os edifícios públicos, bem como efetuar a coordenação geral dos projetos.

Na qualidade de empresa sob a forma de sociedade anônima, seu Conselho de Administração, o qual reflete a composição acionária da empresa, reúne como seus membros representantes de: Prefeitura da cidade de Paris, majoritária na empresa com 57% das ações, a empresa SNCF - *Société Nationale des Chemins de Fer Français* (SNCF, 2009), proprietária e operadora da rede ferroviária francesa, com 20% das ações, a RIVP - *Régie Immobilière de la*

Ville de Paris, com 10%, o governo nacional (chamado de ‘*L’État*’) com 5%, a Administração da Região de Île-de-France com 5% e diversos acionistas privados com 3%.

Cabem aqui algumas informações sobre os acionistas da Semapa: a SNCF tem uma grande participação acionária em função dos grandes terrenos de sua propriedade que entraram na principal ZAC administrada pela Semapa, a ZAC Paris Rive Gauche. A região de Île-de-France é uma das 26 regiões administrativas da França e que inclui a cidade de Paris, é a entidade que administra a região que inclui a cidade de com 11.532.398 habitantes em 2008 (ÎLE-DE-FRANCE, 2009). E a RIVP - *Régie Immobilière de la Ville de Paris* é empresa da cidade de Paris que é proprietária e aluga imóveis na cidade, que inclui habitação social e estacionamento. (RIVP - RÉGIE IMMOBILIÈRE DE LA VILLE DE PARIS, 2009).

3.3.6 Financiamento de uma ZAC

Uma ZAC realiza desembolsos antecipadamente em relação às suas receitas. Nessas receitas esperadas estará embutido o excedente econômico esperado referente à valorização imobiliária, que pode ou não se verificar. O mercado tem um papel importante na apuração do resultado financeiro final de uma ZAC.

O fluxo de caixa de uma ZAC pode ser financiado ou pelo subsídio do Poder Público ou pelo financiamento junto ao sistema financeiro, que é privado. O fluxo de caixa típico de uma ZAC pode ser visto no exemplo abaixo, da ZAC Paris Rive Gauche:

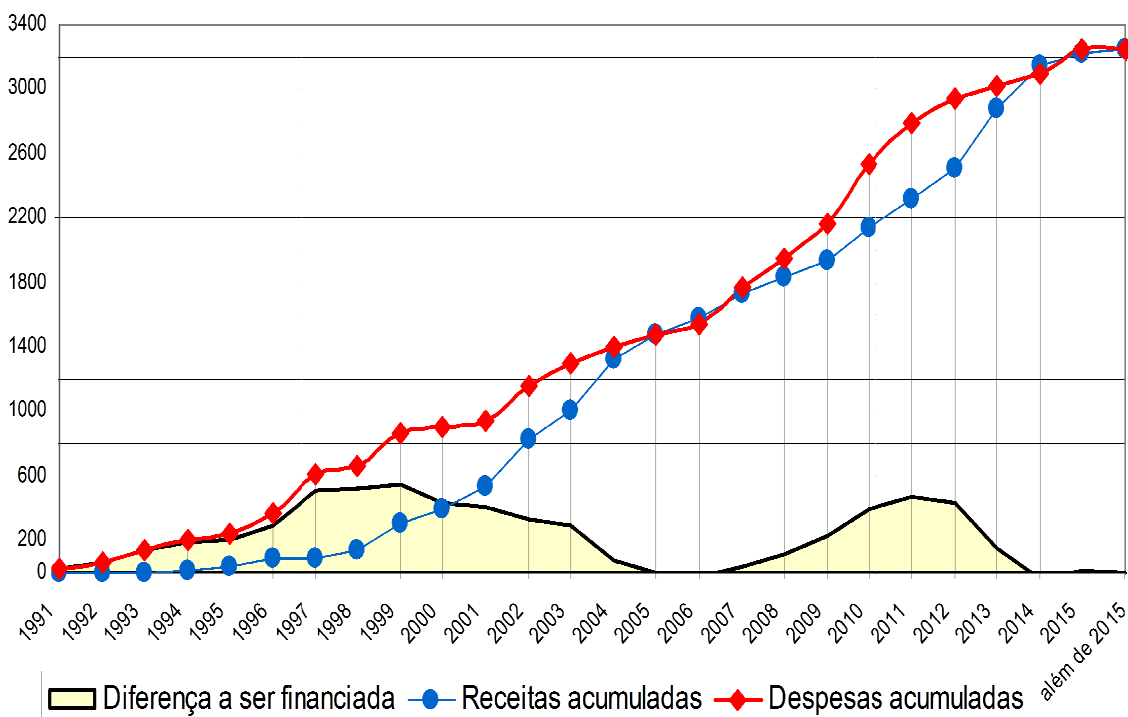


Figura 2 – Financiamento da ZAC Paris Rive Gauche: Despesas e Receitas acumuladas em milhões de euros – Realizado até 2006, e projetado até 2015 e além
Fonte: Adam (2008).

Os gastos da ZAC, marcados na linha vermelha (marcadores quadrados), mostram a antecipação dos desembolsos em relação às receitas. A linha azul (com os marcadores redondos), demonstra as receitas. Em 2006, momento em que o gráfico acima foi elaborado, havia um equilíbrio entre os desembolsos e as receitas, numa situação de equilíbrio aparentemente temporário, tendo em vista os desembolsos maiores que as receitas previstas a partir desse momento, e o conseqüente aumento da “diferença a ser financiada”.

Segundo Adam (2008), a ZAC é uma operação que traz embutida uma dose de risco cujo resultado será apurado ao final da operação, e que pode ou não produzir resultado financeiro positivo, dependendo do mercado imobiliário sancionar ou não as receitas esperadas da venda de imóveis.

3.3.7 Capacidade de Endividamento

As ZACs são um mecanismo peculiar se comparado com os outros mecanismos analisados, em especial por constituírem uma entidade com personalidade jurídica própria, que executa as ações de renovação urbana, a qual se apropria da valorização imobiliária para financiar essa intervenção.

A valorização imobiliária tem a propriedade de acontecer após as intervenções, mormente sob a forma de investimento, realizadas pelo Poder Público. As intervenções obrigam a que sejam realizados gastos antecipadamente à valorização.

As ZACs têm essa capacidade, e o fazem com base no crédito que o setor público dispõe na França. Nos relatórios anuais do Semapa, referentes a 2006, 2007 e 2008, a nota XIV dos balanços dos três anos faz referência a linhas de crédito concedidas à empresa. (SEMAPA, 2007, 2008 e 2009)

Nota - XIV. AUTRES ENGAGEMENTS HORS BILAN

En application du traité de concession Paris Rive Gauche / Ville de Paris, celle-ci a accordé sa garantie au remboursement des emprunts. Cette garantie porte sur 80 % du montant de l'ouverture de crédit d'un montant maximal de 142 millions d'euros conclu avec le Crédit Agricole d'Ile de France en Mars et Novembre 2006. Au 31 Décembre 2008(e 2007 e 2006), aucune utilisation de crédit n'est intervenue.²¹

Nos Balanços do Semapa não é feita nenhuma referência, mas o patrimônio imobiliário da Sociedade certamente entra na avaliação do sistema bancário privado para a concessão de crédito.

²¹ “Por meio da aplicação do acordo de concessão entre a Paris Rive Gauche e a Cidade de Paris, esta última concordou em garantir o reembolso de empréstimos. Esta garantia monta a 80% da linha de crédito concedida de até 142 milhões de Euros acordada com o Crédit Agricole de Île de France em Março e Novembro de 2006. Em 31 de Dezembro de 2008 (e 2007 e 2006) a empresa não se utilizou de nenhuma parte desse crédito.” (tradução livre)

3.3.8 Determinação do Preço/Valor de pagamento

A valorização imobiliária no caso das ZACs é apropriada pelo Semapa, ou por outra entidade pública ou privada que seja o operador de uma ZAC, no momento da venda ou do aluguel dos imóveis de sua propriedade.

Diferentemente dos outros mecanismos analisados neste trabalho, as ZACs não têm nenhuma forma intermediária de captação da valorização imobiliária. Esta se dá diretamente pela entidade que executa os melhoramentos públicos previstos para a recuperação do perímetro urbano objeto da ZAC.

3.3.9 Aplicação dos Recursos

A aplicação dos recursos originados da valorização imobiliária se dá por meio da entidade que opera a ZAC. A aplicação dos recursos em melhorias urbanas em benefício da coletividade ocorre antes que a valorização imobiliária se materialize por meio da venda dos imóveis de propriedade da entidade operadora.

É possível afirmar que, exceto uma parte dos recursos destinados a remunerar a administração da entidade operadora da ZAC, todos os recursos que são destinados às obras e melhoramentos para a região.

Existe risco nesta operação, uma vez que a valorização imobiliária não é certa, nem na sua ocorrência, nem no montante que possa vir a ocorrer. As ZACs operam no mercado imobiliário, e os investimentos efetuados dependem da sanção do mercado em relação à valorização dos imóveis, o que pode resultar em prejuízo a ser bancado pela entidade governamental patrocinadora.

3.3.10 Efetividade do mecanismo

A efetividade de uma ZAC como mecanismo de política urbana vai depender do mercado imobiliário e das projeções de seus gestores a respeito desse mercado. Os operadores/gestores de uma ZAC, cuja duração em geral é de duas décadas ou mais, executam os investimentos da operação urbana tanto de acordo com as informações recebidas tanto do mercado financeiro, quanto da *performance* fiscal do governo local.

3.4 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

3.4.1 Origens

A figura da Outorga Onerosa do Direito de Construir é o estágio atual de uma discussão que remonta ao pós-guerra na Europa. A figura do Solo Criado, conceito que focava a questão do adensamento pelo uso intensificado do solo urbano, antecede a figura da Outorga Onerosa, já previa o uso do conceito para o estabelecimento de limites ao adensamento, relacionando a edificação de área construída além da área do terreno como um “sobreuso” por parte do proprietário do terreno em relação ao que a cidade lhe oferece em termos de infraestrutura.

O conceito já foi tratado extensivamente por vários trabalhos, entre eles, publicados pelo CEPAM, “O Solo Criado” (MOREIRA, DE AMBROSIS, *et al.*, 1977), e a Carta do Embu (dezembro de 1976). Nestes, e em outros trabalhos, a discussão é sobre o conceito de que a edificação em um terreno, além da área originalmente disponível, justificaria uma contribuição adicional a ser paga ao Estado, pelo proprietário ou pelo empreendedor, tendo em vista o uso mais intenso da infraestrutura do que “naturalmente” teria direito.

Aqueles estudos levantam a questão da separação do direito de propriedade em frações menores desse direito, conforme foi mencionado na introdução deste trabalho, em especial, o direito de propriedade e o direito de construir. O direito de propriedade estaria limitado pelas imposições municipais sobre o direito de construir além da área original.

É freqüente também que aquelas análises ponham em destaque o caráter de justiça social, por via de um ônus adicional às edificações que ultrapassam a limitação básica, o que permitiria ao Estado proceder à redistribuição da renda entre grupos sociais.

Em tempos mais recentes, o trabalho de Rezende, et al. (2006) traz um relato da evolução do tema, e de seu tratamento por vários autores, além de apresentar análises da legislação de algumas cidades, que, curiosamente, omite a legislação da cidade de S. Paulo.

Antes de se firmar como instrumento formalmente estruturado pela legislação em sua forma atual, o Solo Criado teve como uma de suas aplicações mais notáveis as Operações Interligadas na cidade de S. Paulo, que permitia aos:

[...] proprietários de terrenos ocupados por favelas [...] podem requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada. (COLUMBIA, 2009)

As Operações Interligadas foram objeto de vários questionamentos ao longo de sua existência, inclusive com a criação, em 2001, de uma CPI na Câmara municipal de São Paulo (CPI - OPERAÇÕES INTERLIGADAS, 2001). Em 2001, com a sanção presidencial do Estatuto das Cidades, (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2001) foi dada consistência ao que seria a principal forma jurídica originada do conceito original de Solo Criado: a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Após este breve relato sobre as origens da Outorga Onerosa, é importante dizer que não é nosso objetivo deste trabalho analisar em profundidade as suas origens, ou as interpretações acerca dos fundamentos da Outorga Onerosa. O objetivo deste trabalho é descrever o mecanismo e seu funcionamento e compará-lo com os outros mecanismos selecionados.

Para fins deste estudo será utilizado o caso específico da Outorga Onerosa do Direito de Construir conforme estabelecido na cidade de São Paulo.

3.4.2 Legislação (Cidade de São Paulo)

A fundamentação legislativa da Outorga Onerosa do Direito de Construir segue uma hierarquia que começa no Estatuto da Cidade, passa pelo Plano Diretor da cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002) e conclui com os decretos municipais n.ºs 43.231 e 43.232, de 22/5/2003 (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2003), que regulamentam, respectivamente, o FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano e a Outorga Onerosa.

O Estatuto das Cidades inclui a Outorga Onerosa do Direito de Construir entre os institutos jurídicos e políticos, listados na seção V, art. 4º, Capítulo II – “Dos Instrumentos da Política Urbana”.

Nessa mesma lei, a existência de um Plano Diretor para a cidade é definida como pré-requisito para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. O Plano Diretor poderá definir o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico, que pode ser único, ou não, para todo o município. O Plano Diretor deve estabelecer os limites máximos para os Coeficientes de Aproveitamento, e as áreas sujeitas à utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir para mudança de uso do solo. Os grifos na frase anterior nas duas palavras (dever e poder) indicam um potencial conflito na eventual necessidade de interpretação do Poder Judiciário. Enquanto a cidade pode, ou não, instituir o mais amplo (o Coeficiente de Aproveitamento), ela tem a obrigação (deve) estabelecer limites para o mais restrito (áreas sujeitas à Outorga Onerosa).

Diferentemente das definições anteriores, que obrigam que os CA constem do Plano Diretor, existe no artigo n.º 30 do Estatuto das Cidades a previsão de que:

Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Neste ponto os Municípios podem exercer sua liberdade criativa para atender as necessidades específicas de seus problemas urbanos, estabelecendo fórmulas e formas de cálculo que acomodem suas especificidades.

3.4.3 Objetivo do mecanismo

O Estatuto das Cidades prevê no Capítulo II que, “*para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos*” a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que é um dos vários instrumentos contidos na lei.

Tendo em vista que na Seção IX do Capítulo II do Estatuto, que define as características que deve ter a Outorga Onerosa do Direito de Construir, não são definidos outros objetivos, diferentes dos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. Presume-se que sejam aplicadas no uso do mecanismo aqueles objetivos definidos no § único do artigo 1º e no *caput* do artigo 2º da Lei nº 10.257:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.

Em seguida são listadas dezesseis diretrizes para atingir os objetivos para os quais o Estatuto das Cidades foi criado.

Para fins deste trabalho, o que se pode concluir desta descrição, é que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento genérico do planejamento urbano, e não foi criado com o objetivo de atender às necessidades de uma área específica da cidade, ou para qualquer outro fim específico. Cada cidade pode utilizá-lo, desde que respeite a hierarquia das leis e cumpra os passos estabelecidos.

3.4.4 Objeto do Pagamento

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, uma vez paga à Prefeitura, permite que o proprietário ou empreendedor construa acima do Coeficiente de Aproveitamento básico (CA básico) de um terreno.

O Estado outorga ao interessado o direito de construir após o pagamento (ônus) correspondente, daí o nome “Outorga Onerosa”.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um direito do proprietário do imóvel. Ele não obriga o proprietário a pagar nada enquanto não houver o desejo ou a necessidade de construir acima do que permite o CA básico. Esse direito é vinculado ao imóvel, e não é negociável, isto é, ele não pode ser utilizado pelo mesmo proprietário em outro imóvel, ou por outra pessoa em outro imóvel.

O proprietário inclui no seu requerimento de alvará de aprovação de um empreendimento o cálculo do valor a ser pago a título de Outorga Onerosa. A autorização da Prefeitura só é dada depois que o valor solicitado é referendado pela municipalidade, e paga pelo interessado. A autorização para construir acima do CA básico se extingue na emissão da licença para construir.

3.4.5 Previsibilidade e Risco

A Outorga Onerosa do Direito de Construir deve ser paga antes que se inicie a construção. Na perspectiva do empreendedor, isto é, de alguém que se utilize da Outorga Onerosa para construção de um empreendimento que será comercializado, a Outorga Onerosa é um desembolso antecipado, que deve ser incluído nos cálculos econômicos que alimentam o estudo que definirá seus custos e o preço de venda.

Previsibilidade do valor - A Outorga Onerosa do Direito de Construir é previsível. Durante a vigência da Planta Genérica de Valores (PGV) de uma cidade, os elementos necessários para

calcular o valor desse componente em um empreendimento estão a disposição do interessado. A perspectiva de periódica mudança da PGV pode gerar oportunidades ou riscos para o empreendedor.

Previsibilidade de quantidade: A única restrição existente sobre a disponibilidade desse elemento do custo do empreendimento é a existência, ou não, de estoque de potencial construtivo adicional disponível. O conceito está definido no artigo 146, Capítulo II, do Plano Diretor (lei nº13.430/02):

Estoque é o limite do potencial construtivo adicional, definido para zonas, microzonas, distritos ou subperímetros destes, áreas de operação urbana ou de projetos estratégicos ou seus setores, passível de ser adquirido mediante outorga onerosa ou por outro mecanismo previsto em lei;

Esses estoques foram definidos pela Lei do Plano Diretor e são publicados periodicamente pela Prefeitura de São Paulo. A consulta aos estoques disponíveis é sempre possível junto às áreas responsáveis da Prefeitura, em caso de dúvida. Os estoques são administrados separadamente para os dois tipos existentes, residencial e não residencial:

Figura 3 – Parte superior da tabela publicada de estoques de área residencial adicional, acima do CA (Coeficiente de Aproveitamento) básico, passível de ser construída por meio de aquisição de Outorga Onerosa.²²

Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP			
OUTORGA ONEROSA			
ESTOQUE RESIDENCIAL POR DISTRITO			
Situação até 31/12/2009			
SUBPREFEITURA	DISTRITOS	TOTAL - Lei 13.885/04 (m ²)	COMPROMETIDO* (m ²)
MO	Água Rasa	100.000,00	80.450,32
PI	Alto de Pinheiros	45.000,00	3.650,87
PR	Anhanguera	Não se aplica	Não se aplica
AF	Aricanduva	30.000,00	15.918,06
PE	Artur Alvim	20.000,00	-
LA	Barra Funda	100.000,00	14.977,70
SE	Bela Vista	50.000,00	20.097,70

(*) Estoque comprometido: registra a soma de potenciais construtivos já adquiridos por Outorga Onerosa, bem como de potenciais construtivos cuja proposta de aquisição já foi deferida pela Prefeitura, e estão em fase de pagamento, que pode ser parcelado.

