

Captura de Mais Valias Urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado / Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor de 2002.

Paulo Sandroni

Informe Final

GV – Pesquisa
EAESP

Captura de Mais Valias Urbanas em São Paulo através do binômio Solo Criado / Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor de 2002.

Antecedentes

O processo de crescimento das cidades em área e densidade construtiva provoca geralmente a valorização dos terrenos que lhe dão suporte. A demanda por áreas adicionais para construção e o caráter não reprodutível do solo (físico) resultam geralmente numa elevação dos respectivos preços.

O mercado de terras se caracteriza por uma demanda que se expande e que esbarra numa relativa rigidez da oferta. Esta rigidez está relacionada fundamentalmente a três fatores: i) concentração da propriedade fundiária, ii) dificuldade de acesso a áreas ainda não ocupadas por ausência de infra-estrutura e iii) restrições impostas pelo zoneamento. Cada um destes fatores tem sua própria dinâmica e não necessariamente estão presentes simultaneamente como elementos restritivos da oferta nos casos concretos das cidades brasileiras e em especial em São Paulo.

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

A pressão da demanda, no entanto, resulta geralmente em mais valias urbanas se obras de infra-estrutura viabilizarem maior acessibilidade a áreas antes isoladas, e

mudanças no zoneamento permitirem maiores densidades de construção.

No primeiro caso, devemos considerar a pergunta: quem financia o investimento em infra-estrutura que proporciona (ou intensifica) os meios de acesso e utilização do solo?

Geralmente o custeio deste acesso (estradas, ruas, avenidas, túneis, pontes, rede de esgotos, iluminação, abastecimento de água etc.) tem sido realizado com recursos públicos. No entanto, a valorização que os terrenos – agora dotados de infra-estrutura – obtêm, era apropriada, no passado, pelos proprietários destes terrenos, exceto nos raros casos em que se aplicava o dispositivo de contribuição de melhoria¹; nesse caso, a valorização ou a mais valia criada pelos investimentos públicos em infra-estrutura era recuperada parcial ou totalmente na forma deste instrumento. Ou seja, o que era investido poderia ser recuperado pela valorização criada e o respectivo pagamento feito pelos proprietários dos imóveis beneficiados.

Mas nem sempre se aplicou no Brasil de forma generalizada este princípio. Embora não disponhamos de informações mais precisas e abrangentes sobre esta questão é bem provável que em grande medida a valorização provocada por obras públicas foi apropriada integralmente, isto é, sem contrapartida, pelos donos dos imóveis beneficiados.

Mas a valorização pode resultar também da simples mudança de uso nos terrenos já acessíveis (ou relativamente acessíveis), quando, por exemplo, um terreno que antes era considerado rural passa a ser urbano. Uma simples decisão como esta pode significar um expressivo

¹ A lei 1.193 de 9 de março de 1909 determinava que novas ruas propostas por particulares somente seriam aprovadas pela Câmara se o interessado pagasse a metade dos custos do calçamento. Outra manifestação de contribuição de melhoria foi a Taxa de Pavimentação cobrada na cidade de São Paulo durante os anos 20 do século passado. Como um instrumento legal a contribuição de melhoria aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 e este instrumento esteve presente em todas as Constituições posteriores, sendo que na de 1988 em seu artigo 145, inciso III, mantém o princípio e permite que a cobrança seja feita pelo “custo” (custo da obra rateada entre os beneficiados) ou pela “mais-valia” (a valorização – que pode ser superior ou inferior ao custo – cobrada proporcionalmente dos beneficiados).

aumento do valor dos terrenos beneficiados. Aqui trata-se de criação de mais valia sem a necessidade imediata de investimentos em infra-estrutura, embora o uso urbano de uma área antes de uso rural demandará investimentos dessa natureza no futuro.

As mudanças na capacidade construtiva em terrenos já urbanos e de fácil acesso, isto é, o aumento de densidade por novos dispositivos do zoneamento pode provocar também forte valorização. Embora neste caso, da mesma forma que no anterior, a pressão futura sobre a infra-estrutura poderá exigir investimentos públicos consideráveis.

