

IMPLEMENTAÇÃO DA CAPTURA DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA EM CIDADES DO SUL GLOBAL: AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA CIDADE DE SÃO PAULO

Eduardo Alberto Cusce Nobre*

*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

Resumo

A utilização de instrumentos de captura da valorização imobiliária tem sido defendida por muitos autores como forma de aumentar o financiamento de investimentos públicos em intervenções urbanas. A lógica por trás desses instrumentos consiste em capturar parte dos ganhos da valorização imobiliária, advindos das intervenções do poder público no desenvolvimento urbano, como a implantação de infraestrutura ou mudanças nas normas legais de uso e ocupação do solo. Eles podem ser de grande importância em ambientes orçamentários muito limitados, como os países em rápida urbanização que precisam fornecer grande quantidade de infraestrutura e serviços urbanos para acomodar o crescimento urbano. A cidade de São Paulo vem implementando essa política desde a década de 1980 por meio de ampla gama de instrumentos. O objetivo deste artigo é avaliar a implantação de dois deles, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e o Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC), de 1995 até 2020. Mais do que avaliá-los apenas do ponto de vista da arrecadação, este trabalho pretende analisar também a sua eficiência na redução das disparidades sociais, considerando o tipo de investimentos realizados e sua localização.

Palavras-chave

Planejamento Urbano; Política Urbana; Captura da Valorização Imobiliária; São Paulo.

IMPLEMENTING LAND VALUE CAPTURE IN A GLOBAL SOUTH CITY: EVALUATION OF THE EXPERIENCE IN THE CITY OF SÃO PAULO, BRAZIL

*Eduardo Alberto Cusce Nobre**

*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brazil

Abstract

The use of land value capture (LVC) tools has been advocated by many authors as way of financing public investments in urban interventions. The rationale behind these tools is to capture part of the capital gains on land derived from public sector interventions in urban development, such as implementing infrastructure or changing land use regulations. They may be of great significance in very limited budget environments such as in countries undergoing rapid urbanization that need to provide a great amount of infrastructure and urban services in order to accommodate urban growth. Since the 1980s, the City of São Paulo, Brazil, has been implementing LVC through a wide range of different tools. The objective of this paper is to evaluate the implementation of two of these tools, the Building Rights Levy (OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir) and the Additional Building Rights Certificates (CEPAC – Certificado de Potencial Adicional Construtivo), from 1995 until 2020. Rather than evaluating these instruments just from a revenue viewpoint, the study also sets out to analyze how effective they have been in reducing social disparities, considering the location and type of investments undertaken.

Keywords

Urban Planning; Urban Policy; Land Value Capture; São Paulo.

IMPLEMENTAÇÃO DA CAPTURA DE VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA EM CIDADES DO SUL GLOBAL: AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA DA CIDADE DE SÃO PAULO¹

Eduardo Alberto Cusce Nobre

1. Introdução

O uso de instrumentos de captura da valorização imobiliária tem sido defendido por vários autores como forma para financiar investimentos públicos em intervenções urbanas (BLANCO et al., 2016; MEDDA; MODELEWSKA, 2011; RYBECK, 2004; ZHAO; DAS; LARSON, 2012). A lógica por trás desses instrumentos é capturar parte dos ganhos da valorização fundiária advindos de intervenções do poder público no desenvolvimento urbano, como implantação de infraestrutura ou mudanças nas normas legais de uso e ocupação do solo. Em um contexto de fortes restrições orçamentárias, esses instrumentos podem ser uma alternativa viável para financiar projetos e intervenções públicas como na expansão do transporte coletivo (MEDDA; MODELEWSKA, 2011).

Recentemente, alguns autores defenderam a importância do uso desses instrumentos em países em rápida urbanização como forma de enfrentar a escassez de investimentos públicos e a necessidade de fornecer uma grande quantidade de infraestrutura e serviços urbanos para acomodar o crescimento urbano (AFRICITIES SUMMIT, 2012; SMOLKA, 2103). Desde a década de 1980, a cidade de

1. Este trabalho apresenta resultados parciais do Projeto de Pesquisa *Limites e possibilidades da aplicação dos instrumentos urbanísticos no município de São Paulo: avaliação e prospecção*, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

São Paulo vem implementando essa política por meio de uma ampla gama de diferentes instrumentos (NOBRE, 2019). O objetivo deste trabalho é avaliar a implementação de dois desses instrumentos: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC). Mais do que avaliá-los apenas do ponto de vista da arrecadação, o trabalho pretende analisar também a sua eficiência na redução das disparidades sociais, considerando a sua localização e o tipo de investimento realizado. Dessa forma, este artigo está dividido em cinco seções: 1. Introdução; 2. Material e métodos; 3. Teoria; 4. Resultados e 5. Conclusões.

2. Material e métodos

2.1 A área de estudo

O município de São Paulo (MSP) é uma das 39 cidades que compõem a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a maior aglomeração urbana brasileira, conforme Figura 1. Em 2022, a população estimada metrópole foi de 20,7 milhões de habitantes (10% da população nacional), a maior parte da qual (11,5 milhões) reside na cidade de São Paulo (IBGE, 2023b).² Em 2020, a RMSP detinha o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil,³ depois do estado de São Paulo, correspondendo a 17% do PIB nacional, enquanto o MSP respondia por 10% (IBGE, 2023a). O setor de serviços foi responsável por 85,4% da economia metropolitana, ao passo que a indústria respondeu por 14,4% e a agropecuária, por apenas 0,2%.

No entanto, apesar dessa grande concentração de riqueza, a distribuição de renda na metrópole é extremamente desigual. Em 2015, 42% dos domicílios situavam-se abaixo da faixa de renda mensal de três salários mínimos (SM) (R\$ 2.364), dependendo de subsídios públicos para ter acesso à moradia, e apenas 4% estavam localizados acima da faixa dos vinte SM (R\$ 15.760) (IBGE, 2023a). Contudo, esses números são melhores do que os da média nacional, uma vez que 58% dos domicílios brasileiros se encontravam na faixa de rendimento menor que três SM e somente 2% estavam na faixa de mais de vinte (ibid.).

2. Em 2022, as populações do Brasil, da RMSP e do MSP eram de, respectivamente, 203.062.512, 20.684.947 e 11.451.245 habitantes, conforme dados preliminares do Censo Demográfico do Brasil de 2022 (IBGE, 2023b).

3. Em 2020 o PIB do Brasil, da RMSP e do MSP foram, respectivamente, de 7,6 trilhões, 1,3 trilhão e 748 bilhões de reais (IBGE, 2023a).

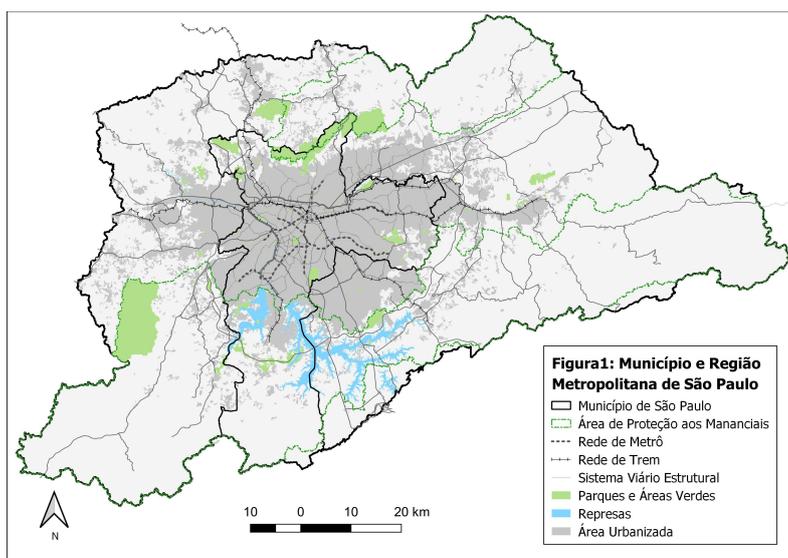


Figura 1. O município e a Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em Emplasa (2018).