²² URL: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/Planilha_estoque%20oficial-31_12_09_Residencial_1262622210.pdf.

O trecho da figura acima mostra uma variedade de situações de algumas áreas da cidade quanto ao saldo remanescente de estoque de área construída a ser autorizada como Outorga Onerosa.

Enquanto o Distrito da Água Rasa já teve mais de 80% do estoque original vendido em 31/12/2009, o Distrito de Arruda Alvim não teve nenhum interessado. No total a prefeitura de São Paulo tem quase 100 distritos. No parágrafo 1º do artigo nº212 da mesma lei, os estoques devem ser:

[...] calculados e periodicamente reavaliados, em função da capacidade do sistema de circulação, da infra-estrutura disponível, das limitações ambientais e das políticas de desenvolvimento urbano [...]

Na medida em que os empreendimentos dependem desses estoques para se tornarem viáveis, é esperado que a esse estoque seja permanentemente monitorado pelo Executivo:

[Q]ue deverá periodicamente tornar públicos relatórios deste monitoramento, destacando as áreas críticas próximas da saturação. (Lei 13.430/02, art. 212, § 3º).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir apresenta para o empreendedor uma segurança razoável em relação à possibilidade de obter, ou não, a licença de construir, seja em termos do valor a ser pago, seja, em função da disponibilidade de estoque de potencial adicional construtivo. O preço de Outorga Onerosa não está sujeito a mudanças em função do mercado, a não ser na eventualidade de mudança na Planta Genérica de Valores. A pressão do mercado sobre o estoque disponível pode exercer pressão de forma mais evidente sobre nos planos das empresas de “real estate”.

Uma vez concedida, a Outorga Onerosa não tem prazo de validade para ser utilizada.

3.4.6 Determinação do Preço/Valor do Pagamento

O cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir tem por base a diferença entre o CA Básico, e o CA máximo, segundo as definições da legislação municipal.

Se o terreno tem 1.000 m², e o CA básico daquela região da cidade, ou da cidade como um todo, for igual a 1, é possível construir 1.000 m² sem necessidade de pagar por isso à Prefeitura, à exceção das taxas e emolumentos referentes aos custos processuais de licenciamento para a emissão dos respectivos alvarás.

Caso haja no Plano Diretor da cidade a previsão de CA máximos, maiores do que o CA básico, a área passível de ser construída naquele terreno pode ser multiplicada por aquele coeficiente maior, e a área adicional será objeto de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Exemplo:

a) Elementos para o Cálculo:

1 - Área do Terreno = 5.000 m²

2 - CA básico = 1,0

3 - CA máximo = 2,5

4 - VVT - Valor Venal do Terreno por m² = R\$ 420,00 / m² (conforme a PGV)

b) Cálculo da Área Construída Adicional – ACA – a ser paga como por outorga onerosa
(supondo a ocupação máxima)

$ACA = (CA \text{ máximo} - CA \text{ básico}) \times \text{Área do Terreno}$

$ACA = (2,5 - 1,0) \times 5.000 = 7.500 \text{ m}^2$

c) Cálculo da Contrapartida Total (CT) a ser paga

$CT = V_{vt} \times ACA$

$CT = R\$420,00 \times 7.500$

$CT = R\$ 3.150.000,00$

Esse é o exemplo mais simples de cálculo que pode haver na cidade de São Paulo. A legislação municipal prevê outros elementos que podem ser incluídos no cálculo: os fatores de Planejamento (FP) e de Interesse Social (FS), além da taxa de ocupação (TO) e os percentuais de área ajardinada e de permeabilidade.

Cada cidade pode estabelecer sua forma particular de cálculo, como é possível ver no trabalho de Rezende (2006). No caso de São Paulo, o Secovi (2009) produziu uma cartilha que orienta passo a passo como calcular a Outorga Onerosa do Direito de Construir com todos os elementos constantes da legislação da cidade de São Paulo.

A utilização da forma mais simples serve para que mantenhamos o foco nas características essenciais buscadas neste trabalho, e os elementos adicionais mencionados não alteram a essência das características da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

3.4.7 Aplicação dos Recursos

O artigo nº 31 do Estatuto das Cidades define as aplicações dos recursos gerados pela Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ao mesmo tempo, o Plano Diretor da Cidade de São Paulo, em seu artigo nº 237, estabelece uma lista de itens nos quais se podem utilizar os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, que é o destino estabelecido pela lei para a gestão da arrecadação com origem na Outorga Onerosa.

O FUNDURB é criação da legislação municipal, não estando prevista na lei federal, embora isto não signifique um conflito entre as leis, apenas a criação de um mecanismo para o seu funcionamento. Segundo prevê a lei Municipal do Plano Diretor (lei nº 13.430/02) em seu artigo nº 238:

Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB serão aplicados com base na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nesta lei, (nas seguintes aplicações) [...]: [em seguida a lei lista as aplicações]

As aplicações de recursos previstas pela lei municipal estão listadas na tabela a seguir na qual elas são cotejadas com as aplicações previstas na lei federal, o Estatuto das Cidades.

Tabela 3 – Lista comparadas de onde de aplicação dos recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, segundo o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor da Cidade de São Paulo

<p style="text-align: center;">Estatuto das Cidades Lei 10.257/01</p>	<p style="text-align: center;">Plano Diretor da Cidade de São Paulo Lei 13.430/02</p>
<p><i>I – regularização fundiária</i></p> <p><i>II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social</i></p> <p><i>III – constituição de reserva fundiária</i></p>	<p><i>I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária;</i></p>
<p><u>Omisso</u></p>	<p><i>II - transporte coletivo público urbano</i></p>
<p><i>IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana</i></p>	<p><i>III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento;</i></p>
<p><i>V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários</i></p> <p><i>VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes</i></p>	<p><i>IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;</i></p>
<p><i>VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico</i></p>	<p><i>V - proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC²³;</i></p>
<p><i>VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental</i></p>	<p><i>VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.</i></p>

Fonte: Adaptado pelo autor (2010).

Esta tabela, apesar de apresentar diferenças entre as aplicações previstas pelas leis federal e municipal, não pode ser considerada com conflitante, tendo em vista que as duas listas se somam.

²³ Zonas Especiais de Preservação Cultural – ZEPEC, artigo nº 167, item II do Plano Diretor Municipal, lei nº 13.430/02

Agrupamos os itens das duas listas, e é possível perceber que elas são praticamente idênticas, à exceção de dois itens:

- A lei municipal prevê a aplicação de recursos do FUNDURB, vale dizer, da Outorga Onerosa do Direito de Construir, em transporte coletivo público urbano, item que não consta na lei federal.
- No item IV da lei federal, que corresponde na tabela ao item III da lei municipal, ao ordenamento e direcionamento da expansão urbana foi incluída a infra-estrutura, drenagem e saneamento, pela lei municipal.

A principal característica da aplicação de recursos originados da Outorga Onerosa do Direito de Construir é a grande amplitude de aplicações desses recursos. Dentro do orçamento público os itens listados são muito variados, e sem fronteiras claramente definidas.

Além disso, não são definidas ligações entre a origem e o destino das aplicações dos recursos, segundo bairro por exemplo, o que transforma essa fonte de recursos para a administração pública em mais um item de receita, que se confunde com os outros tributos, e pode ser aplicado com elevado grau de liberdade pelo poder executivo.

3.4.8 Controle do FUNDURB

Os controles sobre o uso dos recursos do FUNDURB são internos à Prefeitura. O Conselho Gestor tem a função de administrar o FUNDURB, e seus membros são nomeados pelo Poder Executivo.

A única obrigatoriedade de dar publicidade aos atos de gestão do FUNDURB é a de encaminhar o plano anual de aplicação dos recursos junto com a proposta de lei orçamentária anual à Câmara Municipal.

3.5 CEPACS E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

3.5.1 Origens

Os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs – são um desdobramento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que tem suas origens no conceito de Solo Criado. A relação entre esses instrumentos aparece no Capítulo II referente às Definições, no Plano Diretor da Cidade de São Paulo:

Item X - Contrapartida Financeira é o valor econômico, correspondente à outorga onerosa, a ser pago ao Poder Público pelo proprietário de imóvel, em espécie ou em Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC;

Segundo o texto, o CEPAC é uma das duas formas de pagamento da Outorga Onerosa ao poder público, sendo a outra forma, o pagamento em dinheiro.

Os CEPACs são certificados vendidos pela municipalidade e podem dar direito, alternativamente, a construir uma área maior do que a legislação regular, ou ao uso diverso daquele estabelecido pela legislação. A área adicional pode atingir o limite estabelecido pela lei de criação de uma Operação Urbana específica.

A rigor os CEPACs não existem sem uma Operação Urbana Consorciada (OUC), e portanto não é possível tratar do CEPACs separadamente das Operações Urbanas Consorciadas. Os CEPACs são a forma que assume a Outorga Onerosa do Direito de Construir nos perímetros estabelecidos pela lei para algumas operações urbanas criadas na cidade. Há OUCs que não preveem a emissão de CEPACs. Não há possibilidade de um empreendimento ser realizado com o pagamento da Outorga Onerosa dentro de uma OUC na qual esteja prevista a emissão de CEPACs para a edificação acima do CA Básico.

As primeiras iniciativas com vistas a criação dos CEPACs foram elaboradas pelo economista e vereador Marcos Cintra (2009). Foram suas as primeiras iniciativas legislativas por meio de projetos de lei, enquanto vereador, e vários os artigos de jornais publicados a partir de 1994.

Em 1995, com a criação da OUC Faria Lima, com a denominação idêntica, mas com outro funcionamento, a Prefeitura de São Paulo lançou CEPACs pela primeira vez.

Entretanto, naquele momento, esse título não chegou a se estabelecer como um papel negociável no mercado de capitais. A inexistência de autorização do poder legislativo federal para sua emissão, impediu sua implantação no âmbito da Operação Urbana Faria Lima.

Dessa forma, diferentemente do CEPAC regulamentado (como é hoje), pela Instrução CVM nº 401, e pelo Decreto Municipal nº 44.844/04, ele sequer chegou a se constituir enquanto um título público, não tendo sido, portanto, ofertado em distribuição pública ou privada, e transformou-se apenas em um valor de referência do custo da contrapartida dos direitos adicionais de construção para efeitos de aplicação da Lei que assim o previa. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2008)

Naquele momento os CEPACs ainda não tinham o formato de valor mobiliário como hoje, o que viria a acontecer em 2003, com a regulamentação da CVM. O funcionamento dos CEPACs segundo essa primeira versão era muito semelhante à Outorga Onerosa do Direito de Construir, isto é, com a vinculação do direito de construção adicional vinculado ao imóvel e sem direito à negociação dos direitos com outros interessados.

A partir da promulgação do Estatuto das Cidades em 2001 e mais adiante, com a regulamentação dos CEPACs pela CVM em Dezembro de 2003, eles adquirem sua forma atual. Essa nova forma do CEPAC, a de valor mobiliário, é uma transformação que altera de maneira radical, não apenas a administração das questões urbanas da cidade, mas traz inovações à administração pública de forma geral.

Para justificar essa última afirmação, é válido recorrer ao texto do Plano Diretor do Município, Lei nº 13.430/2001, que repete *ipsis literis* o artigo 33 item VII do Estatuto das Cidades. Entre os itens obrigatórios na lei que cria uma OUC, a “forma de controle da Operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”. A expressão “controle social”, empregada em muitos documentos oficiais e também encontrada na legislação, é vaga, e raramente é acompanhada de definições mais precisas a respeito de quais elementos, quais mecanismos o compõem, e quais seriam as finalidades desse controle social.

Essa forma de controle, por meio de relatórios no formato que o mercado financeiro adota, veio da melhor forma possível, no momento que o CEPAC foi regulamentado pela CVM como um título de renda variável, uma subcategoria dos valores mobiliários. As OUCs não são sociedades anônimas, e, portanto, não tem a estrutura de governança corporativa dessas entidades (Diretoria e Conselho de Administração), mas a obrigação de publicar relatórios

financeiros trimestrais contendo informações das operações realizadas com os CEPACs, além da publicação das atas das reuniões dos respectivos Grupos Gestores, aproximam as OUC das Sociedades Anônimas listadas em bolsa, e constituem uma das melhores formas existentes de controle social efetivo entre todas as entidades públicas no Brasil.

3.5.2 Legislação

Na hierarquia legislativa brasileira, os CEPACs, em sua forma atual, foram criados pelo Estatuto das Cidades. Conforme o artigo nº 34, as OUCs, que devem ser criadas por lei municipal, podem prever a *“emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.”*

O termo CEPAC, que originalmente já havia sido utilizado quando da criação da lei 11.732/95 da OUC Faria Lima, teve sua concepção inteiramente reformulada a partir da iniciativa da Prefeitura de São Paulo, que, inovando, e indo além do texto original que dizia: *“Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados”*, registrou-os como valores mobiliários junto à Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Na realidade a CVM emitiu a Instrução nº 401, em 29 de dezembro de 2003, regulamentando os CEPACs, em função da iniciativa da Prefeitura de São Paulo, que propôs essa estrutura mais avançada para os certificados do que a singela previsão de livre negociação prevista no Estatuto das Cidades.

De acordo com aquela lei reguladora da questão urbana, algumas OUCs têm o CEPAC como instrumento para arrecadação da Outorga Onerosa, e outras não. As OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas tem seus respectivos CEPACs, enquanto todas as outras OUCs existentes não o fazem. É bem verdade que desde a regulamentação dos CEPACs pela CVM, em 2003, a cidade de São Paulo não teve nenhuma nova OUCs. Mas é verdade também que a OUC Faria Lima foi reformulada a partir da regulamentação da CVM, e os novos CEPACs substituíram os velhos CEPACs, enquanto as outras OUCs não sofreram alteração.

Há na legislação municipal um instrumento cuja nomenclatura pode causar confusão, que é a Certidão (e não Certificado) de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional, e que pode ser empregada pela Prefeitura Municipal nos seus esforços de reurbanização das favelas de Paraisópolis e Heliópolis. Este instrumento não tem relação com o CEPAC das OUCs, não é um valor mobiliário, e não deve ser confundido com os CEPACs do tipo valor mobiliário.

3.5.3 Itens obrigatórios na criação de uma OUC

A criação de CEPACs depende de promulgação de lei municipal específica, que cria uma OUC. Em seguida deve ser publicado decreto municipal regulamentando a lei, e alguns pré-requisitos devem estar contidos nesses textos legais conforme prescreve a lei federal:

1 - Limites geográficos da área

É óbvia a razão deste item. Dentro da cidade há que definir onde termina, e onde começam a vigorar as regras da OUC.

2 – Finalidade da Operação

Basicamente é a razão principal pela qual é constituída a OUC. De maneira simplificada, a pergunta é ‘Qual o problema, ou quais os problemas que essa OUC pretende resolver’.

3 – Programa de intervenções

É constituída pela lista de obras e outras intervenções para as quais são necessários os recursos da OUC. Essa lista deve não apenas elencar essas obras e intervenções, mas trazer também o custo estimado de cada uma e sua totalização para a OUC.

4 – Programa de atendimento à população diretamente afetada, em especial a população de baixa renda

Este item contém a preocupação dos legisladores com aqueles que, porventura, tenham que ser deslocados, ou de qualquer maneira sejam afetados pelas intervenções a serem implantadas pela OUC.

5 – Estudo de impacto de vizinhança

Este estudo tem por finalidade avaliar *ex ante*, os impactos provocados pelas intervenções da OUC, de maneira a planejar minimamente a solução dos problemas, ou de então de redefinir as medidas a serem tomadas quando da formulação da OUC.

6 – Forma de controle da Operação, compartilhada obrigatoriamente com representação da sociedade civil.

Como regra geral, em cada OUC é constituído um Conselho com representantes de todos os grupos de interesse da região²⁴ para a tomada das decisões da OUC. A lei Municipal, no caso o Plano Diretor, indica ainda itens adicionais que devem constar da lei de criação de uma OUC:

7 – Estudo de impacto ambiental prévio

Além do estudo de impacto de vizinhança da lei federal, a lei municipal prevê ainda a necessidade deste estudo.

8 – Solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de remover os moradores de favelas e cortiços.

Neste caso aumentam as restrições quanto à flexibilidade de realocação das residências dos moradores locais de baixa renda. Vale lembrar que no caso das Operações Interligadas, essa realocação não tinha restrição de distância da moradia original.

²⁴ No caso da OUC Faria Lima compõem o conselho, denominado Grupo de Gestão: um representante de cada entidade, a saber: EMURB (coordenadora do grupo), Movimento Defesa São Paulo; IAB; IE; APEOP; SECOVI; OAB; FAU/USP; União de Movimentos de Moradia, Associação de Moradores de Favelas (das favelas envolvidas nesta Operação Urbana); e um representante de cada um dos órgãos públicos municipais a serem designados pelo Prefeito num total de nove representantes.

9 – Garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental, protegidos por tombamento ou lei;

Este aspecto relacionado à preservação não consta da lei federal.

10 – Instrumentos urbanísticos previstos na operação;

É para o caso de haver o uso de outros instrumentos além da Outorga Onerosa, representada pelo CEPAC, como por exemplo, o direito de preempção.

11 – Contrapartida a ser exigida dos proprietários

É neste capítulo que é definida quantidade total de CEPACs a serem emitidos, a quantidade de m² por subzona, seu valor mínimo, e a tabela de correspondência de valores.²⁵ Mais adiante, no capítulo referente à Determinação do Preço, examinaremos essa tabela de correspondência em detalhe.

12 – Estoque de potencial construtivo adicional;

Da mesma forma que o Plano Diretor da cidade estabelece o estoque de potencial adicional de construção de cada distrito no caso das OUCs o próprio Plano Diretor estabelece que esse estoque, que pode ser estabelecido por subzona, pode ser redefinido pela lei que cria a OUC. Os outros fatores que são utilizados no cálculo da Outorga Onerosa (Fator Social e Fator de Planejamento) não se aplicam no cálculo dos CEPACs nas OUCs.²⁶

13 – Conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras.

