



XV SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO

A Cidade, o Urbano, o Humano Rio de Janeiro, 18 a 21 de setembro de 2018

QUANDO A TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO VIROU MERCADO: O CASO DE SÃO PAULO

EIXO TEMÁTICO: PAISAGEM CULTURAL E PATRIMÔNIO

Flavia Taliberti Peretto - mestranda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Silvio Oksman - doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e professor da Escola da Cidade.

Paula Freire Santoro - Profa. Dra. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e coordenadora do observaSP do LabCidade FAUUSP.

Pedro Henrique Rezende Mendonça - graduando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, pesquisador do LabCidade FAUUSP e bolsista de iniciação científica FAPESP.

RESUMO

Este artigo apresenta a experiência recente de regulação e aplicação do instrumento urbanístico da Transferência do Direito de Construir (TDC) para a conservação de imóveis tombados pelos órgãos de preservação de patrimônio cultural no município de São Paulo. Parte da aprovação do Plano Diretor de 2014, quando se torna uma opção alternativa à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para a aquisição de direitos de construir pelo mercado.

Observa os aspectos que sinalizam para a criação deste mercado de direitos, como: (i) uma ampliação nos interessados em transferir potencial construtivo considerando o aumento na emissão de Declarações; (ii) o aparecimento de pedidos de tombamento de imóveis, associados a estratégias de ampliação da quantidade de m² a serem transferidos; e (iii) traz os desafios da utilização da TDC frente à ampliação do campo do patrimônio a ser preservado, mais diverso e complexo. Para isso analisa e territorializa os dados de aplicação do instrumento.

Como reação à ampliação deste mercado, foram feitas recentes mudanças de regulação para equilibrá-lo em relação à OODC considerando apenas as diferentes áreas dos bens tombados, sem ainda dialogar com a sua ampla diversidade.

Por fim, problematiza esta trajetória do instrumento em relação ao seu objetivo inicial. Embora seja muito cedo para aferir a efetividade do instrumento – há poucas transferências, muitos ainda têm prazo para aprovar plano junto ao Conpresp e transferir os direitos –, estrutura-se um mercado de direitos de construir alternativo à OODC que parece interessar mais ao mercado imobiliário que à conservação dos imóveis tombados.

PALAVRAS-CHAVE: patrimônio histórico, Transferência do Direito de Construir, São Paulo-município.

WHEN TRANSFER OF THE RIGHT TO BUILD BECAME A MARKET: SÃO PAULO'S CASE

ABSTRACT

This paper presents the recent experience of regulation and implementation of the urban instrument Transfer of the Right to Build (TRB) for heritage conservation of properties listed by historic cultural heritage preservation agencies in the city of São Paulo. Starts with the analysis of the effects of the Master Plan approved in 2014, when TRB becomes an alternative to other urban instrument, the Award with Costs of the Right to Build, for the acquisition of rights to build by the real estate market.

It observes the aspects that show the creation of a rights market, such as: (i) an increase in those interested in transferring rights to build noticed by the increase of Declarations; (ii) the appearance of requests for property conservation of currently preserved sites, associated with strategies to increase the amount of area (square meters) to be transferred; and (iii) it presents the challenges of TDC facing the extension of the heritage field, more diverse and complex. In this direction, it analyzes and maps the data available of the instrument implementation.

As a reaction to the increasing market, there have been made recent regulatory changes to balance Transference in relation to the Award with Costs of the Right to Build, considering only the different land areas of the listed buildings, without dialogue with their wide diversity.

Finally, the paper problematizes the instrument trajectory in relation to its initial objective. Although it is too early to measure the effectiveness of the instrument - there are few transfers, many still have time to approve a plan at the Heritage Council and transfer the rights -, an alternative building rights market is being built up to Award with Costs of the Right to Build that seems to be more interested in the real estate market than in the properties preservation.

KEY-WORDS: *heritage, Transfer of the Right to Build, São Paulo - city.*

1. INTRODUÇÃO

A conservação de imóveis tombados tem, historicamente, pouco apoio de políticas públicas. O tombamento, instrumento principal de identificação e proteção de imóveis com valor cultural não implica diretamente na sua conservação. Políticas públicas de apoio à conservação se amparam nesse reconhecimento para estabelecer financiamento principalmente a partir de incentivo fiscal - Lei Rouanet, Lei Mendonça. Outros tipos de incentivo tais como isenção de IPTU ou venda de direito de construir tiveram pouca efetividade. Resta aos municípios o financiamento da conservação através de recursos públicos disputados dentro dos municípios, por diversas secretarias e políticas setoriais.