Do ponto de vista da urbanização, a formação dessa metrópole ocorreu muito rapidamente ao longo do século XX, resultando em uma típica metrópole do Sul Global: extremamente desigual, fragmentada e segregada, com os grupos de maior renda ocupando as áreas centrais, principalmente na cidade de São Paulo, mais bem dotada de infraestrutura, acessibilidade, empregos e serviços, enquanto a população de baixa renda foi “expulsa” para as áreas periféricas, com enormes déficits e carências no que se refere a esses quesitos (VILLAÇA, 1998), como se pode constatar nas Figuras 2 e 3. Apesar desses problemas, o mercado imobiliário tem se mostrado bastante dinâmico para acomodar o crescimento populacional, formal ou informalmente.

Em 2019, o MSP teve o maior orçamento municipal da região, de R\$ 62,7 bilhões (equivalente a um sexto do orçamento da cidade de Nova York no mesmo ano), dos quais 53,9% resultaram de impostos e taxas municipais, mas apenas 17,8% vieram do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (CIDADE DE SÃO PAULO, 2020). Desse orçamento, 42,2% são destinados à folha de pagamento dos servidores públicos e a seus benefícios sociais.⁴ Se considerarmos as áreas de gastos, 41% foram gastos em despesas obrigatórias: saúde e educação.⁵ Apenas 20% do orçamento

4. No Brasil, os servidores públicos gozam de estabilidade no emprego, após serem aprovados em concurso público e nomeados para cargo efetivo.

5. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e legislação complementar exigem que os municípios gastem pelo menos 40% da receita tributária em educação e saúde (15% para o primeiro e 25% para o segundo).

municipal foi gasto em itens relacionados ao desenvolvimento urbano (habitação, urbanismo, saneamento e transporte público). Assim, a importância dos instrumentos de captura da valorização imobiliária reside na criação de fundos específicos para essas despesas, além do orçamento geral.

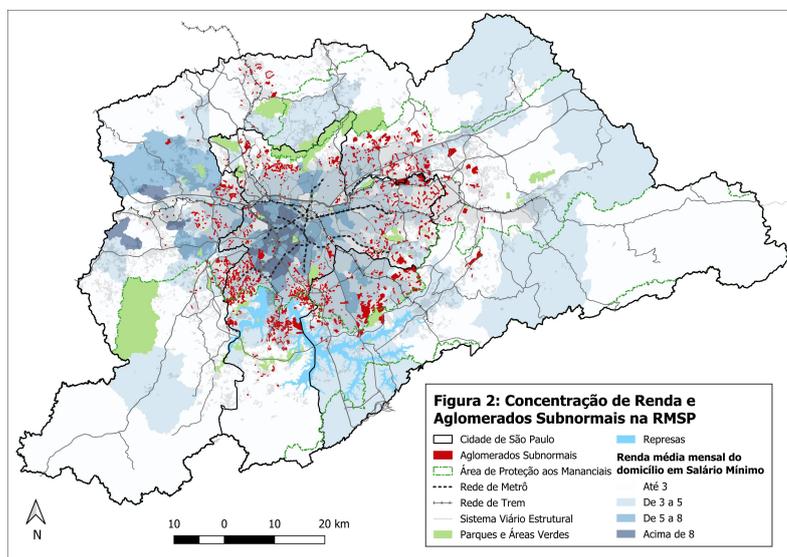


Figura 2. Concentração de renda e aglomerados subnormais na RMSP

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em Metrô (2017), IBGE (2010) e Emplasa (2018).

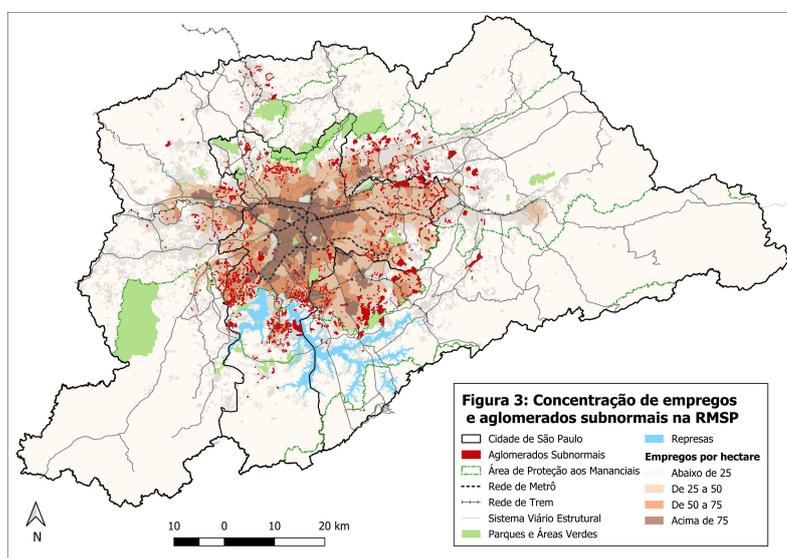


Figura 3. Concentração de empregos e aglomerado subnormais na RMSP

Fonte: Elaborada pelo autor, baseado em Metrô (2017), IBGE (2010) e Emplasa (2018).

2.2 Os instrumentos de captura da valorização imobiliária

Desde a década de 1980, a Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) vem implementando instrumentos de captura da valorização imobiliária. Este trabalho se concentra em dois principais deles. Ambos são baseados na cobrança dos direitos adicionais de construir. A Lei de Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016) estabelece coeficientes de aproveitamento (CA)⁶ básico e máximo para cada zona da cidade. Os empreendedores que desejarem construir mais do que o CA básico até o CA máximo devem pagar uma taxa de acordo com a quantidade de área adicional. O valor dessa área é calculado com base nos valores dos terrenos existentes, mediante o cálculo de “terreno virtual”, cuja ideia é cobrar do incorporador o valor que seria necessário caso ele tivesse de comprar outro terreno para construir a mesma quantidade de área adicional, mas sem aumentar o CA. Porém, existem alguns fatores de desconto, geralmente resultando em um valor equivalente entre 40% e 50% de um lote novo. Este trabalho terá como foco apenas dois deles: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

2.3 Coleta de dados

A maioria dos dados está disponível em páginas específicas na internet da PMSP em nível dos distritos:⁷ arrecadação de CEPAC e OODC, dados das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), renda familiar etc. Neste trabalho, o período analisado vai de 1995 a 2020. Os dados socioeconômicos foram coletados do Censo Demográfico do Brasil (2011; 2023a), Contas Nacionais e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE para vários anos (IBGE, 2023a) e Pesquisa Origem-Destino do Metrô (POD; METRÔ, 2017). Esses dados foram georreferenciados e mapeados com software de sistema de informações geográficas (SIG) de acordo com a divisão dos distritos de São Paulo.

3. Teoria

3.1 A justificativa dos instrumentos de captura da valorização imobiliária

O uso de instrumentos de captura da valorização imobiliária tem sido defendido por vários autores como meio para financiar investimentos públicos em

6. Coeficiente de aproveitamento é a razão entre a área construída computável e a área do terreno da construção.

7. Embora o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponha de dados do Censo Brasileiro em menores agregações espaciais, os distritos foram escolhidos por serem a menor divisão administrativa municipal utilizada em São Paulo.

intervenções urbanas (BLANCO et al., 2016; HUXLEY, 2009; MEDDA; MODELEWSKA, 2011; RYBECK, 2004; SMOLKA, 2013; ZHAO; DAS; LARSON, 2012). O conceito por trás de seu uso é o de capturar a valorização dos terrenos, advinda de intervenções do poder público no desenvolvimento urbano. Como o preço da terra depende dos benefícios potenciais que ela pode gerar para quem a usa/possui, intervenções públicas, como a implementação de infraestrutura ou mudança nas normas legais do uso e ocupação do solo, podem aumentar esses benefícios para as propriedades impactadas (BLANCO et al., 2016). Chamados por alguns autores de *plus-valias* em espanhol e “mais-valia” em português, eles podem resultar no aumento do preço da terra.