Cada OUC tem um fundo exclusivo, e esta é uma das características mais importantes dos CEPACs. Em artigo, Gaiarsa e Monetti (2007) analisam a segregação de recursos que faz parte integrante do CEPAC, em função da regulamentação da CVM. Essa segregação tem como principal característica o impedimento que os recursos da arrecadação com a venda de CEPACs sejam utilizados pela prefeitura para qualquer finalidade outra que não as obras e melhoramentos listados na lei de criação dos CEPACs. Agentes externos, que são o banco depositário dos

²⁵ §5º do art. Nº 230 da Plano Diretor, lei 13;430/02

²⁶ Conforme o § 1º do art. nº 214, da lei nº 13.430/02, Plano Diretor.

recursos, e o agente técnico que libera os recursos para o pagamento dos fornecedores e das desapropriações são elementos importantes desse dispositivo, produzindo um efeito semelhante à “blindagem” sobre os recursos da OUC.

3.5.4 Objetivo das Operações Urbanas e dos CEPACs

O objetivo de uma Operação Urbana Consorciada, a OUC, é melhorar o ambiente urbano com a coordenação de esforços e repartição dos custos entre o Estado e os participantes da OUC.

Uma OUCs, de acordo com o Estatuto das Cidades é:

[O] conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.²⁷

Para completar a definição de uma OUC, a legislação municipal, por meio da lei do Plano Diretor manteve aquele texto e acrescentou:

[...] notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infraestrutura e sistema viário [...]²⁸

Essa é a definição das OUCs conforme está expressa nos caputs das respectivas leis, a federal e a municipal. São definições genéricas e que servem para dar um contorno amplo das razões para criação das OUCs.

Mais adiante a lei municipal, em seu artigo nº 227, indica quais as finalidades que justificam a criação de uma OUC, dizendo que elas são, “*alternativamente*”:

- I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- II - otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;

²⁷ Lei Federal 10.257/01

²⁸ Lei Municipal 13.430/02

III - implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;
 IV - ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo; V - implantação de espaços públicos;
 VI - valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
 VII - melhoria e ampliação da infra-estrutura e da Rede Viária Estrutural; VIII - dinamização de áreas visando à geração de empregos.

O termo “*alternativamente*”, no *caput* do artigo poderia levar ao entendimento de que uma OUC não poderia ter mais de uma das finalidades dessa lista, ou seja, que ao delimitar uma OUC não seria admissível que houvesse mais de um problema por vez naquele segmento físico da cidade. Talvez o legislador, *alternativamente* à hipótese de um “*cochilo*” tenha tido a intenção de disciplinar pela legislação elencando objetivos permitidos para ação das OUCs.

Ao criar um título desvinculado da propriedade imobiliária, que não apresentaria limites para a compra de qualquer quantidade de CEPACs, talvez a principal finalidade tenha sido o de aumentar a capacidade de adiantar recursos para a execução do conteúdo dos planos urbanísticos da cidade. Esse é, aliás, um dos principais argumentos de Cintra (2009), quando os CEPACs ainda eram apenas uma idéia em seus artigos.

O CEPAC não pode ser utilizado em outra OUC que não aquela para a qual foi criado. Da mesma forma os recursos gerados pela arrecadação com a venda de CEPACs só podem ser utilizados na respectiva OUC.²⁹

Para atingir seus objetivos uma OUC pode introduzir alterações originalmente definidas pela lei de uso e Ocupação do Solo. Tanto a lei federal quanto a Plano Diretor da Cidade de São Paulo dispõe que a lei de criação da OUC pode incluir, entre outras medidas (o que significa que não estão restritas a estas):

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente e o impacto de vizinhança;
 II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

O grifo acima corresponde ao que a lei municipal acrescentou ao texto original da lei federal.

O significado do texto acima, bem como de todo o conteúdo da legislação relativo às OUCs, é a ampla liberdade concedida ao administrador público na definição do que pode ser feito dentro do perímetro das OUCs, não havendo na prática muitas restrições ao que está definido

²⁹ Lei 10.257/01, artigo nº33, §1º.

na LUOS. A única restrição explícita está no art. nº 226 do Plano Diretor na qual o CA máximo em uma OUC não pode ultrapassar a 4, com exceção de empreendimentos em área próximas a estações ferroviárias, sem desrespeitar o CA global (também chamado de CA bruto que se aplica a uma zona)³⁰. De resto, a legislação relativa às OUC é extremamente flexível.

3.5.5 Objeto do Pagamento

O CEPAC é um título que representa um direito a ser exercido por seu detentor. É o direito de construir além do CA básico, até o limite máximo do CA estabelecido na lei de criação da OUC específica, ou então para alteração do uso de imóvel dentro da OUC.

Esse título pode ser comprado por qualquer indivíduo e tem existência própria, isto é, ele é independente de quem seja seu detentor ou de vinculação a um imóvel. Não há qualquer limitação à compra ou encarteiramento de CEPACs por um indivíduo, os quais têm seu mercado primário (quando são emitidos para a primeira venda) nos leilões, ou quando dados em pagamento por desapropriações ou por obras realizadas.

A única limitação ao exercício do direito que o CEPAC representa é a inexistência de estoque de potencial adicional de construção disponível na área desejada por seu portador. A lei de criação da OUC estabelece limites urbanísticos ao volume de área construída que uma determinada sub-área tolera, em função de sua infraestrutura.

O CEPAC não é um título que represente dívida, isto é, ele não é resgatável contra pagamento. Ele não entra nos cálculos para fins da lei de Responsabilidade Fiscal ou nos limites de endividamento do município. Seu regate se dá quando da emissão da licença emitida pela Prefeitura para execução de um empreendimento imobiliário.

³⁰ Lei 13.430/02, Art. Nº 146 – item **XXIX** – “*Coefficiente de Aproveitamento Bruto é a relação entre a área construída total de uma zona, área de intervenção ou operação urbana e sua área bruta.*” Em outras palavras, alguns empreendimentos podem exceder o CA máximo, mas não a área construída de todas as edificações daquele perímetro somadas.

Ele pode ser revendido no mercado por seu detentor, o que é conhecido por negociação no mercado secundário, enquanto não estiver vinculado a uma propriedade. Da mesma forma o comprador não precisa ter um imóvel na região da OUC para comprar um CEPAC.

Ao ser vinculado a um imóvel, seja por averbação no registro de imóveis, seja para a emissão de uma licença de construir junto à Prefeitura, o CEPAC perde sua propriedade de ser livremente negociado.

3.5.6 Estoque de área computável adicional

O estoque disponível para cada subsetor da OUC, é monitorado permanentemente pela Prefeitura. Essa informação é vital para o empreendedor, pois a autorização para efetuar um empreendimento depende da existência de estoque de área computável adicional no endereço do empreendimento.

Essa informação está disponível para consulta imediata no site da CVM, que recebe os relatórios trimestrais de cada Operação Urbana com CEPACs emitidos, ou então no site da Prefeitura.³¹ A EMURB mantém controle cotidiano desses estoques, tendo em vista que a cada nova solicitação de autorização para um novo empreendimento, o saldo de estoque existente deve ser consultado.

No relatório do 3º trimestre de 2009, último relatório disponível na data em que este texto foi escrito, não só não havia mais estoque disponível para edifícios não residenciais no subsetor Berrini, com ainda havia uma demanda reprimida da ordem de 62.782,70 m² de empreendimentos novos.³²

³¹Para OUC Águas Espraiadas, ver:

http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada/0001/ouc_agua_espraiada_set09_estoque_geral.pdf.

Para OUC Faria Lima ver:

http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/faria_lima/0001/ouc_faria_lima_set09_estoque_geral.pdf.

³² <http://www.cvm.gov.br>

3.5.7 Cálculo da quantidade necessária de CEPACs

A aquisição de CEPACs tem por objetivo obter a licença da Prefeitura para construir a área que excede o CA (Coeficiente de Aproveitamento) básico de uma região, ou sub-região específica. Como regra geral, cada OUC pode ser subdividida em subsetores, sendo que cada um deles pode ser ainda subdividido em segmentos menores, de forma que um CEPAC pode valer uma quantidade variável de m², dependendo de onde será efetuado o empreendimento imobiliário.

Cada OUC tem uma tabela que indica a área de licenciamento que pode ser obtida em cada trecho da OUC. Como exemplo, segue abaixo a tabela da OUC Faria Lima.

Tabela 4 – Tabela de Equivalência dos CEPACs da Operação Urbana Consorciada Faria Lima

TABELA DE EQUIVALÊNCIA DOS CEPAC						
PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m ² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m ² de área de terreno referente à mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m ² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 Pinheiros	1a	1,2	0,8	2	1,2	0,8
	1b	1,8	1,5	2	1,8	1,2
	1c	2,6	1,7	2	2,6	1,7
	1d	2,8	1,8	2	2,3	1,5
SETOR 2 Faria Lima	2a	0,8	0,5	1,5	0,8	0,5
	2b	0,9	0,6	1,5	0,9	0,6
	2c	1,1	0,8	1,5	1,2	0,8
	2d	1,3	0,5	1,5	0,8	0,5
	2e	1,8	1,2	1,5	1,8	1
SETOR 3 Hélio Pelegrino	3a	1,2	0,8	1,5	1,2	0,8
	3b	1,2	1	1,5	1,2	0,8
	3c	2,5	1	1,5	1,5	1
	3d	1,5	1	1,5	1,5	1
	3e	2,5	1,5	1,5	2,3	1,5
SETOR 4 Olimpíadas	4a	0,9	0,6	2	0,9	0,6
	4b	2	0,9	2	1,4	0,9
	4c	2	1,2	2	1,8	1,2
	4d	2	1	2	1,5	1

1a, 3a, 4a - frente para a Av. F. Lima
 2a - frente para Av.F. Lima, entre Rebouças e C. Jardim
 2b - frente Av. F. Lima, entre C. Jardim e Juscelino
 2c - incluindo frente Av. C. Jardim
 3b - frente para Av. Juscelino Kubitschek

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (2008).

No caso acima temos a tabela de conversão de CEPACs para a OUC Faria Lima. É possível perceber uma grande variedade de situações, onde para cada local específico, para uma edificação, a quantidade de CEPACs a serem convertidos é diferente. É necessário compulsar a planta da OUC e investigar com precisão onde é o exato local do imóvel. São 18 subsetores diferentes com cinco alternativas distintas para conversão de CEPACs, o que resulta em noventa possibilidades diferentes de coeficientes de conversão.

Tabela 5 – Tabela de Equivalência dos CEPACs da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas

Sector	Para área adicional de construção	Para área de terreno referente para modificação de usos e parâmetros
Jabaquara	3 m ²	2 m ²
Brooklin	1 m ²	1 m ²
Berrini	1 m ²	2 m ²
Marginal Pinheiros	2 m ²	2 m ²
Chucrí Zaidan	1 m ²	2 m ²

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo (Prospecto da 1ª emissão de CEPACS - Operação Urbana Águas Espraiadas, 2004).

Este caso é uma demonstração do que afirmamos anteriormente, no item referente ao Objetivo das Operações Urbanas. Afirmamos que a legislação das OUCs permite grande flexibilidade na sua criação. Enquanto a OUC Faria Lima prevê noventa possibilidades diferentes de conversão de CEPACs, dependendo do tipo de uso que se fará dele, e do local onde está a propriedade onde eles serão aplicados, no caso da OUC Águas Espraiadas existem apenas dez possibilidades.

Isto se deve ao fato de que a OUC Faria Lima foi dividida em 4 setores diferentes, e cada um deles foi subdividido em 4 ou 5 subsetores, enquanto no caso da OUC Águas Espraiadas seu território foi subdividido em 5 setores, sem subdivisões adicionais.

Tendo em vista as duas abordagens bastante distintas entre as duas OUCs, e a ausência de comentários na literatura a respeito dessa discrepância de critérios de divisão da OUC em uma quantidade maior ou menor de setores, fica aberta a hipótese, a ser provada, de que a experiência da OUC Faria Lima, criada antes, resultar na OUC das Águas Espraiadas, mais simples, com menos subsetores, quiçá de gerenciamento mais fácil.

3.5.8 Forma de cálculo

Usamos como exemplo a Tabela de equivalência de CEPACs da OUC Faria Lima apresentada anteriormente.

A coluna A refere-se à área construída. Um CEPAC da OUC Faria Lima pode representar 0,8 m² de construção adicional no subsetor b, do Setor Faria Lima, ou 2,8 m² no subsetor d, do Setor Pinheiros.

A coluna B é utilizada para cálculo quando houver mudança de uso ou de parâmetros urbanísticos. Parâmetros Urbanísticos conforme definido pela lei que criou a OUC, refere-se a alterações conjuntas na taxa de ocupação do terreno e no gabarito.

A coluna C fornece os coeficientes de equivalência para edificações com taxa de ocupação do terreno acima de 50%, sem exceder 70%. Nas colunas B e C cada CEPAC deve ser multiplicado pelo fator do subsetor respectivo, conforme o caso.

Exemplo1: Mudança de Uso: para mudança de uso de um imóvel que esteja em área residencial, e pretenda um uso comercial, é necessário dividir a área de um terreno de 1.000 m² por 2, no subsetor 1^a, ou seja, são necessários 500 CEPACs para obter essa autorização.

Exemplo 2: Aumento da Taxa de Ocupação: Para um edifício residencial, no subsetor 1^a, em terreno de 1.000 m², e que pretenda ocupar 70% do terreno, ao invés dos 50% previstos na LUOS, é necessário dividir a área do terreno por 1,2, para obter a quantidade necessária de CEPACs.

Cálculo1: $1.000\text{m}^2 / 1,2 = 833$ CEPACs.

Caso o uso do terreno seja não residencial o cálculo é diferente:

Cálculo 2: $1.000\text{m}^2 / 0,8 = 1.250$ CEPACs.

3.5.9 Estoques de Área Construída Adicional

Da mesma forma que o Plano Diretor estabeleceu estoque de Área Construída Adicional a ser autorizada mediante pagamento de Outorga Onerosa, de maneira análoga criação de OUC inclui o estabelecimento de estoques de área adicional a ser autorizada mediante a venda de CEPACs.

Tabela 6 – Estoque OUC Águas Espriadas, por Setor: Inicial e disponível em 04/01/2020 (Unidade: m²)

Setor	Estoque Inicial Máximo por Setor	Uso Máximo Não Residencial Por Setor	Estoque Total (Residencial + Não Residencial)
Brooklyn	1.500.000	1.044.933,75	1.198.076,18
Berrini	250.000	2,40	8.383,17
Marginal Pinheiros	600.000	326.200,00	420.983,47
Chucri Zaidan	2.000.000	1.289.822,24	1.767.694,12
Jabaquara	500.000	350.000,00	492.290,15
Soma	4.850.000		3.887.427,09
Total Permitido	3.750.000	3.010.958,39	

Fonte: EMURB (2010a).

A soma total dos estoques inicialmente disponíveis na OUC era de 4.850.000 m², mas o máximo permitido pela lei era de 3.750.000 m². Isto significa que alguns dos setores poderiam, ao longo da “vida” da OUC, consumir o máximo do estoque disponível, enquanto outros setores poderiam não ter seu estoque consumido, ou consumido parcialmente em proporção menor do que a inicialmente alocada. Outra limitação definida pela lei era um mínimo de utilização de 30% para usos residenciais, e máximo de 70% para não residenciais. Foi definido também, que uma vez consumidos 50% dos estoques de um setor, a EMURB, “ouvido o Grupo Gestor, [...] poderia promover, se necessário, ajustes dos percentuais, [...] de modo a garantir a mescla de usos... admitidos”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001)

3.5.10 Determinação do Preço do CEPAC

O preço inicial do CEPAC consta da lei de criação da OUC. Na OUC Faria Lima, o valor mínimo estabelecido foi de R\$1.100,00³³. Para a OUC Águas Espriadas o valor mínimo inicial foi estipulado em R\$300,00.³⁴

A colocação de CEPACs pode ser feita de duas formas: por leilões, ou podem ser utilizados para o pagamento de fornecedores ou para o pagamento de desapropriações. O preço dos CEPACs no último leilão é o preço utilizado para calcular a quantidade de CEPACs para os outros pagamentos.

Os leilões, que ocorrem na Bovespa, seguem as normas dos leilões de valores mobiliários, conforme as regras da Bovespa. O preço de abertura do leilão pode ser estabelecido pela Prefeitura, sempre através da EMURB – Empresa Municipal de Urbanização, e não obrigatoriamente é utilizado o preço do leilão anterior como referência. Durante o leilão os interessados dão seus lances sucessivamente, e os preços podem variar como em qualquer mercado, segundo a oferta e a demanda.

Tabela 7 – OUC Águas Espriadas – Leilões de CEPACs – Datas, valor unitário, total arrecadado no leilão

A Data do Leilão	B Quantidade	C Preço Unitário ao final do leilão	D Valor colocado	E Dias decorridos entre leilões	F Variação		G Quantidade
					Preço Unitário		
20/7/2004	100.000	R\$ 300,00	R\$ 30.000.000,00				
22/12/2004	16.899	R\$ 310,00	R\$ 5.238.690,00	155	3,3%		-83%
29/11/2005	56.500	R\$ 370,00	R\$ 20.905.000,00	342	19,4%		234%
31/5/2006	125.969	R\$ 370,00	R\$ 46.608.530,00	183	0,0%		123%
30/1/2007	50.000	R\$ 400,00	R\$ 20.000.000,00	244	8,1%		-60%
25/4/2007	100.000	R\$ 411,00	R\$ 41.100.000,00	85	2,8%		100%
29/5/2007	158.773	R\$ 411,00	R\$ 65.255.703,00	34	0,0%		59%
22/2/2008	186.740	R\$ 1.100,00	R\$ 205.414.000,00	269	167,6%		18%
2/10/2008	379.650	R\$ 535,00	R\$ 203.112.750,00	223	-51,4%		103%
27/8/2009	73.500	R\$ 615,50	R\$ 45.239.250,00	329	15,0%		-81%
Total	1.384.131		R\$ 737.904.743,00				

Fonte: EMURB (2010a).

³³ §2º do artigo 7º da lei nº 13.769/2004.

³⁴ §1º do artigo 11º da lei nº 13.260/2001.