No passado a apropriação da mais valia gerada por ambos processos era realizada pelos proprietários dos imóveis beneficiados. Tal enriquecimento, sem que os proprietários houvessem contribuído para tal valorização caracterizaria um caso típico de enriquecimento sem justa causa².

A idéia de que essa valorização territorial não deveria ser apropriada integralmente pelo proprietário foi pouco a pouco sendo introduzida entre nós, nos debates durante os anos 70. Em 1975 estes princípios se plasmaram na chamada Carta do Embu³, com os conceitos de solo criado, outorga onerosa e função social da propriedade, abrindo o caminho para a aprovação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Tais artigos foram regulamentados posteriormente pela Lei Federal nº 10.257, de 2001 também denominada Estatuto da Cidade⁴.

² Ver RABELLO, Sônia, “O conceito de *justa indenização* nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa?”, separata da Revista Forense, vol. 388.

³ A Carta do Embu foi o documento resultante de um seminário realizado na cidade homônima do Estado de São Paulo, em meados dos anos 70 onde juristas, urbanistas, arquitetos e sociólogos e outros profissionais se reuniram para discutir o problema da questão urbana no Brasil e estabeleceram uma série de diretrizes, entre as quais pode-se destacar o princípio do solo criado e da outorga onerosa do direito de construir, ambos convergindo para o pagamento de contrapartidas econômicas se o proprietário de um terreno fosse beneficiado com direitos adicionais de construção, isto é, com direitos que fossem mais além dos dispositivos de zoneamento existentes.

⁴ O Estatuto da Cidade é a denominação dada à Lei Federal nº 10.257, de 2001, e que tem por finalidade estabelecer uma série de mecanismos e dispositivos que tornam o planejamento e as intervenções do Poder Público nos meios urbanos muito mais favoráveis ao interesse público. Muitos destes mecanismos já haviam sido consagrados em leis anteriores, mas o grande avanço do Estatuto da Cidade foi consolidá-los numa peça única e articulada, além de criar dispositivos novos. Deve-se destacar especialmente a consagração no estatuto da Cidade do princípio da função social da propriedade territorial e a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade.

É certo que sem manter relação com a Carta do Embu intervenções urbanas na cidade de Recife com a criação das Áreas Especiais de Interesse Social e em São Paulo com sua prática de contribuição de melhoria e as Operações Interligadas⁵ já exercitavam mecanismos baseados nos princípios do solo criado, da outorga onerosa e da função social da propriedade.

No entanto os artigos 182 e 183 traziam, e ao mesmo tempo consolidavam, princípios que, embora já presentes em legislação anterior, ganharam novo *status* ao constarem do texto constitucional. Dois princípios tiveram especial destaque: a) a separação entre o direito de propriedade territorial urbana e o direito de construir; e, b) a função social da propriedade territorial urbana.

A existência das Operações Interligadas e também das Operações Urbanas em São Paulo (pois o município incorporou os princípios constitucionais em sua Lei Orgânica no início dos anos 90 não esperando sua regulamentação para todo o Brasil) onde se praticavam o solo criado a outorga onerosa, isto é, onde instrumentos de captura de mais-valias eram exercitados e aperfeiçoados contribuíram para a regulamentação dos mencionados artigos constitucionais 182 e 183.

O Solo Criado e a Outorga Onerosa

O solo criado

Em termos gerais solo criado significa uma concessão a um proprietário do direito de construir além da área de seu terreno. Em termos específicos é um conceito urbanístico que consiste em conceder a interessados direitos de construir mais além do estabelecido pela Lei de Zoneamento (ou de Uso

⁵ As Operações Interligadas constituíram um dispositivo criado por lei mediante o qual proprietários privados ou do setor público, em troca de alterações nos índices e características de uso e ocupação do solo em terrenos de sua propriedade, doam à Prefeitura Municipal de São Paulo um determinado número de Habitações de Interesse Social (HIS) para contribuir com o desfavelamento. Durante o período em que esteve em vigor (1987/1998), esta lei permitiu a realização de cerca de 150 operações na cidade de São Paulo e as contrapartidas alcançaram cerca de 120 milhões de dólares e a construção de cerca de 13 mil Habitações de Interesse Social. As primeiras iniciativas para a formulação desse dispositivo legislativo surgiram em 1986, durante a gestão Jânio Quadros na Prefeitura de São Paulo.