Ao analisar o contexto da América Latina, Smolka (2013) enfoca muitos exemplos em que os valores da terra aumentaram muito como decorrência de intervenções públicas. A valorização variou de 20% (implementação de transporte público) a 100% (aumento de direitos de construção), tendo chegado a 400% (conversão de uso do solo rural em urbano). Como essa valorização do patrimônio privado resulta de intervenções públicas, a ideia é que o setor público deve captar parte da valorização por ele ocasionada, senão toda. O autor defende o uso dos instrumentos de captura para o financiamento de obras públicas:

The objective is to draw on publicly generated land value increments to enable local administrations to improve the performance of land use management and to fund urban infrastructure and service provision (SMOLKA, 2013, p. 8).⁸

Em seu estudo para a construção do metrô de Varsóvia, Medda e Modelewska (2011) defenderam a adoção desses mecanismos como fonte alternativa para o financiamento de projetos de infraestrutura de transporte coletivo de alta capacidade, em razão do alto custo e das dificuldades econômicas pelas quais o setor público de vários países vem passando. Eles basearam seu estudo no esquema teórico de ciclo positivo de captura da valorização imobiliária tal qual definido por Huxley (2009) e demonstrado na Figura 4.

8. “O objetivo é aproveitar os aumentos do valor da terra gerados pelas ações públicas para permitir que as administrações municipais melhorem o desempenho na gestão do uso do solo e financiem a provisão de infraestrutura e de serviços urbanos” (tradução do autor).

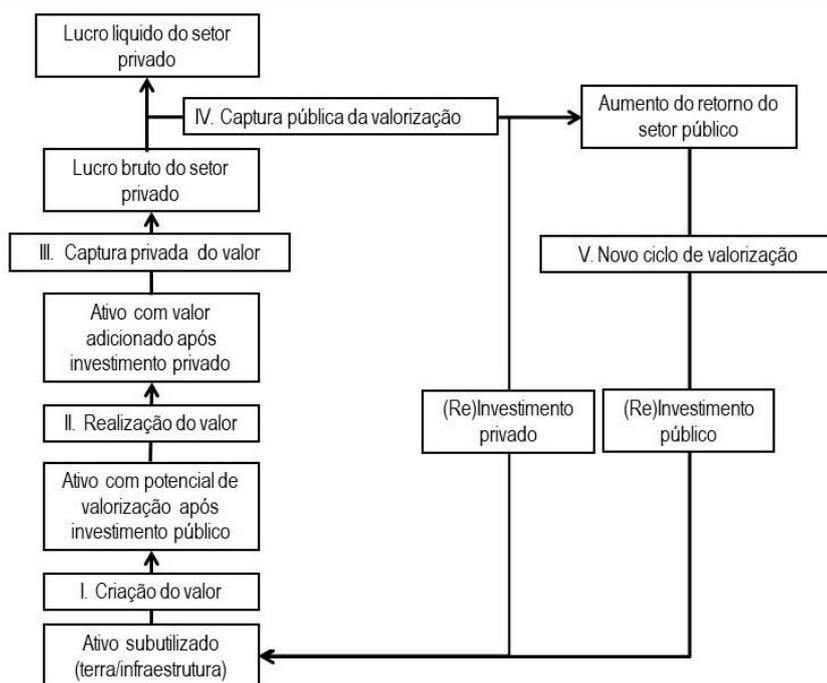


Figura 4. Esquema teórico do ciclo positivo de captura da valorização imobiliária
 Fonte: Huxley (2009).

Segundo esse esquema, em primeiro lugar, há um ativo subutilizado, geralmente a terra. A primeira etapa é a criação de valor após a intervenção do setor público, quase sempre a implementação da infraestrutura (i). Depois do investimento do setor privado, a construção de um edifício, por exemplo, esse valor é realizado quando o ativo é vendido ou alugado (ii). Isso resulta no lucro bruto do setor privado (iii). Na próxima etapa, é necessário que o setor público capture parte do lucro gerado parcialmente pela intervenção pública, resultando no lucro líquido do setor privado e no aumento do retorno do setor público (iv). Esse aumento, por sua vez, permite ao setor público reinvestir na infraestrutura de novas áreas, completando o ciclo (v).

Segundo Huxley (2009), a adoção desses mecanismos poderia acarretar um ciclo virtuoso de crescimento. Entretanto, segundo alguns autores esse processo pode causar superconcentração de investimentos públicos e privados em determinada área, resultando em um ciclo vicioso. Flint (2018) afirma que os críticos consideram o instrumento estadunidense de captura *Tax Increment Financing* (TIF), ou Financiamento pelo Aumento de Impostos, um exemplo que provê grande subsídio para o setor privado da construção civil, desviando receita da educação e de outros serviços públicos importantes, de modo que áreas mais vulneráveis acabam negligenciadas. Além disso, muitos programas TIF carecem de transparência.

3.2 A implementação dos instrumentos de captura da valorização imobiliária

Smolka e Amborski (2000) afirmam que os instrumentos de captura da valorização imobiliária se baseiam em três grandes categorias: (i) impostos, (ii) taxas e (iii) regulamentações. Segundo esses autores, a primeira categoria, o imposto territorial, é uma forma de captura de valor, pois, por definição, o valor da terra é constituído por incrementos acumulados de vários processos de valorização. No entanto, o imposto territorial é geralmente arrecadado para o caixa geral das municipalidades que financia as despesas municipais, não sendo específico para as intervenções urbanas. As exceções são algumas tentativas de usar o aumento temporário dos impostos sobre a propriedade para financiar projetos específicos de infraestrutura ou renovação urbana, como é o caso do TIF nos Estados Unidos.

A tributação sobre a propriedade pode ser rastreada desde a Grécia Antiga, passando pela Idade Média até a Idade Moderna (MONCAIO, 2011). No Brasil, como em alguns países latino-americanos, os impostos sobre a propriedade datam da época colonial, quando a “décima” (um décimo) do valor de todas as propriedades, produção, aluguel e salários deveria ser paga à Coroa portuguesa. Porém, diante da dimensão do país, as terras eram cedidas em concessão a agricultores que eram isentos de impostos à medida que as tornavam produtivas, resultando em uma “cultura” de baixa arrecadação e alta isenção.

A segunda categoria, as taxações, são impostas aos proprietários de terras que se beneficiam de algum tipo de investimento público. São a forma mais comumente reconhecida de capturar a valorização imobiliária, já que em muitos países há taxas de melhoria na implementação de infraestrutura. Nos Estados Unidos, por exemplo, as *Development Impact Fees* (DIF), ou Taxas de Impacto dos Empreendimentos, são cobradas desde a década de 1950.

No Brasil, apesar de regulamentada em 1946, a taxa de melhoria foi muito pouco posta em prática pelas cidades. Contudo, outras ferramentas de captura de valorização imobiliária vêm sendo implementadas desde os anos 1970 e 1980. Vários estudos de órgãos públicos e privados defenderam a adoção do Solo Criado,⁹ instrumento baseado no instrumento francês *Plafond Legal de Densité* (PLD), ou Densidade Máxima Legal, no final da década de 1970 (AZEVEDO NETTO et al., 1977; CAMPOS FILHO, 1979; MOREIRA et al., 1975). Desde a década de 1980, muitas cidades brasileiras vêm se utilizando de instrumentos de captura da valorização imobiliária como forma de financiar obras em um período de redução de gastos públicos em virtude da crise econômica mundial.

9. Solo Criado é a área construída que excede certa proporção da área do lote que pode ser adquirida mediante pagamento ou troca por outro terreno pelo incorporador (MOREIRA et al., 1975).