A tabela acima permite ver, em primeiro lugar, que há grandes oscilações dos preços. O preço unitário em cinco anos (2004 a 2008) evoluiu 105% (de R\$300,00 a R\$615,50) dos leilões, enquanto o IPCA, Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, medido pelo IBGE, elevou-se em 30,03%. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2009)

O Preço Unitário do CEPAC que vinha com uma evolução gradativa (aproximadamente 10% a.a.) até maio de 2007 (de R\$300 em 07/2004 para R\$411 em 05/2007), no leilão de 22/02/2008 sofreu uma alta de 167% (R\$1.100), para logo a seguir, no leilão seguinte, cair mais de 50%. (R\$535). Essa oscilação, que excedeu em percentual todas as oscilações de preços dos CEPACs até então, ocorreu num momento de grande demanda por incorporações na cidade de São Paulo, e também pela impossibilidade de leiloar CEPACs em maior número. A Prefeitura, que naquele momento tinha a autorização da CVM para efetuar a 3ª Emissão de CEPACs, a qual autorizava a emitir um máximo de 186.740 CEPACs, após o que nova autorização deveria ser solicitada, mas que teve que aguardar nova autorização daquela autarquia. O mercado, pressionado pela demanda dos lançamentos, e sabedor do limitado volume autorizado, e da demora para uma próxima autorização da CVM, entrou em colapso. A autorização para a 4ª emissão só foi publicada em Julho de 2008, seis meses após o último leilão, para um volume de 1.201.841 CEPACs, um volume 6,5 vezes maior do que a última emissão.

O intervalo de tempo entre esses leilões é irregular, e com frequência espaçados demais, como é possível ver na coluna E da tabela acima. Isso permitiria trabalhar com a hipótese de que as fortes oscilações nos preços do CEPAC têm relação com essas irregularidades temporais. Como reforço dessa suspeita, além dessa oscilação muito forte dos preços, em especial a partir do início de 2008, esse período é marcado pelo forte ritmo de lançamentos no mercado imobiliário, que é o período imediatamente anterior à crise internacional de 2008.

Mesmo com a participação de outros canais de distribuição, representados pelos agentes privados que receberam CEPACs como pagamento por serviços prestados, a Prefeitura não conseguiu fazer frente à demanda que gerou as fortes oscilações em 2008.

A tabela a seguir é a mesma tabela anteriormente apresentada, com o acréscimo das colocações privadas de CEPAC, que é a denominação dada quando se paga fornecedores e desapropriados com os títulos.

Tabela 8 – OUC Águas Espreadas – Colocações de CEPACs – Datas, valor unitário, leilões e colocações privadas. As linhas sombreadas indicam as colocações diretamente aos fornecedores ou desapropriados (colocações privadas)

A	B	C	D	E	F		G
					Preço Unitário	Quantidade	Dias decorridos entre leilões
Data	Quantidade	Preço Unitário	Valor colocado	Dias decorridos entre leilões			Preço Unitário
20/7/2004	100.000	R\$ 300,00	R\$ 30.000.000,00				
22/12/2004	16.899	R\$ 310,00	R\$ 5.238.690,00	155	3,3%	-83%	
29/11/2005	56.500	R\$ 370,00	R\$ 20.905.000,00	342	19,4%	234%	
31/5/2006	125.969	R\$ 370,00	R\$ 46.608.530,00	183	0,0%	123%	
30/11/2006	22.657	R\$ 371,00	R\$ 8.405.747,00	183	0,3%	-82%	
30/1/2007	50.000	R\$ 400,00	R\$ 20.000.000,00	244	7,8%	121%	
25/4/2007	100.000	R\$ 411,00	R\$ 41.100.000,00	85	2,8%	100%	
29/5/2007	158.773	R\$ 411,00	R\$ 65.255.703,00	34	0,0%	59%	
30/8/2007	9.008	R\$ 411,00	R\$ 3.702.288,00	93	0,0%	-94%	
1/10/2007	12.413	R\$ 411,00	R\$ 5.101.743,00	32	0,0%	38%	
30/10/2007	10.018	R\$ 411,00	R\$ 4.117.398,00	29	0,0%	-19%	
26/11/2007	3.304	R\$ 411,00	R\$ 1.357.944,00	27	0,0%	-67%	
30/11/2007	9.738	R\$ 411,00	R\$ 4.002.318,00	4	0,0%	195%	
26/12/2007	32.849	R\$ 411,00	R\$ 13.500.939,00	26	0,0%	237%	
2/1/2008	11.121	R\$ 411,00	R\$ 4.570.731,00	7	0,0%	-66%	
24/1/2008	15.598	R\$ 411,00	R\$ 6.410.778,00	22	0,0%	40%	
30/1/2008	9.394	R\$ 411,00	R\$ 3.860.934,00	6	0,0%	-40%	
22/2/2008	186.740	R\$ 1.100,00	R\$ 205.414.000,00	269	167,6%	1888%	
2/10/2008	379.650	R\$ 535,00	R\$ 203.112.750,00	223	-51,4%	103%	
27/8/2009	73.500	R\$ 615,50	R\$ 45.239.250,00	329	15,0%	-81%	
Total	1.384.131		R\$ 737.904.743,00				

Fonte: EMURB (2010a).

No período entre 29/5/07, data do último leilão de 2007, e 30/1/08 (8 meses), data da última colocação privada, foram feitas nove dessas colocações, totalizando 113.443 CEPACs, com um prazo médio de 27 dias entre elas. A soma dessas colocações é de grandeza comparável aos leilões realizados imediatamente antes e imediatamente após esse período marcado por sucessivas colocações privadas. Mesmo com essa colocação de CEPACs no mercado, via um fornecedor privado da Prefeitura, o qual certamente contribuiu para o aumento da oferta de CEPACs no mercado secundário, o leilão que veio logo a seguir, em 22/2/08 acusou uma demanda reprimida que resultou em forte aumento dos preços unitários. É interessante ver o que se passou na OUC Faria Lima nesse período.

Tabela 9 – OUC Faria Lima – Leilões de CEPACs – Datas, valor unitário, leilões e colocações privadas

A	B	C	D	E	F		G
					Preço Unitário	Quantidade	
Data	Quantidade	Preço Unitário ao final do leilão	Valor Colocado	Dias decorridos entre leilões	Preço Unitário	Quantidade	Varição
27/12/2004	9.091	R\$ 1.100,00	R\$ 10.000.100,00				
29/12/2004	24.991	R\$ 1.100,00	R\$ 27.490.100,00		0,0%	275%	
7/12/2005	3.292	R\$ 1.100,00	R\$ 3.621.200,00		0,0%		
27/12/2005	2.579	R\$ 1.100,00	R\$ 2.836.900,00		0,0%		
28/12/2005	3.907	R\$ 1.100,00	R\$ 4.297.700,00		0,0%		
24/1/2006	6.219	R\$ 1.100,00	R\$ 6.840.900,00		0,0%		
15/2/2006	1.022	R\$ 1.100,00	R\$ 1.124.200,00		0,0%		
11/10/2006	2.729	R\$ 1.100,00	R\$ 3.001.900,00	653	0,0%	30%	
17/10/2007	156.730	R\$ 1.240,00	R\$ 194.345.200,00	371	12,7%	5743%	
20/12/2007	72.942	R\$ 1.240,00	R\$ 90.448.080,00		0,0%		
12/3/2008	83.788	R\$ 1.538,00	R\$ 128.865.944,00	147	24,0%	-47%	
21/10/2008	2.500	R\$ 1.724,00	R\$ 4.310.000,00		12,1%		
5/2/2009	55.612	R\$ 1.700,00	R\$ 94.540.400,00	330	-1,4%	-34%	
5/3/2009	1.521	R\$ 1.715,00	R\$ 2.608.515,00		0,9%		
Total	426.923		R\$ 574.331.139,00				

Fonte: EMURB (2010b).

Enquanto os preços unitários dos CEPACs da OUC Águas Espriadas subiram 105% entre 07/2004 e 10/2008, os da OUC Faria Lima, nesse mesmo período, subiram 57% , indicando uma discrepância menor entre oferta e demanda de CEPACs nesta OUC em relação àquela.

O espaçamento no tempo da oferta de CEPACs é notável, no sentido de que entre os leilões da OUC Águas Espriadas o intervalo médio é de 207 dias, chegando ao máximo de 342 dias. No caso da OUC Faria Lima o tempo médio entre leilões é ainda maior: 375 dias. Considerando o tempo necessário para maturação de empreendimentos imobiliários, bem como a movimentação do mercado onde são efetuados lançamentos com certa frequência, e na inexistência de outros meios de colocação de CEPACs, esse prazo médio entre os leilões apresenta incompatibilidade com as atividades de planejamento desse tipo de empreendimento.

A evolução dos preços dos CEPACs depende de vários fatores, e não é objetivo deste trabalho, nem haveria espaço aqui para analisá-la em detalhe. Queremos chamar a atenção para duas variáveis principais que afetam o preço: o ritmo de lançamentos no mercado e a

evolução do estoque de CEPACs disponíveis, ou seja, que foram colocados em circulação, mas que ainda não foram vinculados a nenhum imóvel. Esta segunda variável é influenciada pelo ritmo das colocações privadas. Caso houvesse um volume maior de pagamentos de obras e de desapropriados por meio de CEPACs, existiria uma tendência de aumento na oferta de CEPACs no mercado secundário, o que poderia aliviar pressões de demanda existente entre leilões. O inconveniente desta forma de re-alocação de CEPACs pelo mercado é que eventuais ganhos proporcionados pela variação de preço dos CEPACs no mercado secundário seriam apropriados pelos seus detentores, e não pela Prefeitura. Isto é um contra-senso pois viria contra a filosofia que criou os CEPACs, que é a apropriação pelo Estado de parte da valorização imobiliária para ser realocada sob a forma de investimentos em infraestrutura urbana.

As duas OUCs que lançaram mão dos CEPACs apresentam números distintos quando se trata das duas formas de colocação:

Tabela 10 – Valores totais e por tipo de colocação das OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas (Unidade: CEPACs)

		Valor vendido em leilões	Valor colocado Privadamente	Total
OUC Faria Lima	Valor	430.754	143.578	574.331
	%	75%	25%	
OUC Águas Espraiadas	Valor	682.874	55.031	737.905
	%	93%	7%	

Fonte: Comissão de Valores Mobiliários (2010).

Em termos monetários, a OUC Faria Lima teve 25% de suas colocações feitas privadamente, enquanto a outra OUC teve apenas 7%. Foram R\$143 milhões na OUC F. Lima contra R\$ 55 milhões nas Águas Espraiadas, volume três vezes maior no caso da primeira. Essa discrepância poderia ser uma das explicações para as variações percentuais de menor amplitude nos preços unitários dos CEPACs da OUC F. Lima, que resultou do pagamento de grande volume de obras, mais especificamente os túneis nas duas extremidades da Avenida Brigadeiro F. Lima. O papel dos agentes privados na redistribuição dos CEPACs não pode ser subestimado neste caso, em especial tendo em vista os períodos longos entre os leilões nesta OUC.

Tendo em vista que os CEPACs são adquiridos com o objetivo de efetuar um empreendimento imobiliário, eles são adquiridos em antecipação ao investimento a ser

realizado. Existiria uma sensibilidade na demanda por CEPACs em função das perspectivas do mercado imobiliário. A demanda por CEPACs se reflete na Tabela de colocação da OUC Águas Espreadas. Apesar da queda de preços pela metade entre os dois leilões, Fevereiro e Outubro de 2008, o volume de CEPAC colocados dobrou, passando de 186 mil para 379 mil CEPACs. Esse último volume de CEPACs leiloados ocorreu já sob o signo da crise financeira, que, fartamente marcada por uma série de indicadores, teve a quebra do Banco Lehman Brothers em setembro de 2008 como o notável divisor de águas para o seu agravamento agudo.

O leilão seguinte, que só veio a ocorrer em agosto de 2009, dez meses depois, arrecada em dinheiro 25% do leilão anterior, e um volume equivalente a 19%, indicando aumento de preços.

Podemos concluir que, no longo prazo, a demanda dos CEPACs guarda uma relação direta com a flutuação da demanda, o que se revela tanto no preço quanto na quantidade demandada. No curto prazo porém podem ocorrer distorções de preço, tendo em vista a imprevisibilidade de espaçamento muito longo entre os leilões de CEPACs.

3.5.11 Aplicação dos Recursos

Os recursos dos CEPACs são inteiramente aplicados na respectiva OUC. Não só isso, como também são aplicados na lista de obras priorizada na lei de sua criação. Nenhuma parte dos recursos é apropriada pelo governo, no sentido de se tornar receita geral para livre uso do governo, e todos os recursos arrecadados são aplicados nas obras e melhoramentos da OUC.

O esquema de segregação de recursos, apontado em Gaiarsa e Monetti (2007), onde é comparando ao esquema de “*escrow accounts*”, muito utilizado nas operações financeiras no exterior, é uma inovação importante na administração pública brasileira. Uma “*escrow account*” só pode ser movimentada a partir de um evento, ou de uma condição que independe da vontade do beneficiário do valor a ser liberado. No caso dos CEPACs o evento é a realização da obra ou melhoramento, ou a aprovação da medição de uma obra, e em qualquer

caso, a Caixa Econômica Federal é o agente técnico que tem o poder de liberar os recursos da OUC em benefício dos fornecedores respectivos.

O circuito que se inicia com a arrecadação de recursos da venda de CEPACs, e que se encerra com o pagamento dos fornecedores e desapropriações da OUC tem algumas características que merecem ser indicadas em detalhe.

A arrecadação da venda de CEPACs por meio dos leilões na Bovespa, ficam em uma Conta Vinculada, cujos recursos só são liberados segundo regras estritas e claras. A EMURB tem direito a uma remuneração por seu trabalho de coordenação da OUC (3% do valor das obras, e mais 1,5% do valor arrecadado pela coordenação geral).

A CEF- Caixa Econômica Federal é o agente fiscalizador e cabe a ela, nos termos do Prospecto da Emissão de CEPACs aprovada pela CVM:

[...] fiscalizar o emprego dos recursos obtidos com a distribuição pública de CEPAC exclusivamente nas Intervenções das Operações Urbanas Consorciadas, bem como acompanhar o andamento das referidas Intervenções e assegurar a suficiência e veracidade das informações que serão periodicamente prestadas pelo Município ao mercado. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2004)

É a CEF que analisa e libera os pagamentos aos fornecedores da OUC, a partir dos recursos existentes na conta vinculada.

Não existe a possibilidade de que os recursos dessa conta sejam utilizados para qualquer outra finalidade da Prefeitura de São Paulo. Esta forma de operação é uma garantia adicional de que a OUC não fica sujeita a decisões alheias ao estabelecido na lei de sua criação, mantendo o compromisso estabelecido com os compradores dos CEPACs, por meio dos mecanismos vigentes no mercado financeiro, e das regras adotadas pela Bovespa e pela CVM.

Todos esses mecanismos não interferem nas escolhas, na hierarquização ou priorização das intervenções a serem executadas no âmbito da OUC. Os mecanismos de arrecadação e controle de uso dos recursos financeiros da OUC são uma evolução positiva para a administração desses recursos públicos. Os critérios para eleição de prioridades, e decisão sobre o que será executado com os recursos da OUC, ficam na órbita das decisões forjadas no mundo da política. Ao ser aprovada por lei, os limites da OUC, o elenco de obras e melhorias, as vantagens a ser oferecidas aos empreendedores, a proteção aos moradores, e tudo o mais, ainda é objeto das escolhas que a cidade faz, por meio dos instrumentos existentes para isso. No caso específico da OUC Águas Espaiadas o custo da Ponte Estaiada sobre o Rio

Pinheiros (cerca de R\$340 milhões) pode ser criticado por ser muito elevado, e que a OUC poderia ter avançado em outras frentes, caso o custo da ponte não absorvesse tantos recursos.³⁵ Esses aspectos, contudo, não são centrais a este estudo, mas mereceriam atenção pelas grandezas envolvidas.

3.5.12 As críticas às OUCs

As críticas às OUCs encontradas na literatura são várias, mas é necessário destacar uma em especial, cuja relação com a questão da valorização imobiliária é particularmente importante. Essas críticas põem em relevo os aspectos relativos à expulsão das populações de renda mais baixa das áreas das OUC, como resultado da valorização das propriedades no interior de seu perímetro.

Pessoa e Bogus (2008) fazem referência ao fenômeno em seu trabalho apresentado no Seminário da Lares de 2008:

[...] ao contrário dessa orientação (busca da cidadania através da garantia da função social da cidade e do bem estar de seus habitantes, que estão no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal) os projetos de renovação urbana estão, via de regra, se voltando, cada vez mais, aos interesses privados do mercado imobiliário, fundiário e financeiro, atuando primordialmente, em benefício das elites dominantes e do capital.

Cymbalista e Santoro (2006) também são críticos na sua avaliação das OUC, pela valorização das propriedades que ocorrem em seu perímetro, e as consequências daí advindas:

Estudos mostram que a venda de potencial construtivo está frequentemente inserida em projetos que na verdade ampliam as oportunidades do mercado imobiliário, reforçando assim a concentração de riqueza. (CYMBALISTA e SANTORO, 2006) apud Wilderode (1997) e Fix (2000)

³⁵ Em 30/09/2009 já haviam sido colocados 1.384 mil CEPACs, ou 37% do total da OUC autorizado por lei, sendo que 76% dos recursos foram dedicados à construção da ponte sobre o rio Pinheiros, 10% a habitações de interesse social e 8% a desapropriações.

Sandroni, Biderman e Smolka, em artigo na Revista Land Lines, do Lincoln Institute of Land Policy defendem os CEPACs pelas suas propriedades redistributivos da renda:

*Comparing a redevelopment project financed totally by construction bonds (like CEPACs) and one financed totally with general property taxes, there is no doubt that the former is less regressive than the latter.*³⁶ (SANDRONI, BIDERMAN e SMOLKA, 2006)

A despeito dessa avaliação positiva, os autores, no mesmo artigo, expressam sua crítica aos mecanismos de OUCs, pelos seus efeitos de expulsão das populações de baixa renda.

*Furthermore, the urban operation mechanism offers incentives for redevelopment. Given that most projects increase land prices and drive out the poor from the region, it would be better to invest the entire municipal budget in small-scale projects.*³⁷ (SANDRONI, BIDERMAN e SMOLKA, 2006)

Whitaker e Fix, em artigo jornalístico (2001), e novamente Fix (2000), Sales (2005), também apontam para esta questão, entre outras discutidas em seus textos.

