



GT 03 | Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

## **DA NORMA À PRÁTICA: A PERFORMANCE REDISTRIBUTIVA DAS FERRAMENTAS DE CAPTURA DE VALOR DA TERRA ENTRE CIDADES PLANEJADAS E NEGOCIADAS**

Maria Eugenia Fornea

### **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho parte da hipótese de que, embora institucionalizada como instrumento de justiça urbana e distributiva, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) apresenta performance limitada diante das promessas normativas que sustentam sua existência. A valorização do solo urbano, especialmente quando decorrente de investimentos públicos e mudanças regulatórias, representa um fenômeno recorrente nas dinâmicas territoriais contemporâneas. Entretanto, não raras vezes a apropriação privada desse excedente gera distorções distributivas e reforça padrões de segregação que desafiam os objetivos de justiça espacial previstos nas diretrizes nacionais e internacionais de política urbana.

Nesse sentido, o debate atual sobre os limites e alcances da OODC deve ser contextualizado a partir de uma distinção teórica e prática fundamental entre dois modelos de formulação e implementação de política urbana: as cidades orientadas pelo plano (plan-making cities) e aquelas estruturadas por negociações (deal-making cities). Essa distinção, conforme proposto por Friendly (2020), reflete diferentes tradições institucionais, arranjos decisórios e capacidades estatais. Enquanto o modelo baseado em planos tende a assegurar maior previsibilidade normativa, coesão regulatória e justiça redistributiva, o modelo negocial frequentemente está associado a contextos de baixa institucionalidade, opacidade nos processos e oportunidades de captura regulatória por interesses privados.

Contudo, ambos os modelos encontram limites concretos para sua efetivação em cidades de países em desenvolvimento, nas quais a fragmentação das capacidades públicas,



a sobreposição de normas e a atuação seletiva do Estado impõem contradições à implementação de políticas urbanas distributivas. Kresse et al. (2020), ao traçar os estágios de maturação dos instrumentos de captura de valor, destacam que as possibilidades reais de aplicação desses mecanismos estão diretamente condicionadas à robustez institucional e à clareza normativa, condições nem sempre presentes nas metrópoles latino-americanas.

Mais recentemente, tal discussão tem se vinculado a perspectivas mais amplas de resposta das cidades às mudanças climáticas, podendo contribuir aos esforços para promoção da resiliência climática a partir do financiamento do desenvolvimento urbano e do investimento em medidas de mitigação e adaptação, notadamente em áreas de maior vulnerabilidade socioambiental.

A produção de pesquisas científicas acerca da OODC, desde sua regulamentação através do Estatuto das Cidades em 2001, trouxe um conjunto consistente e amplo de evidências baseadas em casos específicos, mas pouco aprofundado para uma contribuição ampliada ao panorama nacional. Observa-se então como contributiva a revisão da literatura sobre o tema a partir da compilação desta extensa produção focalizada com o objetivo de promover uma compreensão mais geral e ampla no contexto brasileiro. Diante disso, este trabalho propõe uma revisão teórica e comparativa sobre o tema, com foco na literatura internacional recente.

## **2 OODC: DESAFIOS PERSISTENTES E RESPOSTAS INOVADORAS FRENTE A RESILIÊNCIA CLIMÁTICA**

O referencial teórico mobilizado articula três dimensões principais: i) os fundamentos normativos e jurídicos da OODC no Brasil; ii) a literatura internacional sobre captura de valor da terra e modelos institucionais de regulação urbana; e iii) os marcos de sustentabilidade e justiça climática derivados das agendas multilaterais. São mobilizados autores como Friendly (2020), Kresse et al. (2020), Smolka (2013), Alterman (2011), Sandroni (2020), Rezende et al. (2009), Savini (2017), Buitelaar (2007), Ejersbo (2012), Brueckner (2011) e Jaramillo & Acevedo (2017).

A metodologia adotada consiste em uma revisão bibliográfica e normativa, centrada na análise comparada das abordagens e dos estudos de caso apresentados nos textos de referência. A ênfase recai sobre a relação entre estrutura institucional, lógica de



implementação e efetividade redistributiva dos instrumentos de captura de mais-valia fundiária, incluindo os desafios de adaptação em contextos de países em desenvolvimento.