Mais recentemente, as políticas para preservação adotaram outras estratégias, seguindo o ideário de políticas urbanas neoliberais que acreditam que a própria dinâmica do mercado imobiliário pode vir a financiar a garantia dos interesses públicos. Um instrumento urbanístico que trabalha nesta direção é a Transferência do Direito de Construir (TDC), cuja lógica está alicerçada na ideia que o proprietário do imóvel tombado pode transferir os direitos de construir para outro interessado cujo imóvel está em uma área que possa receber estes direitos. Diferentemente de períodos anteriores nos quais estas se estruturavam na ideia de que o Estado seria o único defensor e financiador da garantia dos interesses públicos, adotam-se outras estratégias, baseadas na regulação urbana, como uma tentativa de que a conservação seja financiada a partir destes recursos.

A regulação e a utilização da TDC para a conservação de imóveis preservados ainda é recente no país - alguns autores encontraram experiências anteriores à aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/2001) como Blumenau/SC, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, dentre outros (Furtado et al., 2007) e mais recentemente (Furtado et. al., 2015; Bacellar & Furtado, 2016) -, por isso, o monitoramento e a avaliação das opções regulatórias e dos resultados obtidos em relação à sua concepção, regulação e implementação são fundamentais para aferir se o instrumento está caminhando para efetivamente conservar imóveis tombados pelo patrimônio histórico.

Nesta direção, este texto pretende apresentar a experiência mais recente de regulação e aplicação do instrumento urbanístico da TDC para a conservação de imóveis tombados pelos órgãos públicos de preservação do patrimônio cultural no município de São Paulo, após sua regulação no novo Plano Diretor Estratégico (PDE - Lei Municipal Nº 16.050/2014), quando torna-se uma opção alternativa à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para a compra de direitos de construir pelo mercado.

Observa os aspectos que sinalizam que houve uma preparação para a criação deste mercado de direitos, como uma ampliação nos pedidos dos proprietários de imóveis tombados da emissão da Declaração, documento que possibilita a transferência do direito de construir; o aparecimento de pedidos de tombamento de imóveis já conservados, associados à estratégias para o aumento no pedido de tombamento de imóveis; e apresenta os desafios da utilização da TDC frente à ampliação do campo do patrimônio a ser preservado, mais diverso e complexo, como por exemplo, a

possibilidade de transferir a partir de imóveis enquadrados como Áreas de Proteção Cultural (ZEPEC-APC) cuja proteção recai sobre o uso ou atividade exercida dentro dos imóveis e não necessariamente sobre seu valor arquitetônico.

Analisa os dados de aplicação do instrumento organizados em gráficos e mapas que permitem a compreensão de sua territorialização. E apresenta as estratégias recentes de regulação do instrumento que buscam equilibrá-lo em relação à OODC e que consideram a diversidade de tamanho de terrenos dos bens tombados, mostrando que ainda se apresentam lacunas regulatórias importantes, principalmente considerando o desenho de estratégias para que o instrumento seja interessante para a diversidade dos bens tombados.

Por fim, problematiza esta trajetória do instrumento em relação ao seu objetivo inicial, a conservação de imóveis tombados. Embora seja muito cedo para aferir a efetividade do instrumento – há poucas transferências, muitos ainda têm prazo para aprovar plano junto ao Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp) e transferir os direitos –, estrutura-se um mercado de direitos de construir alternativo à OODC que parece interessar mais ao mercado imobiliário que à conservação dos imóveis tombados.

2. A REGULAÇÃO ATUAL DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM SÃO PAULO

Peretto (2017) coloca que a década de 1970 corresponde ao período de estruturação da salvaguarda dos imóveis de valor histórico e cultural do município de São Paulo com os primeiros levantamentos de bens de significado cultural (1974), com a criação do Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) junto à Secretaria Municipal de Cultura (1975), e com a criação das Zonas Especiais Z8-200, incorporadas à regulação urbana da época, destinadas à preservação de imóveis de caráter histórico e de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico que foram previstas no regramento de parcelamento, uso e ocupação do solo do município. Estas últimas originaram as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), previstas no Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei Municipal no 13.430/2002) e, posteriormente ampliadas e revistas no PDE de 2014. As ZEPECs são áreas destinadas à preservação, proteção, recuperação e valorização dos bens e áreas de valor histórico, cultural, religioso, paisagístico e ambiental. Envolvem os imóveis ou áreas tombadas pelo patrimônio histórico, cultural e arquitetônico. São elas (PDE, art. 63):

- **BENS IMÓVEIS REPRESENTATIVOS (ZEPEC-BIR)** – elementos construídos ou edifícios com valor histórico, arquitetônico, paisagístico, artístico, arqueológico e cultural para toda a comunidade. Enquadram-se nesta categoria imóveis como as casas bandeiristas, igrejas, o Theatro Municipal entre outros significativos na cidade;