Essas críticas destacam os aspectos negativos da valorização imobiliária num cenário de discrepâncias de renda entre faixas da população, característica que marca de várias formas o cenário urbano. Essas críticas apontam para as limitações não apenas das OUCs, mas das políticas urbanas em geral para lidar com os problemas da pobreza, do emprego, e outros que marcam as cidades brasileiras.

No capítulo a seguir, dedicado à comparação e avaliação dos mecanismos estudados, voltamos a tratar deste aspecto.

³⁶ “Se compararmos um projeto de recuperação urbana inteiramente financiado por bônus de reconstrução (como os CEPACs) com um financiado inteiramente pelos impostos sobre a propriedade, não há dúvida de que aquele é menos regressivo do que este último.” (tradução livre)

³⁷ “Além disso, o mecanismo das operações urbanas oferece incentivos para a recuperação urbana. Dado que a maioria desses projetos aumenta os preços da terra, e expulsa os pobres daquela região, seria melhor investir todo o orçamento municipal em projetos de pequena escala.” (tradução livre)

4 PRINCÍPIOS E REGRAS GERAIS DOS MECANISMOS ESTUDADOS

Este capítulo trata de enunciar princípios e regras gerais que regem os mecanismos de política urbana examinados neste trabalho.

No capítulo referente à Metodologia deste trabalho (3.2 – Critérios para a escolha dos casos analisados) foi dito que os exemplos escolhidos para análise comparada tinham como característica comum a apropriação de parte da valorização imobiliária com a finalidade de reverter os valores arrecadados em infraestrutura e/ou benefícios urbanísticos, que de outra maneira deveriam ser financiados pelo Estado.

A escolha e o tratamento conjunto desses dispositivos num mesmo trabalho já são uma indicação de que há similaridades entre eles, ainda que as diferenças sejam significativas, como fica evidente da leitura comparada das descrições individuais. As motivações para a criação de cada um deles são muito diversas, como também suas regras de funcionamento. As similaridades encontradas, porém, podem ser formuladas e enunciadas de maneira sistematizada, como regra comum, ou princípio comum.

Apresenta-se a seguir uma análise das principais características analisadas, conforme descritas no capítulo 3 – Metodologia. Considerações adicionais serão feitas ao final, como conclusões que se podem tirar deste trabalho.

4.1 EMBASAMENTO LEGAL

Lei geral - Todos os mecanismos analisados, sem exceção, são criados por lei específica. Eles não são criados por um ato do poder executivo, como uma medida administrativa ordinária, por meio de um decreto por exemplo. Implícita, nesse percurso para a definição de áreas com regras urbanas diferentes da regra geral, está a discussão mais ampla da sociedade sobre as regras a serem criadas/alteradas, sobre seus custos e benefícios e sobre a distribuição de ambos.

Em alguns casos são obrigatoriamente precedidos de uma lei de âmbito nacional. Em alguns casos prescindem dessa lei nacional, como é o caso dos TDR, em função da adoção da cultura jurídica da “*common law*”. As variedades de arranjos existentes entre a mais de uma centena de TDRs existentes nos EUA são prova disso. Eles são criados sob um conjunto de regras costumeiras, guiadas por um princípio geral da constituição dos EUA para defesa do cidadão face às ações do Estado. Em cada estado ou em cada condado, os TDRs assumem formas e regras muito diversas entre si.

Os casos em que se coloca como pré-requisito uma lei Nacional, ocorrem em países que seguem a doutrina da “*civil law*”, como Colômbia, França e Brasil. A criação de códigos que reúnem toda a legislação de determinada área ou setor e que servem para a orientação geral da sociedade naquele âmbito, são típicos da “*civil law*”, em oposição à “*common Law*”, onde prevalecem leis mais sucintas, que vão sendo complementadas pela jurisprudência, à medida que o poder judiciário vai julgando casos específicos. Há regras gerais de alcance nacional que pautam as leis locais, que devem obedecer àquela. Ainda que as leis locais por vezes alterem a lei nacional ela é uma regra geral desses países.

Leis de Zoneamento ou Leis de Uso e Ocupação do Solo – Em todos os casos examinados, a pré-existência de uma lei de zoneamento geral é considerada condição “*sine qua non*” para a implantação do mecanismo. A existência de uma lei de zoneamento geral, cobrindo uma determinada área, e, abaixo dela, outra lei com incentivos urbanísticos baixando regras de exceção instituídas, para um perímetro menor contido naquela área,, é a situação ideal para que um mecanismo de apropriação e redirecionamento da valorização imobiliária faça sentido e possa ter sucesso.

A lógica aponta para isso, tendo em vista que esse tipo de mecanismo de gestão urbana tem como uma de suas características principais instituir uma exceção, em relação à lei geral de uso e ocupação do solo. Sem um padrão geral pré-definido para as edificações, um mecanismo que incentive a edificação em escala maior, ou com o uso mais intenso de um terreno, não teria uma referência e não faria sentido.

Não é suficiente, contudo, que exista a lei de instituição do mecanismo, para que sejam apropriados recursos necessários para financiar a infraestrutura urbana em um dado perímetro. Seus resultados são incertos a depender da reação do mercado, ou seja, da existência ou não de interesse imobiliário na área definida. Esta possibilidade de rejeição é conhecida em São Paulo, com o caso das OUCs, que não tiveram os desdobramentos esperados em termos de arrecadação, em função da falta de atividade mobiliária, em especial as OUCs Água Branca

e Jacu-Rio Verde. Mesmo no caso das ZACs, existe o risco de que os imóveis construídos por meio dela não gerem os recursos necessários para cobrir os seus custos e, também nos EUA, há casos de TDRs que fracassaram, porque não houve interessados em comprar, ou em vender os direitos de construção.

Em resumo, uma lei geral de uso e ocupação do solo é pré-requisito para a criação de uma área em que haja incentivos para a ocupação mais intensa, com a apropriação de parte da valorização imobiliária. Apesar de ser um pré-requisito, porém, ela não é garantia de que a operação urbana, aqui em sentido que generaliza todos os casos examinados, venha a ter sucesso.

4.2 OBJETIVOS DOS MECANISMOS

De maneira geral, os mecanismos examinados visam a aportar alguma forma de benefício para uma parte de cidade, em geral por meio de intervenções na infraestrutura urbana. Cada um dos mecanismos examinados declara seus objetivos na legislação que os institui, usando-os como justificativa, ainda que, em alguns casos, os objetivos declarados sejam muito genéricos, ou não possam ser usados na aferição dos resultados alcançados.

Relevante aqui é apontar uma simplificação que foi adotada com relação à definição dos Objetivos dos mecanismos analisados. Uma análise detalhada de cada um deles deixará claro que seus objetivos são muito mais complexos do que as descrições apresentadas neste capítulo. Não é objetivo do trabalho explorar a riqueza de detalhes de cada mecanismo, tendo em vista toda a hierarquia legislativa que rege a maioria deles (nos casos de França e Colômbia e das OUCs de São Paulo), nem percorrer a vasta experiência acumulada em vários casos de TDRs americanos. A análise conjunta dos Objetivos dos mecanismos procura sistematizar o que eles têm de mais relevante para o alcance pretendido por este trabalho.

OS TDRs têm como objetivo mais comum a preservação (de áreas agrícolas, ambiental, histórica). O objetivo mais comum é a proteção de áreas agrícolas para impedir a expansão desordenada da mancha urbana (“*urban sprawl*”). São frequentes também para outros âmbitos de proteção ambiental (desertos, montanhas, alagados, florestas, praias e áreas

litorâneas), ou mesmo com finalidade de proteção de patrimônio histórico. Ainda que Pruetz (2007) cite casos em de programas de TDR não sejam bem sucedidos, de forma geral, tendo em vista os resultados apresentados, pode-se dizer que esse tipo de mecanismo tem respeitado seus objetivos e alcançado sucesso.

Ao analisar a legislação colombiana que cria e operacionaliza as contribuições de valorização imobiliária (“*contribución de la plusvalía*”), é possível constatar que os objetivos são declaradamente voltados para a melhoria do ambiente urbano, com uma forte componente dedicada à redistribuição de renda. Isso se dá pela captura da valorização dos maiores beneficiados e sua realocação em infraestrutura em áreas onde haja habitantes de menor renda.

Como vimos, no entanto, esse mecanismo instituído na Colômbia assumiu, de forma predominante, um caráter de tributo, e os recursos assim arrecadados podem ser alocados em uma gama tão ampla de finalidades, que é impossível estabelecer uma relação direta entre a origem da arrecadação e o destino dos recursos assim arrecadados. Há, inclusive, críticas no sentido de que uma administração mais eficiente do IPTU naquele país poderia ter resultado em aumento semelhante de arrecadação tributária. Não há registro de que esse mecanismo tenha afetado de maneira significativa a atividade imobiliária naquele país.

As características da Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme praticada na cidade de São Paulo tornam-na muito semelhante ao caso colombiano. Ela é um dos “institutos jurídicos e políticos” previstos no Estatuto da Cidades, que têm “*por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...*”. Tanto sua arrecadação e controle são diluídos na máquina da administração municipal, quanto a alocação de seus recursos pela cidade é tão genérica e com escopo tão amplo, que a definição mais precisa e sucinta do que seja a Outorga Onerosa permite afirmar que ela constitui apenas mais um tributo municipal.

Os objetivos das ZACs, segundo a legislação que criou esse instituto, é a Recuperação Urbana. Ainda que haja riscos de que a arrecadação da venda e do aluguel de seus imóveis não alcance seu objetivo, isto é, financiar integralmente os benefícios urbanos criados pela ZAC resultante da sua intervenção valendo-se da valorização imobiliária, é possível afirmar que as ZACs atingem um elevado grau de aderência aos seus objetivos declarados.

Os CEPACs foram criados com o objetivo de arrecadar recursos para a execução dos melhoramentos das OUCs. Essa afirmação, que considera os CEPACs isoladamente, sem

levar em conta todo o contexto das OUCs, indica que esse mecanismo atingiu plenamente os objetivos para o qual foi idealizado. Não deixam nenhuma dúvida a esse respeito os volumes de recursos arrecadados nas duas OUCs (Faria Lima e Águas Espraiadas) que adotaram esse formato de cobrança e arrecadação para os direitos de construção de áreas adicionais. .

Analisado como parte das OUCs, cujo objetivo, nos termos do Estatuto das Cidades “*é alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*”, as OUCs promoveram alterações na forma de ocupação e na quantidade de intervenções em seus respectivos perímetros. Os recursos arrecadados com a venda de CEPACs têm papel de relevância nesse processo.

4.2.1 O Objetivo e as Críticas aos CEPACs

Foram apresentadas, no capítulo 7.11, algumas críticas às OUCs. Aquelas críticas são centradas nos efeitos resultantes da valorização imobiliária sobre a população mais pobre.

Investimentos e melhorias na infraestrutura das cidades resultam na valorização dos imóveis por elas beneficiados. Melhorias efetuadas nas cidades normalmente têm esse efeito. Seja por meio das OUCs, ou de outros instrumentos de política urbana (re-urbanização de favelas, projetos de transporte público de massa, projetos viários, implantação de parques ou outros equipamentos públicos e outros) a cidade se beneficia das melhoras que lhe são propiciadas, e a valorização imobiliária é uma consequência natural, poder-se-ia até mesmo dizer, inevitável. Sempre que ocorre a valorização imobiliária, os preços de venda e os aluguéis dos imóveis da região onde isso ocorre, sobem. Naturalmente ocorre a movimentação dos habitantes mais pobres das regiões onde ocorre esse fenômeno, para regiões cujos preços de imóveis, e dos alugueis, estejam mais de acordo com sua renda. O inverso também pode acontecer, fazendo com que nas regiões da cidade que entram em decadência, haja uma desvalorização dos imóveis, e a conseqüente mudança do perfil sócio-econômico de seus habitantes. As regiões mais pobres da cidade, que forem alvo de melhorias urbanas, expulsarão os mais pobres entre seus pobres.

Na ocorrência desse fenômeno, as medidas de política urbana, inclusive as dedicadas aos problemas da habitação popular, em especial para população mais pobre, não tem a propriedade de resolver seus problemas de renda, emprego, saúde e educação, o que faz com que as pessoas tenham dificuldades para se manter em regiões da cidade que venham a ser beneficiadas por processos de valorização imobiliária. As políticas de habitação popular não são suficientes para “resolver” os problemas de renda e emprego da população. Os investimentos em infraestrutura e habitação popular têm sua contribuição a dar na melhoria da vida da população, mas a alocação de habitação popular em regiões de grande valorização pode ser um erro, uma vez que, valorizadas, aquelas unidades habitacionais encontrarão, naturalmente, e a despeito de controles burocráticos, clientela com renda compatível com a oferta de emprego, renda e o custo de locação da região. Quem se encarrega de promover essa realocação, são os próprios cidadãos de baixa renda beneficiados inicialmente pelos programas de habitação popular, apurando vantagem econômica no processo. Os investimentos das outras esferas de governo em educação e na geração de emprego são insubstituíveis em suas finalidades, e devem complementar as políticas, em geral municipais, de melhoramentos urbanos e de habitação para baixa renda. Seria altamente proveitoso para o enriquecimento das ações voltadas para os problemas urbanos e de habitação das cidades, bem como para os trabalhos científicos e teóricos que tratam dessas questões, que estas limitações das políticas urbanas e de habitação para população de baixa renda fossem levadas em conta. O risco de ignorar aquelas restrições é o de desperdiçar recursos, financeiros e outros, em ações que ignoram os vetores que compõem os movimentos demográficos e econômicos da cidade, e de seus cidadãos, ricos e pobres.

4.3 FUNDAMENTO DA COBRANÇA/OBJETO DO PAGAMENTO

Por fundamento da cobrança queremos dizer a contrapartida do pagamento que é feito. “Paga-se pelo que exatamente?”, é a pergunta.

No que tange ao fundamento da cobrança, a parcela da valorização, apropriada em benefício da coletividade, assume formas distintas em cada caso. Em outras palavras, qual é a contrapartida dessa apropriação, do pagamento que é feito a alguém ou a alguma entidade

Não se trata de analisar o uso dos recursos, o que será feito mais adiante, mas a idéia é compreender a contrapartida de quem paga, o efeito do pagamento para quem desembolsa dinheiro, em função do mecanismo de política urbana.

No caso dos TDRs, da Outorga Onerosa e dos CEPACs, em troca do pagamento, obtém-se o direito de construir além do que a regra geral de uso e ocupação do solo permite.

No caso colombiano, o que fundamenta a lei é a redistribuição da riqueza, por meio da cobrança de um tributo, cuja arrecadação deve ser utilizada, genericamente, em benefício dos aspectos urbanos das cidades. Esse tributo é cobrado dos proprietários de imóveis quando e se forem objeto de alguma transação ou construção. Caso o imóvel não seja objeto de nenhuma transação, nem seja necessário solicitar qualquer autorização do Estado para mudança de uso, construção ou reforma, não há o que pagar. Do ponto de vista do proprietário/empreendedor, o pagamento dá o direito de alterar o estado original do imóvel. É possível dizer que a “*contribución*” incentiva a permanência das propriedades em seu estado corrente. O valor a ser pago guarda relação direta com as características do terreno do imóvel, em especial sua metragem quadrada, e não com o empreendimento a ser realizado, em contraste com o caso dos TDRs, dos CEPACs, e das ZACs, em que os valores estão relacionados aos empreendimentos previstos.

No caso francês, nas ZACs, o pagamento estará embutido no valor do imóvel que venha a ser vendido ou alugado, tendo em vista a estrutura na qual a ZAC atribui a si o risco da desvalorização do imóvel para realizar os benefícios urbanos previstos na sua concepção. Objetivamente não há nenhum pagamento em separado por algum direito ou contrapartida, já que isso estará embutido no preço de venda, ou aluguel, do imóvel de propriedade da ZAC.

Cabe uma breve análise da peculiaridade das estruturas do mecanismo francês: ele cria uma estrutura de Estado que se encarrega do ciclo completo da operação. O que chama de ciclo tem início na desapropriação ou compra de imóveis, passa pelo estabelecimento de parcerias com outros organismos públicos, pelo planejamento, pela construção da infraestrutura urbana planejada, pelo estabelecimento das parcerias com os proprietários privados (que arcam com parte dos investimentos), pela construção de edifícios para uso privado que, ao final, serão vendidos ou alugados. O que é mais notável, em comparação com as instituições públicas brasileiras, em termos de estrutura e relacionamento com o mercado, é que as ZACs correm todos os riscos inerentes ao ciclo das atividades do mercado imobiliário. As ZACs, em associação com os governos locais têm acesso ao mercado privado de crédito, e as suas garantias são aceitas por esse mercado. Trata-se de uma estrutura única entre os mecanismos

analisados, e que certamente tem estreita afinidade com a tradição da administração pública daquele país. É bem verdade que existe a possibilidade de que a operação seja feita sob a forma de concessão por empresas privadas, mas a predominância é de ZAC executadas pelo governo diretamente.

É possível especular se as concessões urbanas, que apesar de previstas na legislação brasileira e ainda não existir nenhuma experiência implantada no Brasil, não poderiam ter um papel semelhante ao que as ZACs desempenham na França, em termos de domínio do ciclo completo da renovação urbana, inclusive internalizando o componente de risco. O Projeto da Nova Luz³⁸, patrocinada pela Prefeitura da cidade de São Paulo, poderia ser esse primeiro caso, não fosse a demora para a conclusão das licitações públicas para alocação dos lotes a serem concedidos à iniciativa privada. Essa demora pode ser atribuída a vários fatores (por exemplo, a morosidade imposta pelos procedimentos licitatórios), mas certamente o grau de novidade que esse assunto representa para a administração pública é o impeditivo maior para o início de fato das concessões, e a primeira experiência brasileira, que é o caso da Nova Luz, paga a maior parte desse preço.

A filosofia das ZACs contrasta com a das OUCs e dos CEPACs, pelo ato que as OUCs não se sujeitam a riscos financeiros, ou riscos associados a empreendimentos, seja para o governo, seja para a própria OUC. No caso das ZACs elas correm o risco de não recuperar os gastos efetuados com os investimentos com a comercialização de seus imóveis. A receita dos CEPACs é desimpedida de qualquer risco, restando ao governo municipal, por meio da OUC, investi-lo conforme previsto na respectiva lei de criação. No caso das ZACs, o prejuízo da operação, caso as receitas não atinjam os montantes estimados, fica com o governo local, que a criou. Caso haja financiamento bancário ainda por ser pago, tomados para financiar os investimentos das ZACs, são os governos locais que arcam com o pagamento desses financiamentos em caso de prejuízo, tendo em vista que as garantias são dadas por eles.