e Ocupação do Solo), em troca de recursos financeiros para a construção de *habitações de interesse social* ou melhorias de infra-estrutura viária, de saneamento básico etc. nas áreas onde tais concessões se realizam. A diferença entre a abordagem geral e a específica é que a Lei de Zoneamento pode estabelecer um coeficiente de aproveitamento igual a 2 (direito de construir equivalente à duas vezes a área de um terreno), e uma mudança nesta lei pode determinar para o mesmo terreno um coeficiente de aproveitamento 3 (direito de construir 3 vezes maior do que a área de um terreno) o que significa a criação de solo adicional desde que esta outorga seja onerosa, isto é, que a valorização ocasionada por tais direitos de construir adicionais seja compensada por contrapartida econômica.

A outorga onerosa.

A outorga onerosa significa o pagamento de uma contrapartida econômica por aquele que recebe do poder público um direito de construir (solo criado) que antes não possuía. A outorga onerosa prevista pelos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade) e definida nos artigos de 209 ao 216 do Plano Diretor Estratégico de 2002 do Município de São Paulo é um dos instrumentos de regulação do direito de construir na cidade. Até a aprovação do mencionado Plano Diretor a prática da outorga onerosa consistia no pagamento de uma contrapartida pelos benefícios que um terreno obtinha geralmente por aumentos do coeficiente de aproveitamento, da taxa de ocupação e/ou da mudança de uso nas Operações Interligadas ou Urbanas. Por exemplo, se numa Operação Urbana um terreno possuía coeficiente de aproveitamento 2 e o projeto a ser construído necessitava de um aumento deste coeficiente para 4 esta mudança poderia ser autorizada mediante o pagamento à administração municipal de **pelo menos** 50% (caso da OU Faria Lima antes dos Cepacs) da valorização ocorrida. Nesse caso tratava-se de um jogo do tipo ganha-ganha, pois o proprietário do terreno e/ou incorporador recebia direitos adicionais de construção pelos quais pagava apenas uma parte e a Prefeitura recebia a outra para a construção de infra-estrutura ou habitações de interesse social. O bolo

crescia e cada agente (o setor público e o privado) ficava com uma parte do mesmo.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 o município de São Paulo em seu Plano Diretor Estratégico de 2002 introduziu o mecanismo da outorga onerosa de potencial construtivo adicional rebaixando os coeficientes de aproveitamento existentes em todo território do município, excetuando as áreas correspondentes às OUCs.

Este ponto é importante porque nesse caso não se trata da outorga onerosa de um direito **adicional** (solo criado), mas a retirada de parte de direitos de construção existentes – pela **redução** dos coeficientes de aproveitamento - e o estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento básico e um máximo. Os direitos de construir entre o básico e o máximo passam a ser objeto de outorga onerosa sendo o cálculo da contrapartida financeira determinado por formulas constantes do Plano Diretor e por leis municipais específicas de regulamentação. O interessante nesse caso é que o Plano Diretor de 2002 ao estabelecer este mecanismo retirou de proprietários de imóveis direitos que os mesmos detinham pela legislação anterior. Ou seja, o Plano Diretor Estratégico de 2002 negou a existência de direitos adquiridos àqueles proprietários de imóveis que tinham coeficientes de aproveitamento superiores ao que veio a ser estabelecido como básico. O Plano Diretor de 2002 levou à prática o conceito que os direitos de construção não são inerentes ao direito de propriedade podendo ser reduzidos ou ampliados.