Nesse contexto, Friendly (2020) compara as experiências de São Paulo e Toronto, evidenciando que a previsibilidade institucional e a clareza normativa são determinantes para o êxito de instrumentos de captura de valor. Em sua pesquisa identificou que enquanto Toronto, amparada em uma tradição *plan-led*, alcançou maior institucionalidade no compartilhamento de benefícios, São Paulo operou de forma mais reativa, marcada por negociações e acordos que, embora produtivos em termos arrecadatórios, nem sempre observaram critérios de justiça espacial. Essa distinção é fundamental para refletir sobre os riscos de se normatizar a exceção, típica das *deal-making cities*, como regra da governança urbana.

Em sua contribuição, Kresse et al. (2020) reforçam que o grau de formalização e estabilidade dos sistemas de planejamento está diretamente associado à complexidade dos instrumentos aplicáveis. Em países com baixa capacidade técnica e jurídica, mecanismos como a OODC precisam ser adaptados a contextos institucionais frágeis, muitas vezes limitando-se a intervenções pontuais. Ainda assim, os autores reconhecem que mesmo sistemas simplificados de captura, como taxas de melhoria ou contrapartidas vinculadas, podem representar avanços importantes, desde que acompanhados de salvaguardas públicas e mecanismos de controle social.

Savini (2017), a partir da experiência inglesa, oferece uma crítica relevante ao excesso de tecnificação e quantificação dos instrumentos, indicando que a “virada calculativa” pode comprometer a dimensão política e pública do planejamento. Ainda, destaca que a sofisticação dos modelos não garante sua legitimidade ou efetividade, especialmente em contextos em que o Estado atua como mediador desigual entre interesses difusos e privados. Essa observação é particularmente pertinente à América Latina, conforme argumentam Smolka (2013) e Sandroni (2020), que apontam para o uso fragmentado, reativo e seletivo dos instrumentos, frequentemente subordinado à lógica de mercado.

No campo das alternativas institucionais, Alterman (2011) e Brueckner (2011) sublinham o papel de instrumentos fiscais recorrentes, como impostos sobre a valorização fundiária, como opções mais estáveis e com menor risco de captura negocial. Por outro lado, Ejersbo (2012) e Jaramillo & Acevedo (2017) demonstram que soluções mistas, baseadas em parcerias público-privadas e negociação condicionada, têm sido recorrentes em contextos



latino-americanos como forma de suprir déficits de infraestrutura urbana frente à escassez fiscal.

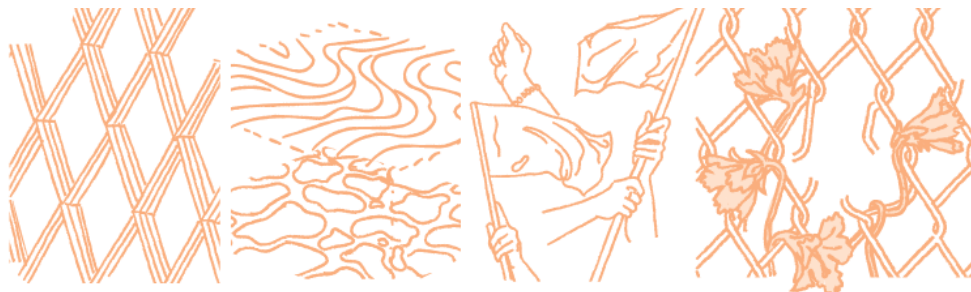
A partir desse mapeamento inicial, pretende-se oferecer uma leitura crítica sobre o desempenho redistributivo da OODC e de outros instrumentos correlatos, com atenção especial às condições de implementação em cidades marcadas por desigualdades estruturais, regimes normativos em transição e pressões crescentes por respostas eficazes às mudanças climáticas.