As concessões urbanísticas, ainda apenas uma possibilidade, poderia ser uma novidade nesse sentido, permitindo a união do risco do empreendedor com a possibilidade de ganho urbanístico para financiar a infraestrutura urbana.

³⁸ A Prefeitura de São Paulo disponibiliza uma visão geral do projeto em seu site na Internet: <http://centrosp.prefeitura.sp.gov.br/projetos/novaluz.php>.

4.4 FORMAÇÃO DE PREÇO/PARCELA DO VALOR APROPRIADO

Nos casos em que os preços não são estabelecidos no mercado, a questão tem grande afinidade com a disciplina de avaliação de imóveis, instrumento para avaliação da valorização dos imóveis. O cálculo da contribuição está associada ao cálculo da valorização, que por sua vez demanda uma comparação entre valores antes e depois da implantação do benefício, o que torna essencial a participação desta disciplina.

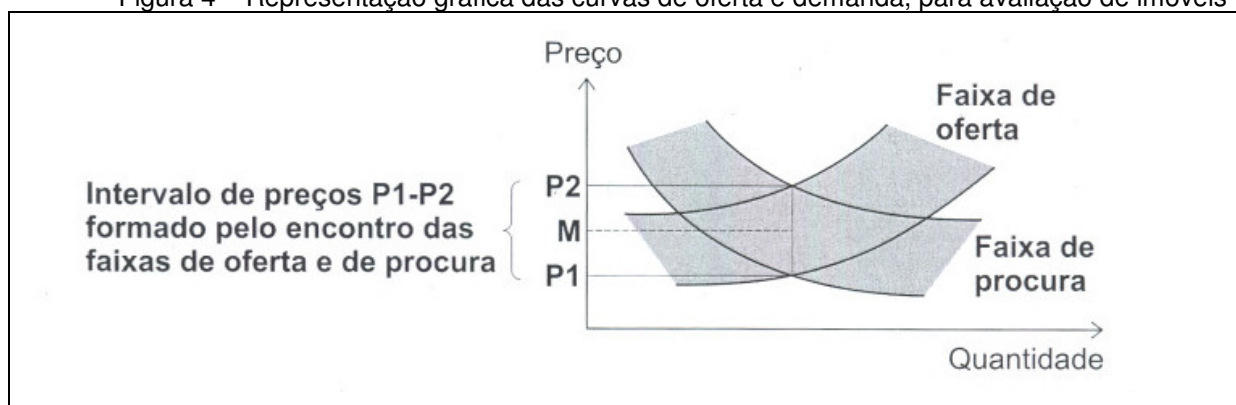
Como veremos, não é simples a tarefa de definir o valor a ser pago, ou para se atribuir o valor referencial com base no qual os mecanismos de política urbana em exame definirão a parcela a ser apropriada.

4.4.1 Avaliação de Imóveis

Os imóveis sempre têm seu valor avaliado dentro de um intervalo de valores, e o valor efetivo pelo qual ele será transacionado depende de vários fatores, seja em função da metodologia de avaliação, seja em função da subjetividade que o comprador atribui ao imóvel. Oliveira e Grandiski (2007) no capítulo “Métodos Científicos e a Engenharia de Avaliações”, do livro Engenharia de Avaliações, editado pelo IBAPE – Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo, assim colocam a questão:

O princípio da oferta e procura deve ser interpretado não pelo cruzamento de duas curvas determinísticas em torno de um ponto Médio **M**, mas sim de duas faixas de preços que evidenciam a variabilidade rotineira da oferta e da procura que se cruzam e formam um intervalo de oscilação em torno do valor médio, representado por P2 e P1 no gráfico a seguir:

Figura 4 – Representação gráfica das curvas de oferta e demanda, para avaliação de imóveis



Fonte: Oliveira e Grandiski (2007).

O preço dos imóveis deve variar no intervalo “M”, e o resultado final não descaracteriza o estudo que levou à definição desse intervalo, ainda que o preço final de uma transação seja efetuado por um valor acima ou abaixo do intervalo.

Esse intervalo de variação dos preços dos imóveis baseia-se em fatores que o autor classifica em fatores racionais e fatores emocionais, que, neste segundo caso, pode-se chamar de subjetivos. A combinação desses fatores é que conduz à existência de intervalos de preços, e não a preços únicos na avaliação de imóveis.

A avaliação de imóveis, que é praticada extensivamente aplicada na Colômbia, é a forma utilizada para determinar os valores a serem cobrados dos proprietários de imóveis na “*contribución de la plusvalia*”, tendo se tornado, pela criação desse instrumento de política urbana, uma atividade profissional altamente valorizada.

4.4.2 Arbitragem de valor

Outra abordagem utilizada para atribuir valor a um imóvel, descrita com propriedade no trabalho de Amato (2001), é a arbitragem de valor, que leva em conta as situações nas quais a avaliação de um imóvel pelo método comparativo não é viável.

Shopping Centers, hotéis, parques temáticos, entre outros, não são transacionados frequentemente, fazendo parte de um mercado pouco ativo de escassos grandes

investidores que costumam fazer investimentos com horizontes de longo prazo. [...] Portanto empregar os poucos parâmetros disponíveis neste segmento para avaliar é, no mínimo, inadequado. (AMATO, 2001, p. 87)

A partir daí o autor entra em mais detalhe no conceito de arbitragem de valor, como conceito adequado para definição de valor de um imóvel:

Estas técnicas envolvem, num primeiro momento análise de conjuntura [...] caracterização da oferta e demanda ... identificação do desempenho histórico [...] Numa segunda etapa, [...] (a) necessidade de ARBITRAR o cenário referencial de desempenho do empreendimento, ARBITRAR a extensão do ciclo operacional para análise de rentabilidade, ARBITRAR a taxa de atratividade de um potencial investidor, e ARBITRAR as condições extremas para definir uma margem de segurança contra riscos de quebra de desempenho em relação ao mercado referencial. (AMATO, 2001, p. 82)

Este conceito introduz um inevitável grau de subjetividade na análise, comprovado, por exemplo, na própria mudança instantânea de arbitragem de valor para os que transacionam um bem, pois dificilmente alguém venderia um produto pelo mesmo valor que comprou. (AMATO, 2001, p. 82)

A partir dessa exposição sucinta das metodologias de avaliação de imóveis, fica claro que a medição da valorização imobiliária não é, portanto, tarefa trivial. Estas metodologias de avaliação de imóveis são uma demonstração de que mecanismos cujas contribuições, ou valores a serem cobrados, não tenham uma forte referência no mercado, tendem a perder legitimidade.

Os casos nos quais este problema é mais flagrante são a “*contribución de la plusvalia*” na Colômbia, e a Outorga Onerosa na cidade de São Paulo. No caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a fórmula de cálculo estabelecida na lei municipal que estabeleceu o mecanismo, leva em conta o chamado valor venal, que é o valor atribuído a todos os imóveis da cidade pela Prefeitura, para fins de tributação do imposto predial e territorial. A atualização desses valores é feita a intervalos irregulares e com grande espaçamento ao longo do tempo, e tendo em vista que o seu pagamento é feito com base numa fórmula estabelecida na lei, o cálculo do valor a ser pago a título de Outorga Onerosa está permanentemente subestimado em relação aos valores de mercado, tanto quanto é subestimado o valor venal de um imóvel. O resultado é que não há variações nos valores objeto de pagamento da Outorga Onerosa, de forma que houvesse um acompanhamento do que ocorre no mercado de imóveis.

No caso da “*contribución de la plusvalia*”, a metodologia estabelecida para calcular o valor a ser pago, está baseada em percentuais uniformes de valorização para grandes áreas. É sabido

que um dos elementos fundamentais para o valor dos imóveis é sua localização, o que é indiferente para a metodologia adotada pelas “*lei de la plusvalia*”. Quando nos referimos a localização, não estamos nos referindo aos vários perímetros de valorização que o cálculo da “*contribución*” pode estabelecer, (conforme seção 3.2.4), mas sim à sua localização específica, que, por exemplo, pode desvalorizar um imóvel situado em um local ruidoso e degradado. Ao mesmo tempo outros imóveis no mesmo perímetro de valorização podem, por suas condições de localização específica, ser objeto de uma valorização muito maior.

Além da dificuldade inerente ao processo em estabelecer valores mais precisos dos imóveis, isso fica ainda agravado pela metodologia adotada. Ela determina que seja definido um valor uniforme por m² de terreno no momento presente, e deve estimar sua valorização após a realização de uma obra a ser executada, ou uma regulamentação a ser alterada. A avaliação de um imóvel pelos métodos conhecidos define uma faixa de preço dentro do qual se espera que um imóvel seja transacionado. No caso dessa metodologia cujo objetivo é determinar a valorização para áreas de grande porte, o intervalo de variação dos preços possíveis deveria ser muito mais amplo do que para um imóvel isolado. O mercado imobiliário apresenta muito mais nuances que a sistemática prevista pela lei. Não é improvável até, que haja casos de imóveis que sofram desvalorização nesse processo, ao invés de valorização.

É inevitável que os percentuais de valorização estabelecidos para o cálculo da cobrança do imposto, dentro das faixas de valores possíveis, tenham a tendência de serem os mais baixos. É altamente provável que essa seja a tendência, não apenas em virtude dos mecanismos estabelecidos na lei, as quais permitem ao cidadão contestar os valores a serem cobrados sobre sua propriedade, mas é também provável que os gestores públicos estabeleçam valores que tenham as menores chances de gerar resistência dos contribuintes, sob risco de contestação social e política do mecanismo.

É necessário também dizer que, fundado nas razões expostas acima é que tomamos a decisão de não incluir no capítulo referente à Metodologia deste trabalho, a mensuração de valores ou de parcelas da valorização, nem tampouco critérios de comparação de valores apropriados, entre os vários mecanismos de captura e realocação. Na melhor das hipóteses quando comparados, talvez fosse possível afirmar que um dos mecanismos analisados tem a capacidade de capturar uma parcela maior da valorização do que outro. A avaliação comparada dos percentuais de valorização pode apenas ser feita de maneira aproximada, levando em conta tendências e a própria estrutura do mecanismo de apropriação de valor. A

mensuração e comparação das parcelas são dificultadas pela própria natureza das grandezas em exame, e pela imprevisibilidade na formação dos preços dos imóveis.

4.4.3 Método de determinação do valor a ser apropriado: Mercado x Formulação Legal

Existem, nos casos analisados, dois tipos de mecanismos para estabelecimento dos valores a serem pagos: aquelas que se valem do mercado, e aquelas estabelecidas por meio de fórmulas ou métodos formalmente estabelecidos na legislação que criou o mecanismo.

Baseado nos casos analisados, vimos que estes últimos, que podemos chamar de mecanismos formalistas, tendem a estabelecer valores de apropriação que não atinjam parcelas muito elevadas da valorização dos imóveis. Isto porque a aceitação social do estabelecimento de um mecanismo desse tipo depende dos valores cobrados aos contribuintes. Dado que a avaliação de imóveis tem como resultado um intervalo de valores possíveis, a aceitação do mecanismo será tanto mais facilitada à medida em que os valores cobrados fiquem próximos dos menores valores do intervalo. Conforme os valores sejam maiores, as resistências tenderão a ser maiores, e se manifestarão por meio de reações negativas no âmbito social e político.

Isto pode ser confirmado pelos relatos da implantação da “*contribución de plusvalia*” na Colômbia. Segundo Verajano (2008) houve resistências à sua implantação, seja por ocorrer uma coincidência entre o IPTU e a “*contribución*”, o que tem dado margem a contestações na justiça, seja pelos prazos de sua implantação, que resultam em empreendedores se adiantando em seus projetos para fugir da cobrança, ou ainda por discussões associadas à necessidade de avaliações de imóveis específicos, ao invés de avaliações genéricas que atribuem valorizações uniformes a grandes áreas da cidade. Este último argumento tem sido levantado em função de que uma adequada avaliação teria um custo muito elevado em função dos honorários profissionais envolvidos. Pinto Carrillo também aponta para dificuldades na implantação da lei porque:

[S]e considera que los trámites establecidos por la Ley para los procedimientos de cálculo, liquidación y cobro de la participación son muy complejos, razón por la

cual la mayor parte de las ciudades del país no la han implementado. (PINTO CARRILLO, 2008)

É possível afirmar que os melhores critérios de apropriação da valorização imobiliária são aqueles formados no mercado, ou então quanto mais próximos estiverem do mercado melhor serão precificados. Os mecanismos que privilegiam a circulação de direitos relacionados à valorização imobiliária por meio de sua negociação no mercado tendem a ser mais facilmente aceitos e tendem também a ser mais eficientes na apropriação de valores, por permitir a captura de parcelas maiores da valorização. Isto pode ser atribuído à uma aceitação maior pela sociedade, por ter maior legitimidade, de livremente negociados no mercado, e não impostos por medidas administrativas. É possível também afirmar que, ao oscilar com as movimentações do mercado, existe a possibilidade de que a arrecadação proporcionada pelo mecanismo aumente, aumentando sua perspectiva de sucesso.

4.4.4 Parcela do valor apropriado

À exceção das ZACs, em todos os outros casos examinados, TDR, CEPAC, Outorga Onerosa e “*leyes de la plusvalia*”, a apropriação da valorização é apenas parcial, isto é, não ocorre, nem poderia ocorrer, a apropriação de toda a valorização. Isto se deve a que em primeiro lugar, é altamente improvável haver um mecanismo de apropriação de toda a valorização de um imóvel que não seja pelo comprador ou vendedor de um imóvel, a não ser em caso de pura e simples expropriação. É discutível inclusive o que significa “toda “ a valorização de um imóvel: é a valorização ocorrida nos últimos 5 anos, 10 anos? Que prazo deve ser considerado? Em segundo lugar, porque quando o pagamento da valorização ocorre em função de eventos que ocorrerão no futuro, sempre haverá um desconto em relação à valorização efetiva.

O primeiro ponto, da apropriação parcial e não total da valorização é uma questão que, com frequência, está presente em inúmeros artigos que tratam desses mecanismos, em especial na América Latina. Vários são os autores que advogam que o Estado deva se apropriar de toda a

valorização imobiliária dos imóveis. É necessária uma breve digressão sobre esse ponto de vista.

Foi feita uma menção, no início deste trabalho, sobre o significado da legislação urbana, como um dos exemplos mais bem acabados da evolução da vida civilizada. É perfeitamente aceitável para a sociedade, que a legislação de usos e ocupação do solo defina restrições às edificações (recuos, gabaritos, coeficientes de aproveitamento, etc.). São restrições parciais impostas ao direito de propriedade, e que tem a função de permitir que o bem comum possa prevalecer na cidade, como parte das regras necessárias para a convivência civilizada.

A introdução do conceito em estudo, v.g., a criação de novas regras de uso do solo introduzindo a apropriação de uma parte da valorização imobiliária a ser revertida em investimentos para a comunidade, faz parte desse movimento maior de regras impostas aos indivíduos para o benefício da coletividade. Os mecanismos analisados são uma demonstração da incorporação bem sucedida dessa restrição adicional. Um autor que não é da América Latina e cuja notoriedade deveu-se à sua defesa da redistribuição da riqueza gerada pela valorização imobiliária, é Henry George, economista e escritor do século XIX que viveu EUA (GEORGE, 1992).

Os quatro parágrafos anteriores servem de introdução para a discussão da argumentação que é encontrada com frequência em textos que tratam do tema, em especial na América Latina. Trata-se da discussão sobre qual a parcela da valorização que deva ser apropriada.

Vários autores defendem que toda a valorização imobiliária deve ser apropriada pelo Estado, com base no argumento de que a origem dessa riqueza não está fundada no esforço de seu proprietário. Algumas citações desses autores são apresentadas abaixo.

Em uma apresentação efetuada em seminário sobre o tema, em 2003, Morales assim estrutura sua visão sobre o preço do solo urbano em seminário sobre as leis da valorização imobiliária em Bogotá:

Figura 5 – Preço do solo urbano, de acordo com Morales (2003)

<i>Precio del suelo Urbano:</i>	
<i>Esfuerzo del propietario</i>	= \$0/m ² (ninguno)
<i>Precio de la tierra agrícola</i>	= \$250/m ²
<i>Ganancia sin esfuerzo del propietario</i>	= \$24,750/m ²
<i>Plusvalia</i>	= \$25,000/m ²

Fonte: Morales (El Proyecto de Acuerdo de Participacion en Plusvalias en Bogota, 2003).

Mais adiante, na mesma apresentação, o mesmo autor se manifesta a respeito da constituição do preço da terra:

Figura 6 – Preço da terra, de acordo com Morales (2003)

- A diferencia de otras mercancías, el suelo no se puede producir, no tiene un costo de producción.
- Su existencia no depende de esfuerzo alguno del propietario.
- La totalidad del precio del suelo se vuelve una ganancia a favor el propietario obtenida sin esfuerzo alguno.
- La plusvalía es ganancia sin esfuerzo.

Fonte: Morales (El Proyecto de Acuerdo de Participacion en Plusvalias en Bogota, 2003).

Borrero, economista colombiano e especialista em avaliação de imóveis, assim se refere à formação do preço do solo urbano em seminário do *Lincoln Institute of Land Policy*, realizado em Buenos Aires (2007):

Figura 7 – Preço do solo urbano, de acordo com Borrero (2007)

“El suelo no “cuesta”

- *El único costo del suelo urbano es la carga local y la infraestructura. Este costo se estima en US 30/m² para nuestras ciudades.*
- *El valor básico es rural periférico = entre US 1 y US 6/m² en América Latina + cesiones locales para parques y vías = valor útil máximo es US 12/m².*
- *Total valor de costo : US 42/m²*
- *Por que se vende a US 500 y 1000/m²?”*

Fonte: Borrero (2007).