- ÁREAS DE URBANIZAÇÃO ESPECIAL (ZEPEC-AUE) – conjuntos urbanos históricos com características homogêneas de traçado viário, vegetação e ocupação urbana. Aqui estão, por exemplo, os bairros jardins;
- ÁREAS DE PROTEÇÃO PAISAGÍSTICA (ZEPEC-APPa) – lugares com características ambientais, naturais, como parques, jardins, praças, monumentos, viadutos e áreas indígenas;
- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (ZEPEC-APC) – porções do território de interesse público, relacionado ao seu uso ou às atividades desenvolvidas, de valor afetivo, simbólico, histórico, memorial, paisagístico e artístico. Esta é uma novidade que dialoga com um debate que há tempos vem acontecendo na cidade, sobre como preservar atividades e espaços que possuem valor afetivo importante para os cidadãos e que são alvo do interesse imobiliário. Para estes casos, o instrumento do tombamento da edificação nunca foi suficiente, por isso criou-se a ZEPEC-APC¹.

A TDC permite que o proprietário de um imóvel tombado exerça o direito de construir em outro local transferindo-o para outro imóvel. A utilização desse instrumento também está prevista para os casos de doação de imóveis para o poder público para implantar determinadas intervenções de interesse social e de interesse público. Foram definidas diferentes equações para calcular quanto potencial construtivo pode ser transferido sem ou com doação de áreas para o poder público (PDE, arts. 122 a 133).

Atualmente podem transferir potencial construtivo em São Paulo os imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC e a transferência é efetuada através da emissão de dois documentos: a Declaração de Potencial Construtivo Passível de Transferência e a Certidão de Transferência de Potencial Construtivo (Lei Municipal no 16.050/14, art. 123, §3º). A Declaração é atribuída apenas ao imóvel cedente e tem o objetivo de quantificar a metragem quadrada disponível para ser transferida do imóvel. Já a Certidão, é referente ao ato da transferência de potencial construtivo e, portanto, diz respeito aos dois (ou mais) imóveis envolvidos. Esse documento descreve todos os dados relativos à venda do direito de construir efetuada e é obrigatório para que o imóvel receptor possa construir com o potencial construtivo adicional adquirido. É importante esclarecer que um imóvel tombado pode vender o seu potencial construtivo totalmente em apenas uma transferência ou em parcelas para mais de um imóvel receptor até que seja esgotado todo o seu estoque construtivo.

Até o Plano Diretor de 2002, a área passível de receber potencial construtivo era aquela ao longo dos eixos de transporte público de massa e no entorno das estações de trem e metrô (Lei nº 13.430/02, art. 220). A partir do PDE/14, o território de abrangência da TDC aumentou consideravelmente, tendo em vista que a área de imóveis receptores passou a envolver quase toda a Macrozona Urbana do município (Lei no Lei 16.050/14, art. 130). Quanto aos imóveis cedentes, o cálculo do potencial construtivo transferível passou a ser sobre o Coeficiente de Aproveitamento Básico do imóvel, igual a uma vez a área do terreno para toda a cidade, o que acarretou, por um lado, numa diminuição do

¹ Fonte: Cartilha Conheça o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei 16.050/14, elaborada pelo gabinete do Vereador Nabil Bonduki, em 2014.

potencial transferível para uma parcela dos imóveis tombados, em especial daqueles localizados em zonas que permitem maior densidade construtiva enquanto que, por outro lado, possibilitou que imóveis tombados cuja construção já havia ultrapassado o potencial construtivo máximo do terreno também pudessem usufruir desse recurso.

Buscando estimular ainda mais a participação desses imóveis pequenos, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2016 (Lei de Zoneamento Nº 16.402/2016), previu a aplicação de fatores no cálculo designado pelo PDE que variam de acordo com a área do terreno dos imóveis tombados. Sendo assim, imóveis com área de lote de até 500,00 m² tiveram um acréscimo de 20% no seu potencial construtivo transferível, enquanto que os imóveis com área de lote maior do que 50.000,00 m² poderão transferir apenas 10% da área do seu terreno (LPUOS, art. 24).

Foi também a partir da aprovação do PDE/14 que a TDC passou a ser vinculada diretamente à conservação do patrimônio cultural da cidade através do condicionamento da transferência de potencial construtivo à anuência do órgão municipal de preservação (artigo 129). Tendo em vista que o PDE exige essa anuência tanto para os casos em que o imóvel tombado está em bom estado de conservação, quanto para os que não estão, em 2015 o Conpresp aprovou a Resolução Nº 23 para reger as medidas de restauro ou de conservação a serem adotadas pelos proprietários, ordenar como seriam verificadas as condições de conservação e preservação do imóvel cedente e como se daria o repasse de recursos financeiros vinculados à obra.