A cidade de São Paulo destaca-se como uma das pioneiras nessa experiência (REZENDE et al., 2009). Em 1986, a Prefeitura promulgou a Lei da Operação Interligada, de nº 10.209/1986 (CIDADE DE SÃO PAULO, 1986), que permitia alterações nos parâmetros urbanísticos, como o aumento do CA, para lotes ocupados por favelas, desde que os proprietários dos terrenos construíssem ou financiassem a construção de habitações de interesse social para a população residente nesses ou em outros locais.

Em 1995, foi aprovada a primeira Operação Urbana Consorciada,¹⁰ estabelecendo um conjunto de obras de ampliação da avenida Faria Lima, financiadas pela venda por meio do leilão de CEPAC de uma área adicional de construção de 2,25 milhões de metros quadrados para os lotes inseridos no perímetro da operação. No entanto, o uso do CEPAC só foi permitido a partir de 2001, quando o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), Lei Federal nº 10.257/2001 que regulamentou o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), definiu a sua utilização. Essa lei também estabeleceu a definição de OODC, além de outros instrumentos de planejamento, que deveriam constar nos planos diretores municipais. A Prefeitura de São Paulo definiu e regulamentou pela primeira vez as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb)¹¹ no seu Plano Diretor Estratégico de 2002, estabelecido pela Lei nº 13.430/2002 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2002) e revisado pela Lei nº 16.050/2014 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014).

Dessa forma, a cidade de São Paulo consolidou a experiência de implementação dos instrumentos de captura da valorização imobiliária no contexto brasileiro. Alguns autores já analisaram essa experiência de pontos de vista diferentes (REZENDE et al., 2009; SANDRONI, 2011; SMOLKA; MALERONKA, 2018).

Rezende e colaboradores (2009) analisaram os fundamentos e as matrizes teóricas que nortearam a proposição desses instrumentos no contexto brasileiro, acesando a influência de instrumentos internacionais similares em sua formulação e

10. O Estatuto da Cidade definiu as operações urbanas consorciadas como “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” (BRASIL, 2001, art. 32, parágrafo 1º).

11. O Fundurb é um fundo municipal constituído de recursos provenientes principalmente da arrecadação da OODC, que deverão ser aplicados na implementação de programas e projetos urbanos e ambientais, definidos pela Lei do Plano Diretor Estratégico, nas áreas de: programas e projetos habitacionais de interesse social; sistema de transporte coletivo público, cicloviário e de circulação de pedestres; obras de expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; proteção e recuperação de bens e áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico; criação de unidades de conservação e áreas de interesse ambiental (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014).

as primeiras experiências de implementação. Depois de avaliar questões econômicas e legais, os autores argumentaram a favor de sua aplicação, por considerá-los uma conquista relevante das cidades para a implementação de políticas urbanas e intervenções públicas. Naquele momento, era importante aprofundar a investigação sobre os impactos do uso deles nos mercados fundiário e imobiliário e sobre a sua capacidade efetiva de recuperar parte da valorização advinda do desenvolvimento urbano.

Em pesquisa posterior, Sandroni (2011) avaliou a experiência de São Paulo e argumentou que a cobrança de direitos adicionais de construção não afetou a lucratividade dos incorporadores. Pelo contrário, o aumento do CA máximo em algumas áreas da cidade contribuiu para o aumento dessa lucratividade. Ele também concluiu que a experiência paulista de implementação da OODC e do CEPAC foi um sucesso do ponto de vista de arrecadação: juntos, o valor alcançado foi de US\$ 1,3 bilhão (R\$ 2,6 bilhões pela conversão do dólar da época).¹² Isso chamou a atenção para o fato de que, “ao contrário da arrecadação do IPTU, que ocorre anualmente, a arrecadação com a venda dos direitos adicionais de construção vão se esvaindo com o tempo à medida que se esgota o potencial construtivo adicional” (SANDRONI, 2011, p. 19).

Smolka e Maleronka (2018) também analisam a implementação desses instrumentos em São Paulo do ponto de vista das receitas. Depois de avaliar vários estudos de caso de empreendimentos imobiliários, os autores concluíram que, apesar das imperfeições nos cálculos, a experiência da cidade demonstrou que os retornos financeiros potenciais são realmente substanciais e que as taxas impõem uma distribuição mais justa dos custos e benefícios da urbanização. Eles afirmam também que a melhoria e a adequação dos dados financeiros e a eliminação de descontos injustificados resultariam em maior precisão e em maiores receitas com a implementação de ferramentas de captura de valorização imobiliária.

Analisando a experiência do CEPAC, eles afirmam que o faturamento chegou a US\$ 2,7 bilhões em dez anos (aproximadamente R\$ 10,6 bilhões pela conversão do dólar na época). Esses números diferem significativamente dos averiguados neste trabalho; contudo deve-se considerar que o real se desvalorizou de maneira considerável em relação ao dólar – por volta de 50% desde 2011. De qualquer forma, diferentemente do trabalho anterior (SANDRONI, 2011), não se utilizou a taxa de conversão, o que dificultou a comparação dos resultados obtidos com os do presente trabalho.

12. É preciso observar que o câmbio médio na época era de R\$ 2,00 por cada US\$ 1,00 (SANDRONI, 2011).

Entretanto, apesar do fato de que a arrecadação está aumentando e os empreendedores hoje estão pagando pelos custos de urbanização, nenhum dos trabalhos mencionados analisou as experiências de implementação desses instrumentos (especialmente CEPAC e OODC) em São Paulo do ponto de vista redistributivo. Assim, a importância deste trabalho reside em avaliar as diferenças, os impactos e as similaridades da implementação das duas ferramentas apresentadas, considerando suas possibilidades de promover um ambiente socialmente mais justo e menos segregado.

Por fim, a última forma de captura da valorização imobiliária, segundo Smolka e Amborski (2000), são as regulamentações, que se configuram como exigências legais feitas aos empreendedores imobiliários no momento de aprovação do projeto. Como exemplo, os autores citam a exigência da Lei Federal nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979) de doação de 35% do total da área de novos loteamentos para as municipalidades como área pública, com vistas a acomodar o sistema viário, áreas verdes e equipamentos públicos.

4. Resultados

4.1. A implementação dos CEPAC

O Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) é um título público emitido pela PMSP por meio da SP Urbanismo, empresa pública municipal responsável pela implementação de projetos de renovação da cidade. Ele garante ao seu comprador o direito de construir acima do CA básico até o CA máximo nas áreas de OUC, ou Operações Urbanas Consorciadas (SP URBANISMO, 2021e), em projetos de renovação urbana específicos e delimitados. A ideia é capitalizar antecipadamente a cidade com parte da valorização futura dos terrenos que estejam no interior do perímetro das OUC. As obras são previamente definidas por um grupo gestor para cada OUC, e as receitas obtidas deverão ser utilizadas exclusivamente para o pagamento dessas intervenções dentro dos respectivos perímetros. As receitas dos leilões do CEPAC são depositadas em conta bancária específica para cada OUC.

Cada CEPAC equivale a determinado valor de metros quadrados de área de construção adicional que deverá ser utilizado na aprovação de uma nova edificação. A quantidade de certificados emitidos é calculada para cada OUC, de acordo com o CA estabelecido no seu interior, a quantidade de área adicional de construção e os custos das obras públicas projetadas. O valor mínimo de cada CEPAC é fixado depois de pesquisa de mercado realizada na área, considerando os valores dos terrenos existentes.

Sua oferta pública primária é efetuada por meio da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), mas, uma vez arrematados em leilão, os CEPAC podem ser

livremente negociados no mercado secundário até que sejam utilizados na aprovação de uma nova edificação em um terreno no interior do perímetro da OUC. Os certificados também podem ser empregados como meio de pagamento de intervenções por intermédio de colocações privadas. Nesse caso, o valor do CEPAC é atualizado pelo Índice Geral de Edificações e divulgado mensalmente pela Secretaria Municipal da Fazenda no *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), lei federal que rege o planejamento urbano em todo o território nacional, definiu que o CEPAC só pode ser utilizado em áreas de OUC. Segundo essa lei, as OUCs compõem-se de um conjunto de intervenções urbanas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores, no intuito de promover transformações físicas de determinada área, com a instalação de melhorias sociais e ambientais. Devem ser definidas no Plano Diretor da Cidade, e cada operação deve ter uma lei específica, em que estejam definidos seu perímetro, o conjunto de obras a serem executadas, as ações de compensação socioambientais, os valores financeiros a serem pagos pelos investidores para aquisição do CEPAC ou outros benefícios e as formas de controle social com participação da sociedade civil.