Montandon e Souza, em seu excelente trabalho sobre Land Readjustment no Japão (2007), fazem algumas referências sobre a valorização imobiliária, que apontam na mesma direção. Quanto ao desempenho das Operações Urbanas em geral, uma das questões não resolvidas, segundo os autores é:

(O) Desempenho relativo enquanto instrumento de recuperação da mais-valia gerada por ações coletivas e investimentos públicos: recupera-se somente o benefício concedido e não a valorização. (MONTANDON e SOUZA, 2007, p. 95)

Em outro trecho do texto, ao avaliar a OUC Faria Lima:

É importante salientar que os recursos obtidos por meio de contrapartidas ocorreriam unicamente em função dos incentivos urbanísticos concedidos através da legislação, não recuperando à municipalidade a valorização imobiliária decorrente das obras públicas. (MONTANDON e SOUZA, 2007, p. 102)

Nos dois parágrafos, introduzimos grifos nos trechos mais relevantes. Ainda que de maneira menos explícita do que os dois autores hispânicos fizeram, este último trabalho deixa claro que o mecanismo das Operações Urbanas não recupera (como deveria) toda a valorização imobiliária, apenas parte dela.

O comentário crítico que consideramos necessário fazer se refere à esse item particular da visão dos autores citados, sobre a hipótese de que toda a valorização imobiliária devesse ser apropriada. Seus efeitos sobre a consolidação e aprimoramento dos mecanismos de apropriação e realocação da valorização, em nosso entendimento, são negativos.

Num ambiente onde vigore o império da lei, acreditamos que não seja possível criar um mecanismo de política pública que tenha por objetivo efetuar transferência de riqueza nessas proporções sem causar embates políticos significativos, inviabilizando a execução de políticas urbanísticas, ou até mesmo, numa situação limite, de qualquer atividade econômica. Considerar que toda a valorização da propriedade mobiliária seja ilegítima, ou então, que toda ela deva ser apropriada pelo Estado, implicaria na expropriação pura e simples dos imóveis, ou então que impusesse ônus de tal ordem, que tornaria inviável toda e qualquer atividade relacionada à construção e incorporação de imóveis.

Acreditamos que só pode ocorrer apropriação de parte da valorização, e não sobre toda ela. À medida que um mecanismo de política urbana permita que o Estado se aproprie de parte do valor, a aceitação desse mecanismo por parte da sociedade, só ocorrerá caso essa parcela apropriada seja razoável. A definição do que é razoável será objeto desse processo de aceitação social e da sanção política correspondente.

É notória a ocorrência de valorização imobiliária onde quer que haja expansão da mancha urbana, fenômeno este universalmente conhecido, e que pode ser apontado como a origem de tantas coisas boas e más que ocorrem nas cidades.

A aceitação dos instrumentos de política urbana em vários países conforme vistos neste trabalho, é prova da aceitação social da apropriação de parte da valorização imobiliária. As

variedades de concepções encontradas insinuam possibilidades de aperfeiçoamento de cada um deles, ou a criação de novos.

Como vimos no caso dos TDR é inaceitável nos EUA que o Estado se aproprie da riqueza privada, sob qualquer justificativa, sem justa compensação. Já na Colômbia a criação de um imposto que permita ao Estado se apropriar de uma parte da riqueza privada com a justificativa de redistribuí-la, é aceitável. No Brasil é aceitável cobrar pela permissão de construir dos proprietários que quiserem ultrapassar a regra geral de ocupação e adensamento da cidade.

É notável a diferença na percepção do fenômeno da valorização imobiliária na comparação entre os EUA e a Colômbia.

Em primeiro lugar transparece a visão dos EUA que o proprietário de terras deve ter seus direitos respeitados no pleno usufruto de sua propriedade, e do valor a ela associado, enquanto na Colômbia a visão permitida pela “*Exposición de Motivos*” da Lei 388/97 é praticamente oposta àquela vigente nos EUA.

Essa visão encontra eco em inúmeros exemplos da literatura que trata do tema. No caso dos EUA a questão dos “*takings*” é estudada e citada com frequência tanto na literatura urbanística quanto jurídica (RIDDIOUGH, 1997)³⁹, (TRIPP e DUDEK, 1989), (FULTON, MAZUREK, *et al.*, 2004)⁴⁰, entre outros. O respeito à propriedade e aos direitos do indivíduo *vis-à-vis* a sociedade em geral é uma visão predominante, e que pode ser atribuída às diferenças da “*common law*” anglo saxônica, e fonte original do direito nos EUA, em relação à “*civil law*”, que prevalece nos países de origem latina e na Alemanha.

Em contraposição, a lei 388/97 colombiana é bastante clara com relação aos seus objetivos. Dentre os princípios que orientam essa lei, os quais também serviram de fundamento para a lei anterior de nº 9/89, sua visão com relação à valorização imobiliária é a que segue:

³⁹ “*A regulatory taking occurs when there is any diminution in property value, relative to an appropriate baseline, due to actual or threatened restrictions of property rights.*” (Uma redução, ou tomada (taking) regulatória ocorre quando ocorre qualquer redução no valor da propriedade em relação ao seu valor referencial, devido a restrições reais ou potenciais sobre os direitos da propriedade)

⁴⁰ “*This lack of compensation is especially important because, at the same time that pressure for urbanization and land conservation has been growing, legal protection for property owners against a “taking” of their property without compensation has been growing as well. In a series of cases over the last 25 years, property owners have reasserted their rights to be compensated when government land-use regulation imposes an unfair burden on them.*” (Esta falta de compensação é especialmente importante devido a que, ao mesmo tempo, tem aumentado a pressão pela urbanização e pela preservação da terra rural, e simultaneamente tem crescido a proteção legal aos proprietários de imóveis contra tomadas (taking) sem compensações. Em uma série de casos nos últimos 25 anos, os proprietários de imóveis tem sido assertivos na defesa de seus direitos a favor de compensações quando a regulamentação de uso do solo impõe ônus injustos sobre eles.)

Algunas personas inescrupulosas disfrutaban ilícitamente del arduo esfuerzo de sus conciudadanos y sin aportar labor ni inversión, se apropian del quehacer ajeno haciendo que sus inmuebles se valoricen indebidamente por el simple paso del tiempo, conducta a todas luces punible. El crecimiento y desarrollo de la ciudad, la ampliación de sus espacios y servicios, el uso de sus suelos y la permisividad de las reglas urbanísticas, generan un mayor valor que es irregularmente apoderado por algunos particulares avivatos "como cuando se trata de los denominados lotes de engorde o del negocio que a costa de la necesidad de vivienda realizan urbanizadores inescrupulosos, verdaderos delincuentes urbanos, los urbanizadores piratas". La Ley de Reforma Urbana [...] establec(e) un equitativo reparto entre los ciudadanos de la referida plusvalía.⁴¹

O tom da linguagem adotada neste texto serve de termômetro para avaliar a temperatura ambiente no tratamento das questões sociais na Colômbia. Tanto se pode depreender dele a importância que tem o fenômeno da valorização imobiliária naquele país, quanto fica evidente também a existência de um ambiente polarizado pelas desigualdades sociais que permeiam as relações sociais e a política naquele país.

4.4.5 Período considerado para cálculo da valorização

Todos os mecanismos analisados têm como uma característica importante para seu funcionamento, a definição de um período de tempo para cálculo da valorização, ou o estabelecimento de referenciais de limitação para cálculo da valorização. Caso tomássemos um dos primeiros exemplo citados anteriormente, no qual o valor da terra é considerado igual a ZERO, isto significaria que o período coberto pelo cálculo de valorização não teria limites.

No caso da legislação espanhola, as alíquotas do imposto levam em conta períodos específicos que são considerado para cálculo da valorização. Quanto mais longo o período considerado, menor a alíquota.

⁴¹ “Algunas personas inescrupulosas disfrutaban ilícitamente del árduo esfuerzo de seus concidadãos e, sem aportar trabalho nem investimento, se apropriam do quefazer alheio fazendo que seus imóveis se valorizem indevidamente pelo simples passar do tempo, conduta a todas as luzes punível. O crescimento e desenvolvimento da cidade, a ampliação de seus espaços e serviços, o uso de seus solos e a permissividade das regras urbanísticas geram um maior valor que é irregularmente apoderado por alguns particulares vivos ‘como quando se trata dos denominados lotes de engorde ou do negócio que a custa da necessidade de viver realizam urbanizadores inescrupulosos, verdadeiros delinquentes urbanos, os urbanizadores piratas’. A Lei de Reforma Urbana [...] estabelece uma repartição equitativa entre os cidadãos e a referida mais valia”. (tradução livre)

Sobre el valor del terreno en el momento del devengo [pagamento], derivado de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 anteriores, se aplicará el porcentaje anual que determine cada ayuntamiento, sin que aquel pueda exceder de los límites siguientes:

- a) Período de uno hasta 5 años: 3,7(%)*
- b) Período de hasta 10 años: 3,5(%)*
- c) Período de hasta 15 años: 3,2(%)*
- d) Período de hasta 20 años: 3(%)⁴² (ESPANHA, 2009)*

A lei nacional citada permite que cada cidade (*ayuntamiento*) decida pelo período de valorização para cálculo do imposto, e quanto mais longo o período, menor a alíquota.

No caso colombiano o período de valorização analisado é o que se inicia imediatamente antes da introdução da regulamentação, até imediatamente após sua introdução. Ainda que seja possível fazer críticas ao método de apuração da valorização, o prazo em que ela ocorre está muito bem definido e atua como um limitador.

Nos outros casos analisados (TDR, CEPAC e ZAC) a limitação está dada ou pelo mercado, e no caso da Outorga Onerosa, pela fórmula estabelecida na lei, como um percentual do valor venal.

4.5 MOMENTO DO PAGAMENTO/APROPRIAÇÃO – A QUESTÃO DO RISCO

É importante para a definição da parcela de valorização a ser paga a escolha do momento em que ocorre o pagamento a quem de direito (normalmente o Estado). O melhor caso para compreender este ponto, é o das ZACs na França. Como foi visto em detalhe no respectivo capítulo, o gestor da ZAC se apropria de todo o processo, comprando ou desapropriando os imóveis ainda por valorizar no início do processo, planejando construindo e vendendo, ou alugando-os, ao final. Neste caso todo o valor da venda, e portanto toda a valorização, é apropriada pela ZAC e seu gestor, inclusive acompanhando as variações de mercado até o último momento, já que a transação de venda é feita no mercado.

⁴² Artigo nº 107 - “*Base Imponible*”.

O gestor da ZAC corre o risco de não pagar todos os dispêndios da ZAC, mas, em compensação ele pode se apropriar de toda a valorização dos imóveis afetos a ele. Nos casos em que a formação de preço não passa pelo mercado, o que não ocorre nas ZACs, os preços são definidos segundo uma regra que não considera a demanda ou a oferta. Nos dois casos examinados em que o preço é definido formalmente, que é o caso da Colômbia e da Outorga Onerosa, o cálculo do valor é feito de tal forma que guarda uma relação distante em relação ao que de fato ocorre no mercado. No caso da Colômbia a avaliação é genérica para uma área inteira, tendendo para as faixas mais baixas de valorização, e no caso da Outorga Onerosa, a base é a Planta Genérica de Valores, cuja atualização é irregular no tempo, e também tende a ficar abaixo dos valores de mercado.

Nos casos em que o pagamento deve ser efetuado antes da realização de um empreendimento, (TDRs, CEPACs e Outorga Onerosa) isso tem o efeito de ampliar os riscos naturais dos empreendimentos imobiliários.

A captura de parte do valor decorrente da valorização imobiliária pode ocorrer em diferentes momentos dependendo do caso. Na França ele irá ocorrer depois da valorização ter se consumado, como resultado de todas as providencias tomadas pelo gestor da ZAC, ou seja, quando o imóvel for vendido por esse gestor. No Brasil, por meio dos CEPACS ou da Outorga Onerosa, e nos Estados Unidos, por meio dos TDRs, o pagamento ocorrerá antes que a valorização de fato ocorra. Para ser mais exato, o pagamento ocorrerá antes da valorização, e a definição do valor de aquisição dos direitos correspondentes, ou a decisão de fazê-lo, no caso da Outorga Onerosa, será influenciada pela expectativa de valorização no futuro, após a conclusão do empreendimento imobiliário, mais precisamente no momento de sua comercialização. Na Colômbia por meio das “*Leyes de La Plusvalia*” o pagamento poderá ocorrer antes, durante, ou depois do processo de valorização, dependendo do momento em que um imóvel afetado pela lei seja transacionado ou receba uma licença para alguma forma de intervenção naquela propriedade.

4.6 EFETIVIDADE DO MECANISMO NO USO DOS RECURSOS

A forma escolhida para avaliar se um instrumento é ou não efetivo, isto é, se produz ou não resultados, é se os recursos por ele captados são direcionados para investimentos em infraestrutura ou em benefícios urbanístico.

Esse critério pode ser criticado por sua imprecisão, dado que os recursos podem ou não ser bem utilizados, e a metodologia de avaliação da efetividade deveria ser mais refinada. Idealmente deveria ser adotada uma metodologia que definisse o que é um recurso “bem” utilizado e um recurso “mal” utilizado.

No caso dos TDRs e dos CEPACs, todo o recurso é direcionado para o benefício. No caso dos TDRs a área preservada de edificações passa a fazer parte do benefício da coletividade, sem que haja qualquer participação do Estado nos recursos arrecadados.

No caso dos CEPACs todo o recurso é utilizado em obras dentro do perímetro da OUC. Pode ocorrer, como de fato ocorre, que os recursos não sejam aplicados imediatamente, e fiquem retidos nas contas das OUC, até que sejam aplicados. Em setembro de 2009 as duas OUCs que operam por meio de CEPACs, Faria Lima e Águas Espraiadas, tinham respectivamente R\$ 276 milhões e R\$ 350 milhões, totalizando R\$ 626 milhões em caixa (EMURB - EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO, 2009). Esse elevado volume de recursos pode ser passível de crítica, tendo em vista que em ambos os casos há obras a serem realizadas. De qualquer maneira o fato desses recursos ficarem retidos na conta da OUC, e não se “confundirem” com os recursos orçamentários da Prefeitura, confere aos CEPACs um caráter inovador e garante que, em algum momento futuro, produzirão os benefícios previstos.

No caso das ZACs o fluxo de caixa é o inverso daquele dos CEPACs, isto é, primeiro os gastos são efetuados, e depois é que o fluxo de caixa torna-se positivo com a receita de venda de imóveis. Ainda assim todos os recursos são direcionados, e retidos, pelo gestor da ZAC, de maneira similar às OUCs. O que não foi avaliado, é quanto custa a administração de uma ZAC. Os limites das despesas da entidade gestora da ZAC é definida por cada municipalidade. No caso das OUC o custo de gestão tem limitações definidas na lei: 3% do valor das obras e 1,5% do valor arrecadado pela coordenação geral.

No caso da “*Ley de la Plusvalia*” os recursos são recolhidos ao tesouro da municipalidade respectiva, onde sua guarda e uso não são segregados dos recursos gerais arrecadados. No caso da Outorga Onerosa, os valores são recolhidos ao FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano, da municipalidade, mas, conforme já foi analisado no capítulo respectivo, é como se não houvesse limitações ao uso desses recursos, e é como se eles fossem “misturados” aos recursos gerais da administração municipal.

Poderíamos afirmar, nos dois últimos casos, que a efetividade é menor quando comparados com a efetividade dos TDRs, dos CEPACs e das ZACs. Nestes últimos os recursos são dirigidos para finalidades pré-estabelecidas quando da aprovação dos respectivos mecanismos, enquanto nos dois últimos casos, segundo o critério de efetividade aqui adotado, os mecanismos perderiam sua finalidade urbanística, e passariam a ser simples mecanismos de arrecadação tributária.

CONCLUSÕES

Ao longo do texto a maioria das conclusões já foi apresentada. Este capítulo tem a finalidade de apontar alguns itens mais importantes, de forma a dar destaque aos pontos mais relevantes do o material analisado.

A primeira conclusão é que, apesar de os mecanismos analisados terem a semelhança de buscarem a apropriação de parte da valorização imobiliária para realocá-los em investimentos ou em benefícios para a cidade, eles são muito variados entre si. Ao mesmo tempo em que fica evidente a aceitação pelas sociedades, ou seja, pelos proprietários, pelos investidores e pelos cidadãos em geral dos diferentes países, desses mecanismos que retiram parte do benefício da valorização dos seus detentores originais, cada sociedade apresenta soluções que atendem às expectativas, às culturas, e à estrutura política e jurídica de cada uma delas.

A possibilidade de apropriação pelo estado de toda a valorização imobiliária, em vez de parte dela, advogada por alguns autores, além de inviável do ponto de vista da aceitação social e política, pode atuar de maneira a ameaçar a existência e a evolução dos mecanismos. A valorização imobiliária é um dos pilares do desenvolvimento econômico de um país, e o tratamento inadequado dessa variável pode gerar consequências que não podem ser subestimadas.

A definição do valor a ser apropriado, com a finalidade de realocá-lo para proporcionar a distribuição dos benefícios gerados pela valorização imobiliária, encontra nos mecanismos de mercado o seu melhor equacionamento. Fórmulas previamente definidas que estabeleçam o *quantum* de valorização ou que congelem o cálculo com base em valores vinculados à cobrança de impostos tendem a ser menos eficientes em termos do volume de recursos arrecadados e em termos da aceitação social do mecanismo.

Todos os mecanismos analisados foram estabelecidos por meio de legislação local. Alguns deles, além da fundamentação em legislação local, têm lastro em legislação de caráter nacional. Essa constância da presença da legislação local, seja para regulamentar a legislação nacional, seja para criar o mecanismo local, é prova da importância da aprovação pela comunidade afetada.

Existe o risco de desvirtuamento do mecanismo, transformando-o em simples item adicional de arrecadação tributária. Sua legitimidade fica em risco pela discrepância entre as intenções contidas na criação do mecanismo (representado pelos discursos e pelas “Exposições de Motivos”) e em seu funcionamento e seus efeitos, na prática. Do ponto de vista da coerência de todo o aparato para gestão do urbano isto é uma anomalia, tendo em vista a cessação de nexo de causalidade presente na criação do mecanismo, e os seus resultados.

Toda a legislação urbana, em especial aquela destinada a reger o uso e ocupação do solo, constitui elemento essencial da convivência civilizada entre os cidadãos. Ela é a formulação legal da aceitação de regras que impõem limitações ao exercício da propriedade, e esse desvirtuamento, gerado pela “tributarização” do mecanismo de política urbana, significa um desrespeito ao pacto da convivência social.