Essa resolução discorre sobre três situações possíveis: (a) quando o imóvel está em bom estado de conservação; (b) quando o imóvel necessita de obras de restauração/conservação e apresenta projeto de restauro e plano de manutenção; (c) quando o imóvel necessita de obras de restauração/conservação, mas o proprietário não possui condições financeiras nem para custear o desenvolvimento do projeto de intervenção. Nos casos em que o imóvel tombado está em bom estado de conservação, é firmado um Atestado de Conservação entre a Secretaria Municipal da Cultura e o proprietário do imóvel tombado, onde é comprovado que o imóvel em questão se encontra bem conservado. Por outro lado, quando o imóvel está em estado de conservação inadequado, é firmado um Termo de Compromisso “no qual deverá ser vinculada detalhadamente a transferência do direito de construir às ações e às etapas de restauro ou conservação do bem imóvel”, conforme o disposto no artigo 3º da citada resolução.

Em dezembro de 2016 foi aprovado um decreto que regulamenta a transferência de imóveis tombados enquadrados como ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC (Decreto nº 57.536/2016), descreve como será a operacionalização do instrumento e o passo a passo para que os proprietários dos imóveis cedentes e receptores utilizem o instrumento.

Estas leis, decretos e resoluções resultam num conjunto de regramentos que procuram garantir que os recursos obtidos através da TDC sejam aplicados em ações de preservação do patrimônio cultural, tais como a contratação de projetos de intervenção, a execução de obras de restauro e mesmo o investimento para a manutenção permanente do imóvel, tornando o instrumento da TDC um suposto importante aliado na tutela dos edifícios de valor histórico e cultural da cidade.

3. A PREPARAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DE UM MERCADO DE DIREITOS DE CONSTRUIR ATRAVÉS DA TDC

3.1. Transferência do Direito de Construir como opção à Outorga Onerosa

Embora esteja disponível na regulação urbana de São Paulo desde 1984 (para saber mais das experiências anteriores em São Paulo, ver PERETTO, 2017; SOMEKH, 2017), foi apenas após a aprovação do PDE/14 que se deu a preparação de um ambiente para a criação de um mercado de direitos de construir dentro do qual a TDC ganha relevância.

As alterações no instrumentos da OODC, especialmente a revisão dos valores de terreno para fins de cobrança, consolidadas com a aprovação do PDE/14² encareceram o preço da contrapartida financeira a ser paga ao município por cada m² de potencial construtivo adicional o que estimulou que o mercado criasse alternativas. Este se voltou, dentre outras³, para a estruturação de um mercado de TDC que, por ser uma negociação entre particulares, o valor a ser pago pelo direito de construir poderia ser determinado de acordo com os interesses do mercado.

Nesse contexto, o mercado se organizou para mobilizar esse instrumento a seu favor, o que pode ser percebido através da estruturação de escritórios e empresas especializadas na negociação de direitos de construir, que localizam os proprietários de imóveis tombados e os apresentam às possibilidades abertas pelo instrumento da TDC. Assim, essas empresas começaram a vender o serviço de assessoria jurídica e acompanhamento dos trâmites processuais junto à Prefeitura, empenhando-se em proporcionar a comercialização do direito de construir através da apresentação dos imóveis que podem vender para os imóveis que querem comprar potencial construtivo. Estas empresas literalmente fazem o “match” entre quem vende e quem compra.

O setor imobiliário, organizado, pautou os custos envolvidos nessa operação do instrumento e definiu também o deságio do valor de compra de potencial construtivo através da TDC frente aos valores estabelecidos para a contrapartida financeira da OODC. Ainda que o tema mereça pesquisa concreta sobre estes valores, estima-se que o deságio corresponda a cerca de 30% menos do que o valor estabelecido para a Outorga Onerosa no PDE de 2014.

² O PDE trouxe anexa uma tabela com o Cadastro de Valor dos Terrenos, referência utilizada para calcular o valor a ser pago na compra de potencial construtivo. Antes dele, a referência para o cálculo era o valor venal do imóvel, utilizado para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), geralmente baixo e desatualizado. Houve então uma atualização desses valores, para que ficassem mais próximos dos valores de mercado. O cadastro foi elaborado conjuntamente pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF), a partir da análise do levantamento de mais de 120 mil amostras de ofertas de imóveis à venda e/ou transacionados em toda a cidade. Segundo depoimentos de técnicos da Prefeitura, os valores que constam da tabela do Cadastro de Valor de Terreno correspondem a cerca de 80% do valor de mercado, portanto, trata-se de uma boa aproximação para se observar o preço da terra.