Atualmente, existem quatro operações urbanas em vigor em São Paulo: (i) Água Branca (OUCAB), (ii) Água Espraiada (OUCAE), (iii) Centro (OUC) e (iv) Faria Lima (OUCFL). A Operação Urbana Centro é a única que não é consorciada, o que a impede de emitir certificado; vale destacar que os direitos construtivos adicionais têm de ser adquiridos pela OODC. Para entender o sucesso do leilão do CEPAC e sua utilização, é importante analisar as características de cada operação urbana.

As duas mais bem-sucedidas do ponto de vista da arrecadação são a OUCFL e a OUCAE, ambas localizadas na chamada Zona Sudoeste de São Paulo, área composta de bairros dos estratos sociais de mais alta renda, onde vêm surgindo muitos empreendimentos imobiliários do setor terciário, com a configuração de novas áreas de centralidade, como visto na Figura 5. A lógica principal de ambas as operações era concluir o sistema viário estrutural da cidade.

Na OUCFL, aprovada pela Lei nº 11.732/1995 (CIDADE DE SÃO PAULO, 1995) e revisada pela Lei nº 13.769/2004 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2004), as principais obras foram a conclusão da avenida Faria Lima e sua ligação com outras duas importantes (Pedroso de Moraes e Hélio Pellegrino), conectando dois subcentros importantes da cidade. Além dessa ligação, foi proposta a construção de dois túneis sob a avenida, uma estação intermodal de transporte público, melhorias no espaço público (Reconversão Urbana do Largo da Batata), a urbanização de favelas com a construção de 1.252 unidades habitacionais e a construção de ciclovias.

A segunda, a OUCAE, inicialmente aprovada pela Lei nº 13.260/2001 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2001) e revisada pela Lei nº 15.416/2011 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2011), propôs a construção da avenida Água Espraiada com o objetivo de concluir um dos anéis viários paulistanos em área desapropriada para esse fim na década de 1960 e ocupada por diversas favelas. O projeto propôs a realocação de 20 mil moradores em novas unidades habitacionais para abrir espaço para a construção das principais intervenções viárias destinadas a ligar a Marginal do Rio Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes – estrada que conecta as cidades de São Paulo e Santos, o mais importante porto brasileiro. Além dessas obras, o projeto previa dois viadutos ligando a avenida à Marginal do Rio Pinheiros e a construção de 8.500 unidades habitacionais de interesse social para acomodar a população removida das favelas.

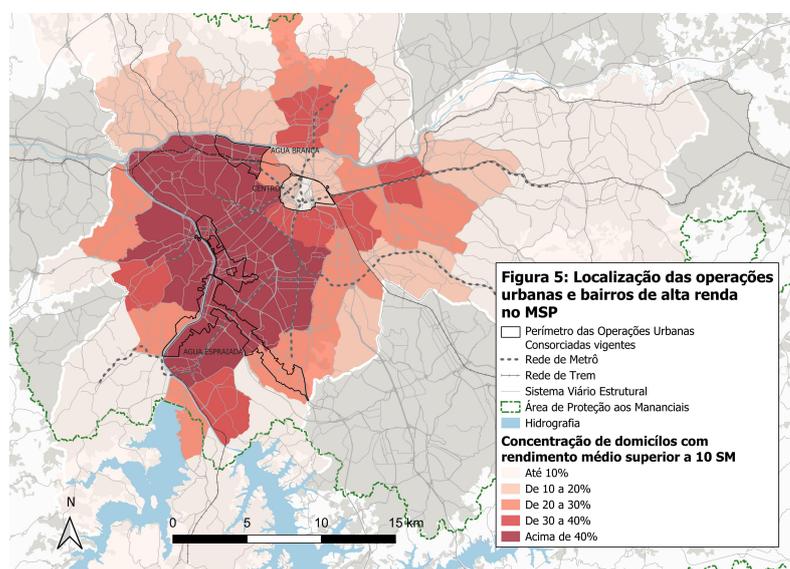


Figura 5. Localização das operações urbanas e bairros de alta renda no MSP
Fonte: Elaborada pelo autor baseado em IBGE (2011) sobre base do Geosampa.

Apesar da enorme quantidade de habitações de interesse social previstas, até 2017 apenas 710 unidades habitacionais, financiadas com recursos do CEPAC, foram entregues pelo município (FERREIRA, 2019). Claro que as famílias atendidas estão alojadas em uma das regiões mais valorizadas da cidade, mas o valor representa menos de 10% da demanda. Por outro lado, não há garantias de que essas famílias não venderão suas unidades assim que terminarem de pagá-las.

A OUCAB foi aprovada pela Lei nº 11.774/1995 (CIDADE DE SÃO PAULO, e revisada pela Lei nº 15.893/2013 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2013). Seu objetivo prioritário é promover a requalificação urbana dos terrenos industriais abandonados no bairro da Barra Funda. As principais obras estavam relacionadas com a criação de

novas ligações rodoviárias num tecido urbano fragmentado em face do uso industrial e da presença da ferrovia, assim como de obras de macro e microdrenagem, da implementação de espaços e equipamentos públicos e da construção de 630 unidades de habitação social.

A OUC, relativa ao Centro, foi aprovada pela Lei nº 12.349/1997 (CIDADE DE SÃO PAULO, 1997) e tem como principal objetivo reverter o processo de degradação urbana da área, mediante o incentivo a seu adensamento pelo setor imobiliário e à readequação de edifícios históricos para novos usos. Para tanto, essa operação permite o maior CA da cidade para novos empreendimentos de uso misto, o equivalente a doze vezes a área do lote, enquanto o CA máximo da cidade é quatro, além de Transferência de Potencial Construtivo (TPC) para edifícios tombados pelo patrimônio histórico. As principais obras foram de requalificação de relevantes espaços públicos (Parque Dom Pedro, Patriarca, Dom José Gaspar, Praça Roosevelt e Sé), de desapropriação de terrenos para a construção de um novo centro de artes (Praça das Artes) e de desapropriação e reconversão do edifício tombado Sampaio Moreira para abrigar a Secretaria Municipal de Cultura.

Embora o CEPAC tenha sido proposto pela primeira vez na Lei da Operação Urbana Faria Lima de 1995 (CIDADE DE SÃO PAULO, 1995), o primeiro leilão do CEPAC ocorreu apenas em 2004 para a OUCAE, após a regulamentação de seu uso pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Desde então, foram dez leilões, com a venda de quase 3 milhões de certificados para as três operações urbanas e a arrecadação de R\$ 6 bilhões pelos 6,2 milhões de metros quadrados de área construída adicional, uma média de R\$ 970/m². No entanto, esses valores podem variar muito de acordo com o leilão e com a OUC. Em média, o preço varia de R\$ 878/m² na OUCAE a R\$ 1.425/m² na OUCFL.

Porém, os CEPACs representam apenas 64% da receita nas operações urbanas, conforme se vê na Tabela 1, abaixo. Como as leis de operações urbanas foram revisadas recentemente de acordo com a regulamentação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), 11% da arrecadação provém da OODC. Por outro lado, as altas taxas de juros e o atraso na implantação dos projetos fizeram com que 24% da receita viesse de aplicações financeiras do saldo dos recursos arrecadados e não utilizados.