### **3. CONCLUSÃO**

A literatura analisada evidencia que a distinção entre plan-making e deal-making cities não pode ser interpretada como uma dicotomia estanque, mas como um espectro em que diferentes cidades se posicionam conforme sua trajetória institucional, capacidade técnica e modelo político-administrativo. Com isso, em países em desenvolvimento, onde há frequente descontinuidade nas políticas urbanas e fragilidade na aplicação de instrumentos, os limites de ambos os modelos se tornam mais visíveis e desafiadores.

Por um lado, a aposta exclusiva no modelo comercial tende a intensificar a seletividade territorial e a captura regulatória; por outro, a adoção de um modelo planejado sem o respaldo de instituições fortalecidas e mecanismos de enforcement pode resultar em planos distantes da realidade urbana. Nesse cenário, os instrumentos de captura de valor como a OODC permanecem vulneráveis às dinâmicas políticas locais e à assimetria de poder entre agentes públicos e privados.

Assim, mais do que escolher entre modelos, o desafio está em consolidar institucionalidades que garantam transparência, previsibilidade e justiça na aplicação dos instrumentos, reforçando o papel do planejamento como instância redistributiva e articuladora de interesses coletivos, e esta reflexão que se pretende abordar. A literatura revisada oferece caminhos possíveis, mas também alerta para os riscos inerentes à sua transposição acrítica a contextos periféricos e desiguais.



## REFERÊNCIAS

ALTERMAN, R. **Land-Use Regulations and Property Values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited**. In: O’SULLIVAN, A. (ed.). *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 755–785.

BUITELAAR, E. et al. **A theory of institutional change illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy**. *Environment and Planning A*, v. 39, n. 4, p. 891–908, 2007.

BRUECKNER, J. **Lectures on Urban Economics**. Cambridge: MIT Press, 2011. p. 296.

EJERSBO, N. **Negotiating density and financing infrastructure in urban development**. In: FERNANDES, E.; SMOLKA, M. (eds.). *Capturing Value from Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012. p. 21–38.

FRIENDLY, A. **Sharing the unearned increment: Divergent outcomes in Toronto and São Paulo**. *Cadernos Metrôpole*, v. 22, n. 44, p. 373–397, 2020.

JARAMILLO, S.; ACEVEDO, S. **FCL Guidebook: Implementing value capture in Latin America**. Washington, DC: Inter-American Development Bank; Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2017. 124 p.

KRESSE, K. et al. **Value capture ideals and practice – Development stages and the evolution of value capture policies**. *Land Use Policy*, v. 95, p. 1–11, 2020.

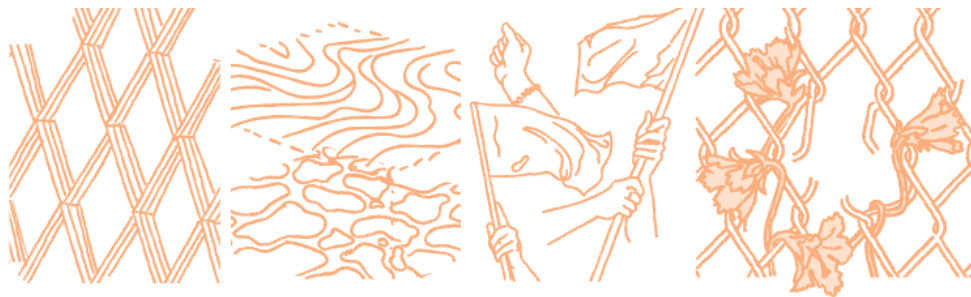
REZENDE, V. et al. **A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, p. 51–71, 2009.

SANDRONI, P. **A técnica da valorização imobiliária como forma de financiamento urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2020. p. 52.

SAVINI, F. **The calculative turn in land value capture: Lessons from the English planning system**. *Land Use Policy*, v. 63, p. 122–130, 2017.

SMOLKA, M. **Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. p. 78.

**XII CBDU**  
CONGRESSO BRASILEIRO  
DE DIREITO URBANÍSTICO



**IBDU**  
  
**UnB**

Rua Araújo, 124, República, CEP 01220-020  
São Paulo – SP | Brasil  
Fone: (11) 2174-6800  
[www.ibdu.org.br](http://www.ibdu.org.br)