³ O mercado também, atualmente, tem tentado rever os valores de outorga a partir de uma revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que daria descontos no instrumento da OODC que, possivelmente, trarão reflexos nos valores de TDC. Ver Santoro et al., 2018.

Em tese, é possível que os proprietários de imóveis tombados conduzam sozinhos esses procedimentos junto ao Poder Público, não havendo a necessidade de auxílio especializado, porém, considerando a mobilização do mercado sobre a TDC, são raros os casos em que os requerimentos de emissão de Declaração e Certidão se dão a partir desses proprietários. Ou seja, as empresas especializadas na comercialização de direitos de construir, ao entrar em contato com os proprietários de imóveis tombados ou em processo de tombamento e oferecer os seus serviços, garantem a sua atuação nesses bens e formam uma espécie de “reserva” do potencial construtivo passível de venda de determinados imóveis tombados, concentrando a aplicação desse instrumento em apenas alguns imóveis protegidos.

Essa centralização do uso da TDC por um pequeno número de imóveis tombados fica evidente ao se observar a quantidade de Declarações e Certidões emitidas. Dos cerca de 3 mil imóveis tombados na cidade de São Paulo (SOMEKH, 2015), apenas 182, ou seja, perto de 6% dos bens protegidos, possuem Declaração emitida e podem, portanto, usufruir da TDC. Desses, apenas 35 já transferiram potencial construtivo sendo que 16 deles já esgotaram todo o seu potencial transferível, não podendo mais usufruir da venda do direito de construir. Ressalta-se que 10 dos imóveis que já esgotaram o seu potencial construtivo - tais como um conjunto de casas na Vila Mariana, dois casarões no Bixiga e a residência modernista Roger Zmekhol, no Butantã - o fizeram antes da aprovação do PDE em 2014 o que significa que não necessariamente os recursos financeiros obtidos através da TDC foram investidos na sua conservação.

Por outro lado, dentre os imóveis que esgotaram o seu potencial transferível já sob a vigência do novo PDE, que devem obrigatoriamente investir esse incentivo na sua conservação e restauro, encontram-se importantes exemplares do patrimônio cultural paulistano, de estilos arquitetônicos diversos, tais como o Colégio Santa Inês, no Bom Retiro, notável representante da arquitetura estilo “Art Nouveau” da cidade e a Casa de Vidro no Morumbi, obra da arquiteta Lina Bo Bardi, ícone da arquitetura moderna brasileira.

Após o PDE/14 se deu um boom de pedidos de Declaração em comparação aos períodos da regulação anteriores, como já observou Peretto (2017) e como se vê pelo Gráfico 1 que segue. No entanto, grande parte dos que obtiveram Declaração ainda não transferiram, como mostra o Gráfico 2. O que talvez explique o baixo número de transferências seja o diminuto número de projetos protocolados e aprovados junto ao Conpresp, etapa necessária antes do pedido de transferência, que inclusive demanda desembolso dos proprietários para terem que apresentar projeto de restauro ou plano de manutenção, atendendo as exigências da Resolução do Conpresp.