REFERÊNCIAS

ADAM, D. **Operação Urbana Consorciada - Aspectos Econômicos e Financeiros**. Belo Horizonte: SEMAPA. 31 Março 2008.

AMATO, F. B. **Arbitragem de Valor: Uma Rotina de Análise para Empreendimentos de Base Imobiliária**. São Paulo: NRE, EPUSP, 2001. Dissertação de mestrado.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Séries históricas. www.bcb.gov.br, 19 dez. 2009. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/?SERIESTEMP>>. Acesso em: 19 dez. 2009.

BARRANQUILLA, M. D. **Acuerdo 021 - Se impone una contribución de valorización**. Barranquilla: Concejo Municipal, 2004.

BELL, M. et al. **State and Local Infrastructure Financing**. [S.l.]. 2005.

BERGER, D. What are TDR's Legal Considerations. In: PRUETZ, R. **Saved By Development - Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights**. Burbank: Arje Press, 1997. p. 83-102.

BOGOTÁ, D. C. **Acuerdo nº 118**. Bogotá: Concejo Municipal de Bogotá, Dezembro 2003.

BORRERO, O. **Las Plusvalías y el Financiamiento Urbano**. Buenos Aires. 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992. 200 p.

CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Carta do Embu**. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. Embu: CEPAM. dezembro de 1976.

CERTU / DGUHC. **Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques**. Paris: CERTU - Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, 2006.

CINTRA, M. www.marcoscintra.org. **Professor Marcos Cintra**, 13 dez. 2009. Disponível em: <www.marcoscintra.org>. Acesso em: 13 dez. 2009.

COLUMBIA, E. answers.com, 23 nov. 2009. Disponível em:
<<http://www.answers.com/topic/county>>. Acesso em: 23 nov. 2009.

CORNELL UNIVERSITY LAW SCHOOL. Legal Information Institute. **Bill of Rights**, 2009. Disponível em:
<<http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.billofrights.html#amendmentv>>.
Acesso em: 15 Março 2009.

CPI - OPERAÇÕES INTERLIGADAS. **Comissão Parlamentar de Inquérito - Operações Interligadas**. São Paulo. 2001.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. **Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. Universidade São Judas. São Paulo. 2006.

DALEFFE, A. Solo criado e a disciplina urbanística da propriedade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Abr-Jun 1997. p. 301-310.

DEMEURE, S.; MARTIN, J.-Y.; RICARD, M. **La ZAC - Réalisation, Financement, Commercialisation**. Paris: Edition Le Moniteur, 2008.

DOSQUEBRADAS, M. D. **Acuerdo 003 - lineamientos para la operatividad en la liquidación de contribución espacial en la participación en plusvalía**. Dosquebradas: Concejo Municipal de Dosquebradas, 2006.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA EM BRASÍLIA.
<http://www.embaixada-americana.org.br>. **A Constituição dos Estados Unidos da América**, 15 Março 2009. Disponível em: <<http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=643&submenu=106&itemmenu=110>>.

EMURB - EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. **Resumo da Movimentação até 30/09/2009**, 13 out. 2009. Disponível em:
<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada/0001/Agua_Espraiada_Financeiro_Setembro09.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2010.

_____. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. **Posição em 07/10/2009**, 2010a.
Disponível em:
<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada/0001/ouc_agua_espraiada_set09_estoque_geral.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2010.

_____. Operação Urbana Faria Lima. **Conheça a Operação Urbana Faria Lima**, 2010b.
Disponível em:
<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/faria_lima/0001>. Acesso em: 08 fev. 2010.

ENCICLOPÆDIA BRITANNICA. Encyclopædia Britannica. **Common Law**, Chicago, 2009. Disponível em: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/128386/common-law>>. Acesso em: 17 nov. 2009.

ENCYCLOPEDIA COLUMBIA. Answers.com. **County**, 23 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.answers.com/topic/county>>. Acesso em: 23 nov. 2009.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo nº 2, de 5 de marzo de 2004**. Madrid: [s.n.], 2004.

_____. www.060.es. **Administracion General del Estado**, 15 Março 2009. Disponível em: <http://www.060.es/te_ayudamos_a/legislacion/disposiciones/25120-ides-idweb.html>.

ESTADO DE CONNECTICUT. CT.gov. **Who Regulates Land Use in Connecticut?**, 26 mar. 2009. Disponível em: <http://www.ct.gov/dep/cwp/view.asp?a=2703&q=433388&depNav_GID=1634>. Acesso em: 23 nov. 2009.

FERRAZ, L. P. C. **The Long Run Interplay between Trade Policy and the Location of Economic Activity in Brazil Revisited**. FGV/ EESP - Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo. 2010.

FERREIRA, J. S. W.; FIX, M. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. **Folha de São Paulo**, 17 abril 2001.

FINANCIAL TIMES. Financial Times. **Pre-Budget Report 2009**, 21 nov. 2008. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/f8cbb622-b7c6-11dd-ac6d-0000779fd18c.html?nclick_check=1#pgs>. Acesso em: 14 nov. 2009.

FIX, M. A 'fórmula mágica' da 'parceria': Operações Urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**, Rio de Janeiro, v. Ano 1, n. 3, 2000.

FULTON, W. et al. **TDRs And Other Market-Based Land Mechanisms: How They Work And Their Role In Shaping Metropolitan Growth**. Washington, DC. 2004.

FURTADO, F. **Instruments for the Recovery of Value Increments in Latin America: Weak Implementation, Ambiguous Interpretation**. Lincoln Institute of Land Policy. [S.l.]. 1997.

GAIARSA, C.; MONETTI, E. **CEPACs e Outorga Onerosa – Uma Análise Comparativa**. VII Seminário Internacional da LARES. São Paulo: [s.n.]. 2007.

GEORGE, H. **Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth.** New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1992.

GOVERNO DA COLÔMBIA. <http://www.igac.gov.co>. **Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC**, 29 nov. 2009. Disponível em: <http://www.igac.gov.co/igac_web/contenidos/plantilla_anclasDocs_cont_contDocs.jsp?idMenu=54>. Acesso em: 29 nov. 2009.

GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Bill of Rights. **US Constitution**, 24 nov. 2009. Disponível em: <http://www.archives.gov/national_archives_experience/charters/constitution.html>. Acesso em: 24 nov. 2009.

H.M. REVENUE & CUSTOMS. Consultation on Paying PGS and Valuing planning gain: A summary of Responses, London, p. 21, 2007. Disponível em: <<http://www.hmrc.gov.uk/pbr2007/pgs-summary.pdf>>. Acesso em: 25 Agosto 2009.

HANLY-FORDE, J. et al. Transfer of Development Rights Programs, 2009. Disponível em: <[http://government.cce.cornell.edu/doc/html/Transfer of Development Rights Programs.htm](http://government.cce.cornell.edu/doc/html/Transfer%20of%20Development%20Rights%20Programs.htm)>. Acesso em: 22 Janeiro 2009.

ÎLE-DE-FRANCE. ÎledeFrance. **www.iledefrance.fr**, 06 Junho 2009. Disponível em: <<http://www.iledefrance.fr>>.

KOLO, J.; DICKER, T. J. Practical Issues in Adopting Local Impact Fees. **State and Local Government Review**, Outono 1993. p. 197-206.

LANE, R. Transfer of Development Rights for Balanced Development. **Land Lines**, Cambridge, v. 10, n. 2, Março 1998.

LEVINSON, A. Why Oppose TDRs?: Transferable Development Rights can increase overall development. **Regional Science and Urban Economics**, v. 27, n. 3, 1997. p. 283-296.

LONJA DE PROPIEDAD RAÍZ PERITAZGOS Y AVALÚOS DISTRITO CAPITAL. Lonja de Propiedad Raíz, 2009. Disponível em: <<http://lonjadepropiedadraiz.com.co/web/nosotros>>. Acesso em: 29 nov. 2009.

MALDONADO COPELLO, M. M. Territorio y Suelo. **Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia**, 2004. Disponível em: <http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/MM_M_Elementos_b_sicos_para_la_aplicaci_n_de_la_participaci_n_en.pdf>. Documento não publicado.

_____. Recuperación de Plusvalias. In: SMOLKA, M.; MULLAHY, L. **Perspectivas Urbanas - Tema críticos en políticas de suelo en América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 195-258.

MCCONNELL, V.; KOPITS, E.; WALLS, M. **How Well Can Markets for Development Rights Work? Evaluating a Farmland Preservation Program**. Washington, D.C. 2003.

MECK, S. TDR. In: MECK, S. **Growing Smart Legislative Guidebook: Model Statutes for Planning and the Management of Change**. Chicago: American Planning Association, 2002.

MONTANA, M. C. <http://www.territorioysuelo.org/>. **Territorio y Suelo**, 2 a 6 de Agosto Agosto 2004. Disponível em: <http://www.territorioysuelo.org/documentos/Presentaciones_foros/2004/Seminario_Plusvalias_Derivadas_de_la_Accion_Urbanistica_del_Estado/04_M_Montana.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2010.

MONTANDON, D. T. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. São Paulo: [s.n.], 2009.

MONTANDON, D.; SOUZA, F. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**. São Paulo: Romano Guerra, 2007.

MORALES, C. **El Proyecto de Acuerdo de Participacion en Plusvalias en Bogota**. Universidad Nacional de Mexico. Mexico. 2003.

MOREIRA, A. C. L. M. et al. O Solo Criado. **C.J. Arquitetura, Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção**, São Paulo, 1977.

MUNICIPIO DE RIONEGRO. **Acuerdo 024 - Normas para la aplicación de la participación en plusvalias**. Rionegro: Concejo de Rionegro, 2004.

NELSON, A. C. **Paying for prosperity: Impact fees and job growth**. Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy. Washington, DC. 2003. 27 p.

OLIVEIRA, A. M. D. B. D.; GRANDISKI, P. Métodos Científicos e a engenharia de avaliações. In: IBAPE, I. B. D. A. E. P. D. E. D. S. P. **Engenharia de Avaliações**. São Paulo: Pini, 2007. p. 229-296.

PESSOA, L.; BOGUS, L. **Operações Urbanas - Nova Forma de Produção Imobiliária: o caso das Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas**. VIII Seminário Internacional Lares. São Paulo: Latin American Real Estate Society. 2008.

PINTO CARRILLO, A. C. Avances del modelo de urbanismo colombiano: una mirada retrospectiva al análisis de su estructura planteado por Javier Garcia Bellido en 1998. **ACE: architecture, city and environment**, v. Año III, n. 7, p. 135-143, Junho 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.260/2001 - Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2001.

_____. **Lei nº 13.430/2002 - Plano Diretor do Município de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2002.

_____. **Decreto Municipal nº 43.321/03**. São Paulo: [s.n.], 2003.

_____. **Prospecto da 1ª emissão de CEPACS - Operação Urbana Águas Espraiadas**. São Paulo: Emurb, 2004.

_____. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Faria Lima**. São Paulo: Emurb, 2008.

PRUETZ, R. **Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights**. Burbank: Arje Press, 1997.

_____. **Beyond Takings and Givings**. Burbank: Arje Press, 2007.

REPÚBLICA DA COLÔMBIA. **Lei nº 388**. [S.l.]: [s.n.], 1997.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Lei nº 10.257/2001 - Estatuto das Cidades**. Brasília: Câmara Federal, 2001.

REPÚBLICA FRANCESA. LegiFrance. **Code de L'Urbanisme**, 02 jun. 2006. Disponível em:
<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20090602>>.

REZENDE, V. E. A. **Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (Working Paper)**. Cambridge. 2006.

RIDDIOUGH, T. J. The Economic Consequences of Regulatory Taking: Risk on Land Value and Development Activity. **Journal of Urban Economics**, v. 41, 1997. p. 56-77.

RIVP - RÉGIE IMMOBILIÈRE DE LA VILLE DE PARIS. **Rapport D'Activité 2007**, 06 jun. 2009. Disponível em: <http://www.rivp.fr/modules/rivp/IMG/Rapport_d_activite_site_internet-2.pdf>.

ROLDÁN, J. G. G. **Participación en Plusvalía X Contribución de Valorización**. Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. Medellín. 2005.

SALES, P. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2. Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. **Portal Vitruvius**, Abril 2005. Disponível em: <www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp300.asp>. Acesso em: Maio 2009.

SANDRONI, P.; BIDERMAN, C.; SMOLKA, M. Large-scale Urban Interventions. **Land Lines**, v. 18, n. 2, Abril 2006.

SAVELLI, A. M. **Subsídios para a Implementação de Parceria Público Privada: Operações Urbanas em São Paulo**. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2003. 148 p. Dissertação de Mestrado.

SECOVI - SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO. **Cartilha para cálculo da Outorga Onerosa**, 12 dez. 2009. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/noticias/mostra_noticia.php?cont_id=34&hist=1>. Acesso em: 12 dez. 2009.

SEMAPA. **Rapport Annuel - 2006**. Paris. 2007.

_____. **Rapport Annuel - 2007**. Paris. 2008.

_____. **Rapport Annuel - 2008**. Paris. 2009.

SMOLKA, M.; AMBORSKI, D. **Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana**, 2009. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pubs/download-thankyou.asp?doc_id=576>. Acesso em: 22 Janeiro 2009.

SNCF. SNCF, 2009. Disponível em: <<http://www.sncf.com/>>. Acesso em: 06 jun. 2009.

SNYDER, K.; BIRD, L. **Paying the Costs of Sprawl: Using Fair-Share Costing to Control Sprawl**. [S.l.]. 1998.

TERRITORIO & SUELO. Proceso de formulación y aplicación de acuerdos de participación en plusvalías. **Territorio & Suelo**, 02 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.territorioysuelo.org/herramientas.shtml?conds%5B0%5D%5Bcategory.1%5D=Formulaci%F3n%20y%20aplicaci%F3n%20de%20acuerdos%20de%20participaci%F3n%20en%20plusval%EDA>>. Acesso em: 02 dez. 2009.

TRIPP, J.; DUDEK, D. Institutional guidelines for designing successful transferable development rights programs. **Yale Journal of Regulation**, New Haven, v. 6, 1989. p. 369-392.

VEJARANO, M. C. Bogotá, D.C.: Primeira Experiencia de Recuperación de la Plusvalía Urbana para la Colectividad, en el Marco de la Ley de Desarrollo Territorial. **ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno**, Barcelona, n. 7, Junio 2008. p. 79-106.

APÊNDICE – SUGESTÕES PARA APRIMORAMENTO DOS CEPACS

Os CEPACs, na forma como são negociados hoje, seja no mercado primário seja no secundário, são motivo de insegurança para os empreendimentos de “*real estate*”. A disponibilidade de CEPACs, tanto em termos de sua quantidade, seja em termos de preço, sofre grandes variações, e isso gera risco para os empreendimentos nas OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas, que são as que existem hoje

A motivação básica para a inclusão deste item é a redução dos riscos para a atividade de incorporação e construção de imóveis a que a forma presente dos CEPACs conduz. A redução desses riscos pode contribuir para a redução dos custos dos imóveis nas Operações Urbanas, para a geração de maiores benefícios para a população que ali vive e trabalha, e para a cidade como um todo.

As restrições impostas pelo estrangulamento da oferta de CEPACs, associada à insegurança de seus preços, é fator que não pode ser desconsiderado na formação da oferta de imóveis na região.

Para a redução desses riscos seria necessário que tanto a quantidade, quanto o preço dos CEPACs fossem mais previsíveis do que são hoje.

Independentemente do preço unitário, as informações disponíveis, bem como a previsão de oferta de CEPACs para os empreendedores, é muito limitada. A atividade de incorporação imobiliária, que já conta com os riscos naturais de uma atividade que é altamente inflexível, uma vez tomada a decisão de iniciar um empreendimento, tem esse agravante adicional nas OUCs.

São pelos menos quatro as formas possíveis de reduzir a insegurança:

- 1- Leilões Regulares a intervalos mais curtos – A primeira maneira de dar mais previsibilidade de disponibilidade de CEPACs aos empreendedores é a realização de leilões regulares e a intervalos mais curtos de tempo. Vimos no texto que o intervalo entre os leilões da OUC Águas Espraiadas chegou a 207 dias, e na OUC Faria Lima a 375 dias, ou seja mais de um ano.

Não é razoável supor que os empreendedores dessas duas regiões, que são das mais ativas em termos de atividade de incorporação imobiliária, fiquem esperando mais de seis meses para tomarem suas decisões.

É bem verdade que houve nesse período oferta de CEPACs, por meio dos construtores das obras públicas realizadas na região (referimo-nos à OUC Faria Lima), e que foram pagos com grande quantidade de CEPACs. Houve oferta de CEPACs, mas sem a transparência necessária no mercado secundário.

Não pode ser esquecido que para a CVM – Comissão de Valores Mobiliários, os CEPACs ainda não domina integralmente toda a lógica dos CEPACs. Esses títulos são muito diferentes dos outros ofertados no mercado, sejam ações sejam debêntures. As exigências daquela autarquia para a documentação e renovação dos prospectos de oferta dos CEPACs já ocasionaram demora para a realização de leilões. É necessário levar em conta que enquanto uma oferta de debêntures ou de ações obedece a uma janela de oportunidade muito estreita, de algumas semanas no máximo, uma oferta de CEPACs pode durar décadas! Ajustes nos processos regulatórios para a emissão e renovação das autorizações para emissão dos CEPACs pode afetar positivamente a oferta desses títulos.

- 2- Estoque regulador – A legislação prevê um estoque regulador para os CEPACs. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2001) Essa referência na legislação não é detalhada, mas esse estoque regulador pode funcionar como um mecanismo para regulação da oferta de CEPACs à medida que haja alterações significativa da demanda, ou das indicações de demanda.
- 3- Incentivo a ofertas no mercado secundário – A oferta de CEPACs no mercado secundário através de ofertas na Bolsa de Valores não é obrigatória. A instituição de prêmio pela transferência de CEPACs via pregão, ou de ônus no caso da transferência fora do prego, poderia aumentar a visibilidade da oferta existente.

- 4- Parcelamento – A realização de leilões distintos, com e sem parcelamento, prevista na lei, poderia aumentar a demanda por CEPACs, pelo aumento de opções aos seus compradores.

Estas observações/sugestões podem afetar os preços dos CEPACs, tendo em vista que ao afetar a sua oferta, as expectativas dos agentes econômicos também será afetada. Isso não significa obrigatoriamente que a Prefeitura pode perder, pela redução dos preços dos CEPACs, tendo em vista que isso certamente provocaria alterações na demanda.