De acordo com essa tabela, é possível verificar que a OUCFL e a OUCAE tiveram maior sucesso do ponto de vista financeiro, pois foram responsáveis por 89% das receitas e por 99% dos leilões do CEPAC. A pequena participação da OUCAB decorre, em parte, do fato de ela ter sido revisada muito recentemente (2013); apesar de poder emitir CEPAC, foi reduzido o interesse do setor imobiliário em seu primeiro leilão, visto que houve aquisição de apenas 10% dos certificados ofertados. Já a Operação Urbana Centro não foi revisada e não pode emití-los.

Entradas	OUC	OUCAB	OUCAE	OUCFL	Total
Leilões de CEPAC	-	9	2.891	3.133	6.033 (64%)
Outorga onerosa	33	545	-	465	1.044 (11%)
Receita financeira líquida	39	444	1.022	752	2.257 (24%)
CEPAC/Colocação privada	-	-	55	141	196 (2%)
Outros	-	-	-	18	18 (0)
Desvinculação de receitas	-4	-1	-45	-82	-132 (-1%)
Receita total	68 (1%)	997 (10%)	3.923 (42%)	4.427 (47%)	9.415 (100%)

Tabela 1. Receitas das operações urbanas (em R\$ milhões)

Fonte: SP Urbanismo (2021a; 2021b; 2021c; 2021d).

Com base nos relatórios do SP Urbanismo (2021a; 2021b; 2021c; 2021d), a Tabela 2 mostra que houve grande concentração de investimentos (68%) em obras viárias e desapropriações em detrimento dos investimentos com maior retorno social, como requalificação do espaço público, melhoria nos transportes públicos e construção de habitação social, que, juntos, representavam apenas 24%. Sendo a OUCAE e a OUCFL as operações urbanas com maior receita, foram também as que mais investiram – 95% das receitas totais.

Saídas	OUC	OUCAB	OUCAE	OUCFL	Total
Obras viárias	-3	-235	-1.420	-945	-2.604 (42%)
Desapropriação	-4	-10	-1.207	-374	-1.595 (26%)
Habitação social	-	-	-587	-361	-948 (15%)
Transporte público	-	-	-390	-200	-590 (9%)
Taxa de administração	-5	-41	-223	-145	-414 (7%)
Requalificação do espaço público	-25	-	-	-	-25 (0)
Outros	-	-8	-	-33	-41 (1%)
Total de saídas	-37 (1%)	-294 (5%)	-3.828 (62%)	-2.058 (33%)	-6.216 (100%)

Tabela 2. Investimentos das operações urbanas (em R\$ milhões)

Fonte: SP Urbanismo (2021a; 2021b; 2021c; 2021d).

4.2. A implementação da OODC

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é uma cobrança que os empreendedores que queiram construir mais do que o CA básico e até o máximo dentro de zonas de alta densidade têm de pagar ao município no momento da aprovação do projeto, exceto nas áreas de uma OUC, onde tais direitos adicionais são obtidos via CEPAC. Ao contrário deste último, a OODC é definida quando da aprovação de cada projeto em seu lote específico. A OODC foi instituída pela primeira vez no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002 (Lei nº 13.430/2002; CIDADE DE SÃO PAULO, 2002), revisado em 2014 (Lei nº 16.050/2014; CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), que definiu a fórmula geral para o cálculo do valor a ser pago, como

demonstra a equação abaixo. Essa fórmula leva em consideração a área construída computável e o tamanho do lote, bem como o valor específico do terreno, conforme divulgado pela Secretaria Municipal da Fazenda, no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, e alguns fatores que variam de acordo com as exigências do zoneamento¹³.

$$C = (At/Ac) \times V \times Fs \times Fp$$

C = contrapartida financeira por m² de construção adicional;

At = área do terreno em m²;

Ac = área construída computável em m²;

V = valor do m² do terreno;

Fs = fator de interesse social;

Fp = fator de planejamento.

Os valores calculados por essa fórmula deverão ser previamente depositados no Fundurb, condição necessária para a concessão do alvará de construção nova.

Porém, enquanto os recursos da OUC são adquiridos *a priori* e devem ser gastos dentro de suas áreas, conforme regulamentação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), os recursos da OODC são arrecadados no momento em que cada empreendedor aprova seu projeto junto à Prefeitura e são depositados no Fundurb para serem gastos em toda a cidade, segundo decisão do seu Conselho Gestor. No entanto, esses recursos só podem ser usados para financiar habitação de interesse social, transporte (preferencialmente público), infraestrutura, equipamentos públicos e projetos de preservação histórica e ambiental.

O Conselho é composto de técnicos de secretarias da Prefeitura ligadas ao desenvolvimento urbano (como Desenvolvimento Urbano, Habitação, Transportes etc.) e de representantes da sociedade civil. Ao contrário do CEPAC, cujo leilão fornece ao município uma quantia considerável de dinheiro de uma só vez, as receitas do Fundurb são incrementais e dependem da emissão de novos alvarás de construção.

Mudanças recentes na fórmula OODC fizeram com que sua arrecadação aumentasse consideravelmente, passando de R\$ 365/m² para R\$ 862/m² entre 2012 e 2020, quase triplicando o total anual de R\$ 203 milhões para R\$ 543 milhões, conforme o Gráfico 1. Contudo, esses valores ainda são muito baixos se comparados

13. Os fatores de Planejamento (FP) ou de Interesse Social (FIS) são definidos no Plano Diretor e na Lei de Zoneamento de cada zona da cidade. Por exemplo, o FP pode levar em conta a necessidade de promover a diversidade de uso do solo nas Zonas de Uso Misto e dar descontos para alguns usos que faltam naquela área, enquanto o FIS pode dar desconto ou isenção de pagamento de direitos de construção adicionais para habitação de interesse social ou serviços públicos.

àqueles mais altos praticados na compra de CEPAC, como R\$ 16.989/m² no último leilão Faria Lima. O valor acumulado dos recursos captados pela OODC desde 2002 é de R\$ 3,9 bilhões.

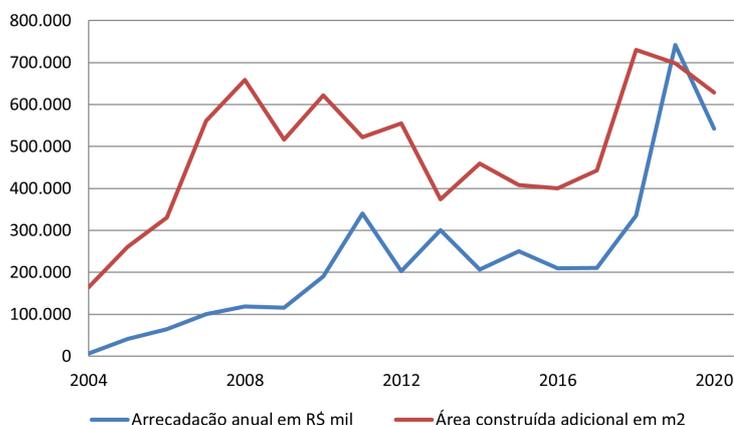


Gráfico 1. Arrecadação anual de OODC em R\$ mil e área construída adicional em m²

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em dados do MSP (CIDADE DE SÃO PAULO, 2022).

Considerando os gastos dos recursos do Fundurb, desde 2013 eles são definidos para um projeto específico, e não mais para uma rubrica (CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, 2013). Isso aumenta o controle sobre os recursos, pois um projeto tem início e fim, enquanto as rubricas são permanentes. Na época, foram definidos os seguintes critérios de priorização dos projetos elegíveis:

1. Projetos que resultam em impacto no desenvolvimento do bairro.
2. Projetos paradigmáticos indutores de desenvolvimento urbano e social.
3. Projetos definidos pelo Programa de Metas do governo.

Entre 2013 e 2020, os gastos do Fundurb foram da ordem de R\$ 1,1 bilhão (CIDADE DE SÃO PAULO, 2022), com os seguintes destinos:

- 25% para obras de transportes públicos, ciclovias e melhorias para pedestres;
- 24% para desapropriação de terrenos, aquisição de prédios e construção de habitação de interesse social;
- 17% para obras de urbanização de favelas, drenagem e contenção de encostas;
- 14% gastos na contratação de serviços técnicos e projetos;

- 9% para reforma/construção de equipamentos culturais e educacionais;
- 4% para obras do sistema viário;
- 7% gastos em outros fins.