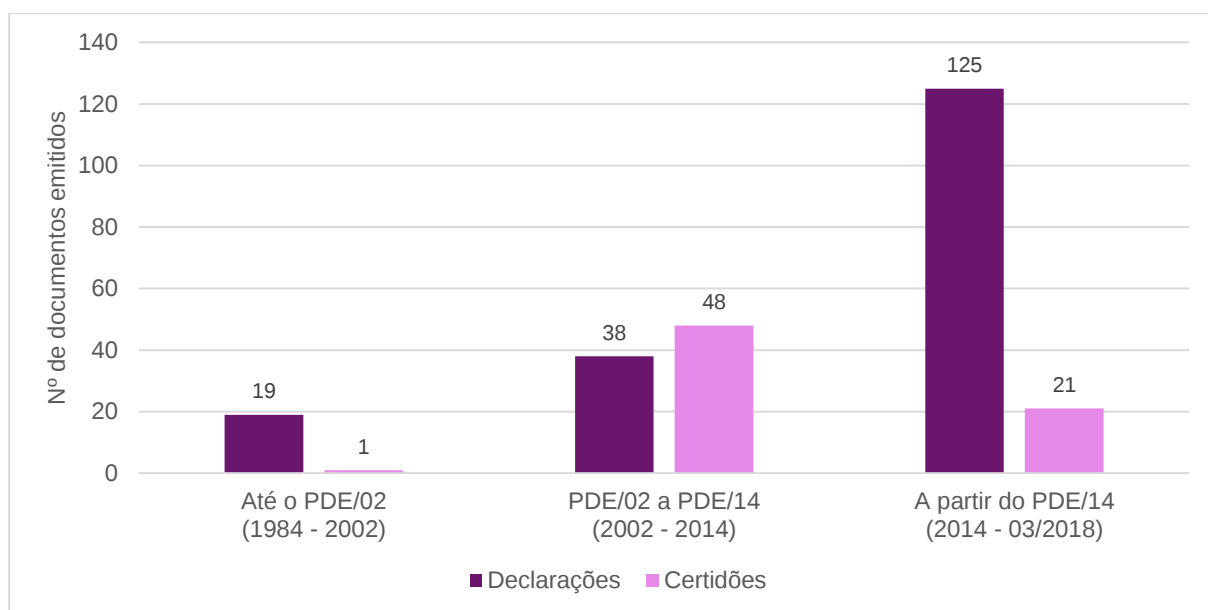


Gráfico 1. Emissões de Declaração e Certidão nos diferentes períodos da legislação municipal de São Paulo.

Fonte: Peretto, 2018.

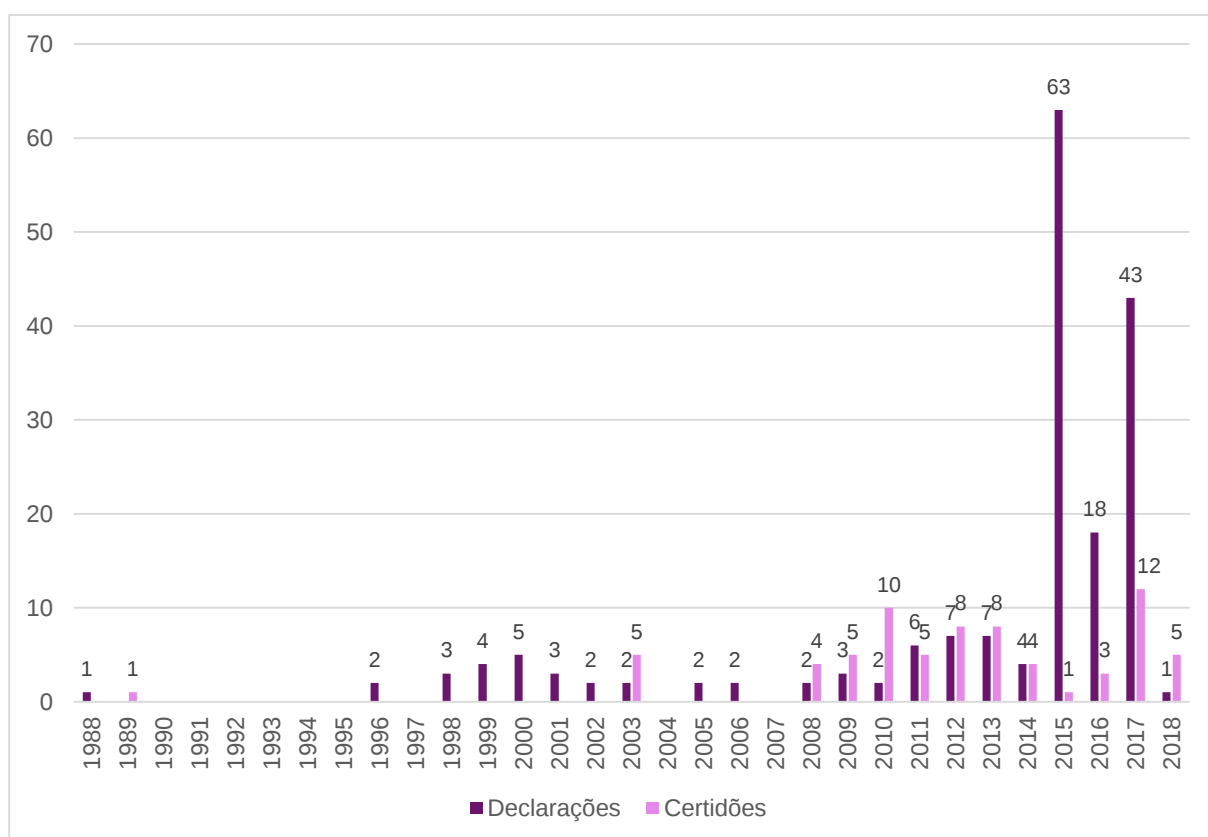


Gráfico 2. Declarações e Certidões emitidas em São Paulo entre janeiro de 1988 e março de 2018.

Fonte: Peretto, 2018.