Dez anos antes, na proposta de Plano Diretor apresentada à Câmara de Vereadores em S. Paulo em 1991 o princípio do coeficiente de aproveitamento único (e igual a 1) foi incorporado mas a proposta não foi aprovada no Legislativo. Dez anos depois na discussão da proposta do Plano Diretor que veio a ser aprovado em 2002, a resistência de vários setores relacionados com o mercado imobiliário também ocorreu. Mas o interessante é que setores da área financeira do próprio governo municipal tinham restrições à medida. Consideravam que se houvesse rebaixamento generalizado do coeficiente de aproveitamento dos terrenos seu valor de

mercado diminuiria e haveria redução da receita do IPTU. Como essa desvalorização ocorreria no conjunto do estoque de terrenos não edificados (e também nos edificados, pois o imposto é resultante da soma da alíquota aplicada sobre o valor da parte edificada e sobre o valor do terreno) e de uma só vez, esta perda não seria compensada pelos recursos originados no pagamento das compensações financeiras de cada projeto aprovado e que necessitasse de coeficientes de aproveitamento superiores ao básico, pois estes viriam pouco a pouco no ritmo do lançamento de projetos do mercado imobiliário.

Na realidade a perda de receita tributária parece não ter ocorrido porque embora o preço de mercado possa ter acusado ligeira queda, como o IPTU é calculado tomando por base o preço da Planta Genérica de Valores e este é geralmente inferior (em alguns casos bem inferior especialmente quando o mercado imobiliário encontra-se aquecido) ao preço de mercado há uma margem que permite que os preços de mercado retrocedam sem que isso afete a arrecadação do IPTU. Na realidade como os preços dos terrenos sofrem consideráveis oscilações dependendo dos ciclos do mercado imobiliário estas diferenças de preço causadas pela redução do coeficiente de aproveitamento parecem não terem sido percebidas nem pelos proprietários de imóveis e tampouco pelos empreendedores imobiliários.

As entrevistas com empreendedores imobiliários.

As entrevistas com empreendedores imobiliários, embora permeadas pela preocupação dos mesmos em não liberar informações que pudessem revelar a concorrentes sua estratégia de mercado e/ou sua expertise na elaboração de produtos imobiliários permitiu reforçar a percepção que:

a) Antes da aprovação do Plano Diretor estratégico em 2002 as empresas exerceram o que eles mesmo chamam de “direito de protocolo” que significa protocolar projetos (obtendo a respectiva licença na Sehab – Secretaria Municipal de Habitação) beneficiando-se de coeficientes de aproveitamento anteriores antes que os mesmos fossem rebaixados. Como o alvará de execução é válido por 3 anos

e os projetos podem ser modificados dentro deste prazo, (sem contudo alterar as taxas de ocupação e os coeficientes de aproveitamento), os empreendedores tinham estoque de projetos com licenças até 2005 ano no qual tem início o registro de receitas da outorga onerosa.

b) Os preços dos terrenos parece não terem caído em função da existência da outorga onerosa. Nas vezes em que o argumento da outorga onerosa foi apresentado na mesa de negociação entre o empreendedor e o proprietário do terreno o argumento não demoveu este último dos níveis de preço solicitados para fechar o negócio. Em outras palavras, o vendedor não reduziu (na negociação) o preço demandado por esta razão, não havendo registro (entre os entrevistados) de terrenos cujos preços baixaram em virtude da redução do coeficiente de aproveitamento. No entanto, a cobrança da outorga onerosa parece não ter afetado a lucratividade das empresas. Segundo um empresário entrevistado, “Ela não compromete a rentabilidade; erro de produto sim, compromete”.

Como não existe um preço de balcão para os terrenos, pois cada caso é um caso, o preço dos terrenos dependerá em grande medida da dinâmica da demanda e do clima da negociação entre as partes. Como a demanda depende da fase do ciclo imobiliário atravessado, uma fase de expansão do ciclo determinará uma tendência de elevação de preços o que poderá anular qualquer movimento descendente dos mesmos em função da cobrança da outorga onerosa. Outra dificuldade para que os efeitos da cobrança da outorga onerosa na queda de preço dos terrenos possa ser nitidamente identificada é que em grande parte das transações entre proprietários e empreendedores imobiliários os primeiros não vendem apenas terrenos mas também as edificações construídas sobre os mesmos. É difícil saber quanto vale uma e outra coisa. Para os empreendedores imobiliários o que vale é o terreno (a construção nela existente é mais um custo – o de demolição), mas para o proprietário a casa tem um valor que deve ser compensado no preço final da transação. Esta circunstância cria certamente uma névoa que impede uma

mensuração mais precisa dos efeitos da outorga onerosa sobre o preço dos terrenos.