Considerando a concentração territorial dos investimentos, é possível perceber que eles variam de acordo com a administração municipal vigente. As administrações de esquerda tendem a investir mais nas franjas periféricas, enquanto as neoliberais tendem a investir mais nas centrais, como pode ser visto nos mapas de localização dos recursos para os anos de 2015 e 2019, presentes na Figura 6 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015; 2019).

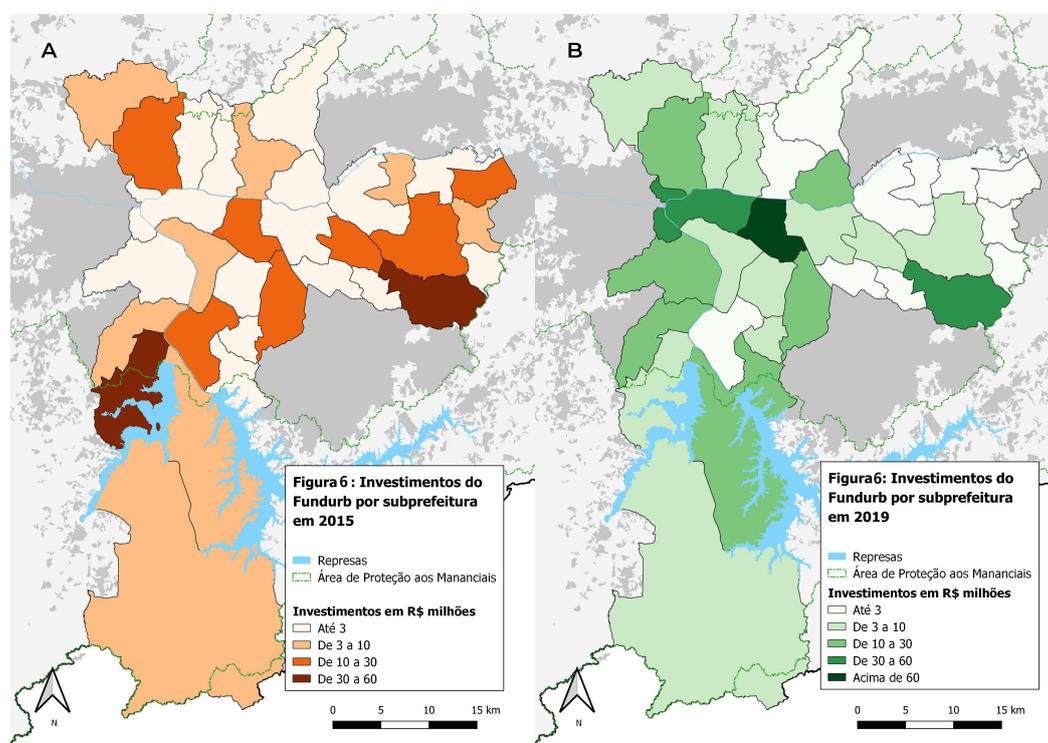


Figura 6. Investimentos do Fundurb por subprefeitura em 2015 e 2019

Fonte: Cidade de São Paulo (2015; 2019).

Esses mapas permitem perceber que em 2015 houve concentração de mais de R\$ 30 milhões de investimentos do Fundurb nas subprefeituras periféricas de M'Boi Mirim e São Mateus. Em 2019, foram investidos mais de R\$ 60 milhões somente na Subprefeitura da Sé, que compreende o Centro da cidade. A maior parte desses recursos foi aplicada na requalificação do Vale do Anhangabaú, principal espaço público central, que consumiu R\$ 100 milhões em três anos.

5. Conclusões

Vários teóricos da área do urbanismo defendem o uso de instrumentos de captura da valorização imobiliária como forma de recuperar parte da valorização imobiliária derivada de investimentos públicos e de prover o setor público de recursos financeiros para fazer frente ao processo de urbanização. A maioria dos trabalhos existentes sobre a experiência paulista conclui que ela é um sucesso do ponto de vista de arrecadação. Este trabalho buscou avaliar o uso de dois desses instrumentos na cidade de São Paulo: o CEPAC e o OODC, tanto do ponto de vista das receitas quanto das despesas, considerando a redistribuição social e a promoção de uma sociedade menos segregada e de uma cidade mais justa socialmente.

Ambas as ferramentas já arrecadaram quase R\$ 10 bilhões de recursos desde 1995, o que comprova seu potencial. Nesse sentido, a experiência de São Paulo tem se mostrado um êxito em relação a outras cidades brasileiras. Outro ponto é que atualmente os empreendedores imobiliários também pagam pelos custos de urbanização, e a cidade dispõe de fundos específicos para obras de urbanização e habitação de interesse social. Porém, o valor ainda é pequeno diante de outros impostos municipais, pois equivale a um ano de IPTU. Anualmente, as receitas desses instrumentos representam menos de 1% do orçamento municipal. Revisar sua fórmula de cálculo, evitando descontos indevidos, poderia elevar esse valor para cifras mais significativas.

A comparação do total arrecadado pelo CEPAC e pela OODC entre 1995 e 2020 possibilitou a conclusão de que o primeiro arrecadou duas vezes mais que o segundo por áreas adicionais equivalentes. Enquanto o CEPAC obteve R\$ 6 bilhões para 6,2 milhões de metros quadrados (no valor médio de R\$ 972/m²), a arrecadação do OODC foi de R\$ 3,9 bilhões para 8,3 milhões de metros quadrados adicionais (no valor médio de R\$ 479/m²).

Assim, a Prefeitura tem R\$ 6 bilhões para gastar em apenas 3% da área urbanizada da cidade (a soma de todas as áreas de operações urbanas é de 3.143 hectares) e R\$ 3,9 bilhões para gastar nos 97% restantes, de maneira que a administração municipal dispunha de cinquenta vezes mais recursos para gastar em cada metro quadrado de operação urbana do que em cada metro quadrado no restante da cidade. Isso demonstra que o CEPAC, apesar de ser um sucesso no tocante à arrecadação, concentra enorme quantidade de recursos nas áreas mais ricas de São Paulo, reforçando as disparidades socioambientais e se efetivando como um instrumento fiscal extremamente regressivo.

Em face dos investimentos realizados, a utilização dos recursos do CEPAC também é mais regressiva do que a dos do Fundurb. A maior parte dos recursos da OUC foi gasta em desapropriações e em obras viárias que privilegiam a elite

motorizada da cidade e seus bairros. Obviamente também houve investimentos em transporte público, na produção de habitação de interesse social e em programas de urbanização de favelas dentro das OUC, porém o valor gasto foi bem menos significativo – na verdade, considerando as demandas habitacionais existentes, esses investimentos foram praticamente inócuos. Assim, no caso da OUC, o CEPAC parece promover mais um “círculo vicioso” do que “virtuoso”, uma vez que o poder público deve gastar cada vez mais dinheiro em desapropriações para realizar obras de melhoria.

Por outro lado, os investimentos realizados pelo Fundurb parecem ser mais redistributivos do ponto de vista social, tendo em vista tanto sua localização como o tipo de obra financiada. Entretanto, a definição desses dois pontos depende muito da ideologia do prefeito em exercício, sendo mais ou menos progressista conforme o posicionamento adotado. Por exemplo, o atual prefeito propôs gastar todos os recursos do Fundurb na pavimentação de ruas e até mesmo trocar o pagamento em dinheiro por obras.

É preciso considerar as diferenças entre o desenho dos instrumentos, que funcionam em lógicas diferentes. Enquanto a cobrança OODC se associa mais a uma lógica de captação de recursos para serem distribuídos pela cidade, o CEPAC consiste em um instrumento de financiamento de projetos específicos para uma área específica (OUC), com recursos arrecadados antecipadamente por meio de leilões, o que possibilita a rápida execução do projeto. De qualquer forma, para que a OUC e o CEPAC tenham maior retorno social, é necessário compreender os impactos e as demandas sociais das áreas para as quais foram concebidos, envolvendo a comunidade a ser atingida.