Ao se observar a metragem quadrada envolvida nas declarações emitidas, nota-se que há um pico de crescimento entre 2014 e 2017, que merece observação mais acurada:

Em 2015, ano em que foi emitido o maior número de Declarações, quase 80% delas corresponde ao conjunto de imóveis situado na Rua Normandia, importantes exemplares da arquitetura eclética da década de 1950, localizados em Moema. Esse conjunto é composto por 49 casas que, juntas, possuem 7.226,00 m² de potencial construtivo transferível, o que corresponde a menos de 1% da metragem quadrada total declarada neste ano. Por outro lado, quase 77% dos metros quadrados passíveis de serem transferidos declarados em 2015 correspondem a apenas dois bens tombados: a antiga Tecelagem Mariângela no Brás, imóvel localizado dentro do perímetro da Operação Urbana Centro, o que justifica o seu grande potencial transferível, e o Jockey Clube no Butantã, que possuem, cada um, mais de 300 mil m² para serem vendidos.

No ano de 2016, mais de 85% do potencial passível de transferência declarado também corresponde a apenas dois imóveis, ambos situados na Operação Urbana Centro e no distrito do Brás: o antigo Moinho Matarazzo e o Núcleo dos Balões, edificação integrante do Complexo do Gasômetro.

Já em 2017, o alto número de Declarações emitidas também se justifica por um conjunto de imóveis onde 29 das 43 Declarações referem-se à Vila Inglesa na Sé, totalizando quase 30 mil m² transferíveis, o que equivale a aproximadamente 28% do potencial construtivo transferível declarado no ano passado.

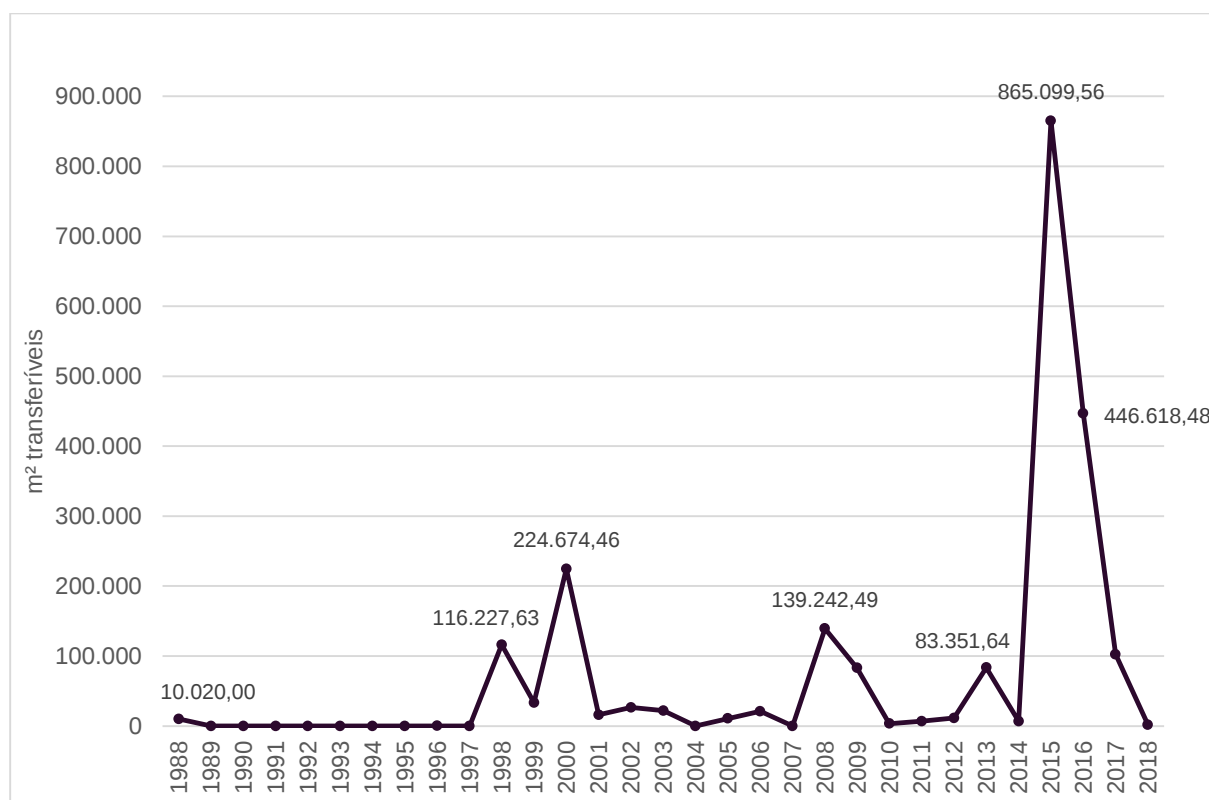


Gráfico 3. M² transferível total declarada por ano no período entre 1988 e março de 2018.

Fonte: Peretto, 2018.