O Cálculo da Contrapartida Financeira.

O plano Diretor Estratégico de 2002 e as leis complementares de regulamentação estabelecem a seguinte fórmula para o cálculo da contrapartida financeira da outorga onerosa:

$$\mathbf{Ct} = \mathbf{Fp} \times \mathbf{Fs} \times \mathbf{B} \text{ ou } \mathbf{Ct} = \mathbf{Fp} \times \mathbf{Fs} \times \mathbf{vt} / \mathbf{Cab}$$

onde:

Ct = contrapartida financeira relativa a cada metro quadrado de área construída adicional;

Fp = fator de planejamento variando entre 0,5 e 1,4; (estes fatores de planejamento estão relacionadas com áreas onde se deseja estimular ou desestimular o adensamento)

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1,0 (depende do tipo de atividade que será desenvolvido sendo Habitações de Interesse social igual a 0 - zero);

B = benefício econômico agregado ao imóvel, calculado pela equação $\mathbf{vt} / \mathbf{Cab}$, sendo:

vt = valor do metro quadrado de terreno fixado na Planta Genérica de Valores e , **Cab** = coeficiente de aproveitamento básico.

Como podemos observar quanto menores forem **Fp** e **Fs** menores serão as contrapartidas a serem pagas. Por exemplo, atividades de interesse social como: habitações de interesse social, hospitais públicos, escolas públicas, postos públicos de saúde e creches, unidades administrativas instituições de cultura esporte e lazer e templos religiosos tem um **Fs** igual a 0 (zero). Habitações com área até 50 m² tem **Fs** igual a 0,5, até 70 m² igual a 0,9 e maior do que 70m² o **Fs** é igual a 1,0. O Fator de Planejamento (**Fp**) é também menor naquelas áreas que se deseja adensar e maior onde o adensamento já é elevado. Isto significa que a

contrapartida financeira será menor, por exemplo, no Distrito de Arthur Alvim onde é 0,30 para fins não residenciais do que no Itaim Bibi onde é 1,40 para a mesma finalidade. Para fins residenciais enquanto o Fp é igual a 0,60 em Arthur Alvim, no Alto de Pinheiros é equivalente ao dobro, isto é, a 1,20.

Aplicando a fórmula para dois terrenos, um situado em Arthur Alvim e outro no Itaim Bibi para fins não residenciais e cujo valor do m² (PGM) seja igual por hipótese a R\$ 1.000,00 em AA e R\$ 2.000,00 no IBI e onde o Cab seja igual a 1,0 teremos a seguinte situação:

$$\text{AA) Ct} = 0,30 \times 1,0 \times 1.000/1 = \text{R\$ } 300,00 \text{ por m}^2 \text{ adicional}$$

$$\text{IBI) Ct} = 1,4 \times 1,0 \times 2.000/1 = \text{R\$ } 2.800,00 \text{ por m}^2 \text{ adicional}$$

Para fins residenciais com área maior do que 70m² supondo a mesma diferença de preços dos terrenos teremos o seguinte:

$$\text{AA) Ct} = 0,60 \times 1,0 \times 1.000/1 = \text{R\$ } 600,00 \text{ por m}^2 \text{ adicional}$$

$$\text{AP) Ct} = 1,2 \times 1,0 \times 2.000/1 = \text{R\$ } 2.400,00 \text{ por m}^2 \text{ adicional}$$

A receita da outorga onerosa começa a ser registrada em 2005. A demora na entrada de receitas entre a aprovação do Plano Diretor (2002) e os primeiros pagamentos da outorga onerosa deve-se aparentemente (como assinalamos antes) ao fato que empreendedores imobiliários realizaram um estoque de licenças de construção aprovadas segundo as normas anteriores que os eximia deste custo. Além disso, o ciclo imobiliário somente começa a se recuperar em S. Paulo a partir de 2005 o que também deve ter contribuído para a não existência de receitas no período.