Referências

- AFRICITIES SUMMIT 2012. *Land Value Capture: a method to finance urban investments in Africa?* Dakar: United Cities and Local Governments, 2012.
- AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O “solo criado”. *CJ Arquitetura*, Rio de Janeiro, n. 16, p. 9-11, abr. 1977.
- BLANCO B. A. G. et al. *The Potential of Land Value Capture for Financing Urban Projects: Methodological Considerations and Case Studies*. Washington: Inter-American Development Bank, 2016.
- BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 19 dez. 1979.
- _____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2022.

- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001. 1-5.
- CAMPOS FILHO, C. M. Política de controle de uso e ocupação do solo; política de preservação de bens culturais e paisagísticos: introdução. In: CIDADE DE SÃO PAULO; COGEP. Coordenadoria Geral de Planejamento. *Política de controle de uso e ocupação do solo; política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes; Estudo de instrumentos novos*. São Paulo: Cogep, 1979. p. 3-12.
- CIDADE DE SÃO PAULO. Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 9 dez. 1986.
- _____. Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995. Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da avenida Brigadeiro Faria de Lima com a avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumentos para sua implantação, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 14 mar. 1995.
- _____. Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da Operação, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 19 maio 1995.
- _____. Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 7 jun. 1997.
- _____. Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 28 dez. 2001.
- _____. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 14 set. 2002. 1-13.
- _____. Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da avenida Brigadeiro Faria Lima com a avenida Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 26 jan. 2004.

- CIDADE DE SÃO PAULO. Lei nº 15.416, de 22 de julho de 2011. Altera os arts. 3º, 22, 25 e 28 da Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 22 jul. 2011.
- _____. Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do § 2º do art. 3º da Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 8 nov. 2013.
- _____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 1º ago. 2014. Suplemento, 1-352.
- _____. *Relatório Anual de 2015 e Plano de Trabalho de 2016 do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2015.
- _____. Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 23 mar. 2016. 1-31.
- _____. *Fundo de Desenvolvimento Urbano: Relatório anual de trabalho 2019: Plano de trabalho 2020*. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2019.
- _____. *Relatório Técnico do Balanço Geral de 2019*. São Paulo: Secretaria Municipal da Fazenda, 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/relatorio_balano_geral_-_2019_-_final_1583503473.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.
- _____. Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico. *Gestão Urbana*, 30 jan. 2022. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano*, em 17 de junho de 2013. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: Fundurb, 2013. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/orgaos_colegiados/Fundurb/ATA-2-RE-FUNDURB-2013.pdf. Acesso em: 30 set. 2014.
- EMPLASA. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. *Região Metropolitana de São Paulo, 2018*. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>. Acesso em: 29 ago. 2018.
- FERREIRA, P. E. B. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: um novo discurso sobre remoções. *Oculum Ensaios*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 277-290, maio-ago. 2019.
- FLINT, A. *The hidden costs of TIF: reconsidering a vaunted economic development tool*, 2018. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/hidden-costs-tif>. Acesso em: 29 out. 2018.
- HUXLEY, J. *Value Capture Finance: making urban development pay its way*. London: Urban Land Institute, 2009.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *AglomeradosSubnormais2010.shp*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 10 set. 2023.
- _____. *Censo Demográfico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- _____. *Acervo. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA*, 2023a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/acervo#/S/Q>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- _____. *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa>. Acesso em: 25 jul. 2023.
- MEDDA, F. R.; MODELEWSKA, M. *Land Value Capture as a funding source for urban investment: The Warsaw metro system*. Varsóvia: Ernst & Young Poland, Better Government Program, 2011.
- METRÔ. Companhia do Metropolitano de São Paulo. *Pesquisa Origem-Destino*. São Paulo: Metrô. 2017.
- MONCAIO, D. P. Do contexto histórico relevante ao imposto territorial rural. *Webartigos*, 31 maio 2011. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/do-contexto-historico-relevante-ao-imposto-territorial-rural/67598>. Acesso em: 29 ago. 2018.
- MOREIRA, A. C. M. L. et al. *O solo criado*. São Paulo: Cepam: Secretaria de Estado dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo, 1975.
- NOBRE, E. A. C. *Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grande projetos urbanos no planejamento paulistano*. São Paulo: Annablume, 2019.
- REZENDE, V. F. et al. Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.
- RYBECK, R. Using value capture to finance infrastructure and encourage compact development. *Public Works Management & Policy*, v. 8, n. 4, p. 249-260, abr. 2004.
- SANDRONI, P. Recent Experience with Land Value Capture in São Paulo, Brazil. *Land Lines*, p. 14-19, jul. 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/articles/recent-experience-land-value-capture-sao-paulo-brazil>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- SMOLKA, M. O. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- SMOLKA, M. O.; AMBORSKI, D. *Value Capture for Urban Development: an Inter-American Comparison*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2000.
- SMOLKA, M.; MALERONKA, C. Assessing the monetary relevance of land value capture: the case for charges of additional building rights in São Paulo, Brazil. *International Journal of Real Estate and Land Planning*, v. 1, p. 124-133, 2018.
- SP URBANISMO. Caderno da Operação Urbana Centro 2017-2020. *Gestão Urbana*, 6 dez. 2021a. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/cadernos_ouc/Caderno_CE_Final_RFinal.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.

- SP URBANISMO. Caderno da Operação Urbana Consorciada Água Branca 2017-2020. *Gestão Urbana*, 6 dez. 2021b. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/cadernos_ouc/Caderno_AB_Final_RFinal.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.
- _____. Caderno da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada 2017-2020. *Gestão Urbana*, 6 dez. 2021c. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/cadernos_ouc/Caderno_AE_Final_RFinal.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.
- _____. Caderno da Operação Urbana Consorciada Faria Lima 2017-2020. *Gestão Urbana*, 6 dez. 2021d. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/cadernos_ouc/Caderno_FL_Final_RFinal.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.
- _____. Cepac – Certificado de Potencial Adicional de Construção. *SP Urbanismo*, 6 dez. 2021d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456. Acesso em: 30 jan. 2022.
- _____. *Cepac – Certificado de Potencial Adicional de Construção*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/cepac/index.php?p=19456. Acesso em: 30 jan. 2022.
- VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.
- ZHAO, Z. J.; DAS, K. V.; LARSON, K. Joint development as a value capture strategy for public transit finance. *The Journal of Transport and Land Use*, v. 5, n. 1, p. 5-17, primavera 2012.

Eduardo Alberto Cusce Nobre

Arquiteto urbanista (FAU-USP, 1989), Master of *Arts in Urban Design* (Oxford Brookes University, 1994), doutor em Arquitetura e Urbanismo (FAU-USP, 2000), pós-doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ, 2016). Professor associado de Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e *Design* da Universidade de São Paulo (FAU-USP), onde leciona desde 2001. Pesquisador sênior do Núcleo de Apoio à Pesquisa: Produção e Linguagem do Ambiente Construído da Universidade de São Paulo (NAP/PLAC-USP). Foi presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) de 2017 a 2019. É autor/editor de *Sports Mega-Events and Urban Legacies: the 2014 FIFA World Cup, Brazil* (Palgrave Macmillan, 2017) e *Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano* (Annablume, 2019, menção honrosa no V Prêmio Ana Clara Torres Ribeiro de Livros da Anpur).

Email: eacnobre@usp.br

ORCID: 0000-0002-8127-5510

Submissão: 5 de dezembro de 2022.

Aprovação: 19 de junho de 2023.

Como citar: NOBRE, E. A. C. Implementação da captura de valorização imobiliária em cidades do Sul Global: avaliação da experiência da cidade de São Paulo. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 25, E202327pt, 2023. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202327pt>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>