A receita correspondente à outorga onerosa entre 2005 e nov. 2009 é apresentada no quadro abaixo:

**Outorga onerosa de potencial construtivo adicional:
receita no município de São Paulo entre 2005/nov 2009.**

	Previsto (em R\$ 1.000)	Realizado (em R\$ 1.000)
2005	-	41.070
2006	104.154	64.725
2007	160.000	99.937
2008	250.000	118.127
2009	300.000	96.556 (até nov)
2010	250.000	

Observa-se que a receita aumenta até 2008 e depois se estabiliza provavelmente devido à crise de 2009 quando o Pib no Brasil retrocedeu 0,2%.

O Estoque de Área de Construção Adicional.

O Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo estabeleceu um máximo de área construída tanto para fins residenciais como não residenciais. Para fins residenciais o PDE admite um total de quase 7 milhões de m² (6,914 milhões de m²) de área de construção adicional sendo que até agosto de 2008 1.733 já haviam sido utilizados representando cerca de 25% do total. No caso de áreas não residenciais o PDE admite um total de 2,849 milhões de m² adicionais dos quais 363 mil m² haviam sido consumidos até agosto de 2008 representando cerca de 13% do total. A potencialidade construtiva tanto para fins residenciais como não residenciais nos perímetros das 13 Operações Urbanas Consorciadas não estão computados nestes totais. É importante assinalar que alguns distritos como Cambuci, Campo Grande, Jaguaré, Liberdade, Limão já haviam esgotado o estoque de m² adicionais de construção para fins residenciais, e Vila Guilherme e Vila Leopoldina estavam muito próximos disso. No caso das áreas de construção para fins não residenciais, os distritos de Morumbi e Vila Formosa já haviam esgotado seu estoque, enquanto os distritos de Jaçanã, Vila Guilherme, e Mandaqui, se encontravam próximos do esgotamento.

Considerações finais

Os dois objetivos de nossa pesquisa, quais sejam a) verificar quantos projetos foram aprovados, e quanto em contrapartidas econômicas aportaram para os cofres públicos depois da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002 do Município de São Paulo e, b) a redução dos coeficientes de aproveitamento teria influenciado os preços dos terrenos afetados? Embora o primeiro objetivo tenha sido alcançado de forma indireta, pois não foi possível encontrar informação sobre cada projeto, conseguimos determinar quanto em contrapartidas econômicas foi obtido, e em que distritos o estoque de direitos adicionais de construção já se esgotou ou está prestes a se esgotar. Em relação à segunda questão verificamos que a redução dos coeficientes de aproveitamento não provocou nenhum efeito sobre os preços dos terrenos afetados.

Nosso estudo também mostrou que é possível afirmar que depois da aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002) em todo o seu território se aplica o princípio da outorga onerosa e do solo criado. Se uma edificação ultrapassa o coeficiente de aproveitamento básico e deseja edificar até um máximo de 4 deverá pagar uma contrapartida financeira ao poder público.

Entre 2005 e novembro de 2009 a soma total das contrapartidas econômicas pagas por outorga onerosa ultrapassou os 420 milhões de reais.

Ao contrário das receitas do IPTU que tem uma existência contínua no tempo as oriundas da outorga onerosa se esgotarão quando o potencial adicional de construção determinado no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo se esgotar. O fluxo destes recursos financeiros não será, portanto, contínuo. Aliás, como mostramos anteriormente em alguns setores da cidade o estoque já se esgotou e, portanto, a cidade já alcançou, naquelas áreas, seu perfil definitivo no que se refere a densidade de construção. No entanto, alterações futuras no Plano Diretor poderão conceder a estas áreas potencial construtivo maior,

tudo dependendo das recomendações técnicas e condições políticas para que tal mudança seja processada.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 mostrou também que a legislação urbanística pode separar claramente o direito de propriedade do direito de construir. Nesse caso a tese dos direitos adquiridos não se sustenta não podendo se sobrepor ao interesse público, ou possuir hierarquia superior à função social da propriedade. Portanto, direitos de construir existentes podem ser reduzidos sem que o proprietário do solo tenha direito à indenização pecuniária por mera frustração de expectativas.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO NETO, Domingos Theodoro de. *O jogo das interligadas. Uma política pública em avaliação: a Lei 10.109/86 do Município de São Paulo*. São Paulo: Dissertação de mestrado em Administração Pública apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1994.

BEZOS, Clóvis. “*Desapropriação em Nome de Política Urbana*”. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal nº 10.257 de 2001). Coord. DALLARI, Adilson Abreu e FERAZ, Sergio. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BIAVA, Adriano, *Contribuição de Melhoria (necessidade de inovação fiscal)*. São Paulo: IPE/USP, 1986.

CASTRO, Sonia Rabello de. O Conceito de Justa Indenização nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa? Separata, *Revista Forense*, vol. 388.

DE AMBROSIS, Clementina. “*Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização*”. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento. São Paulo, 1947-1972*. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA (CEPAM). *O Solo Criado/Carta de Embu*. São Paulo, 1997.

FURTADO, Fernanda. “*Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação*”. In: Cadernos IPPUR, Ano XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997, PP. 163-206.

GRAZIA, Grazia de. “*Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade*”. In: Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Lincoln Institute of Land Policy, 2001 (CD rom).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Gestão do uso do solo e a disfunções do crescimento urbano*. Avaliação e Recomendações para a Ação Pública, Brasília, 1998.

JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York, 1961.

JARAMILLO, Samuel, “*La Experiencia Colombiana en la Recuperación Estatal de los Incrementos del Precio del Suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías*”, in: Smolka, Martim e Furtado, Fernanda, op.cit.

LUNGO, Mário. “*Grandes Proyectos Urbanos*”, In: Grandes Proyectos Urbanos. El Salvador: Lincoln Institute of Land Policy y UCA Editores, 2004.

MALDONADO Copello, Maria Mercedes, y SMOLKA, Martim, "Using Value Capture to Benefit the Poor: the Usme project in Colombia", Land Lines (July) 2003, The Lincoln Institute of Land Policy.

MARICATO, Ermínia MOREIRA, Tomás e outros. "Preço de desapropriação de terras: limites as políticas públicas nas áreas de interesse social". In: Anais do Seminário Internacional – Gestão da terra urbana e habitações de interesse social. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/ Lincoln Insitute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. "Outorga Onerosa do Direito de Construir". In: Dallari, Adilson Abreu e Ferraz, op. cit.

PORTELA, Eulália MENDES, Andréa e outros. *Planos diretores urbanos: limites dos instrumentos e desafios para a gestão urbana*. In: Anais do Seminário Internacional – gestão da terra urbana e habitações de interesse social. Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000 (CD Rom).

RABI, Nídia I. Albesa de. "O Plano Diretor e o Artigo 182 da Constituição Federal". In RAM – Revista de Administração Municipal. Ano XXXVIII, nº 200. Rio de Janeiro: IBAM, jul./set. 1991, p. 41-48.

SANDRONI, Paulo, "La Operación Interligada West-Plaza: un Caso de Apropiación de Renta en la Ciudad de São Paulo", in Iracheta Cenecorta, A.X. y Smolka, Martim (Coord.), Los Pobres de la Ciudad y la Tierra, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, Mexico, 2000, p. 99 - 114.

SANDRONI, Paulo, "Financiamiento de Grandes Proyectos Urbanos", In: Lungo, Mario, op. cit.

SÃO PAULO (CIDADE) Plano Diretor Estratégico, Secretaria Municipal do Planejamento. São Paulo, 2002.

SMOLKA, Martim O. and MULLAHY, Laura. *Perspectivas Urbanas: Temas críticos em Políticas de suelo em América Latina*. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass. 2007.

SMOLKA , Martim y Amborski, David, "Captura de Plusvalias para el desarrollo urbano: una comparación interamericana". Mimeo, 2000.

SZMRECSANY, Tamas. Org. *Historia Econômica de São Paulo*. São Paulo: Ed. Globo, 2004.