A espacialização destes dados mostra que os imóveis cedentes se concentram na área central, ainda que sejam encontrados diversos casos no Ipiranga, alguns em Moema, Butantã e na Zona Norte (ver Figura 1).

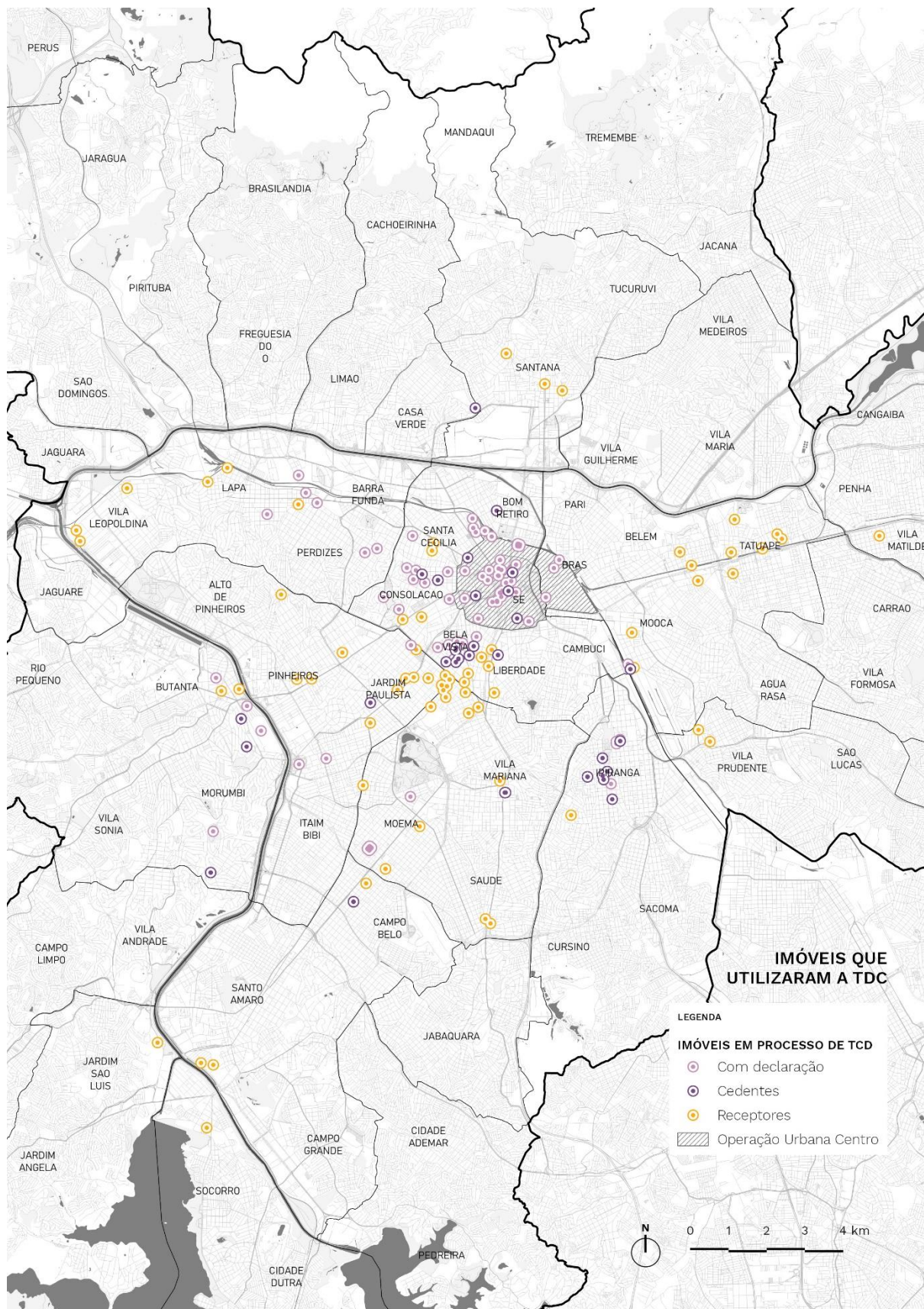


Figura 1. Mapa com imóveis cedentes e receptores de TDC - 1988 a março 2018.

Fonte: Peretto, 2018, a partir de dados da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC-SP).

Dados de março de 2018 mostram que 35 imóveis tombados já se utilizaram da TDC, desde 1984, totalizando 70 transferências. Como a anuência do órgão municipal de preservação só começou a ser exigida a partir do PDE de 2014, apenas 21 transferências tiveram que apresentar a documentação emitida pela Secretaria Municipal da Cultura, envolvendo apenas 12 imóveis tombados.

Esperava-se que, com a criação de um mercado de direitos de construir, mais imóveis já conservados fossem solicitar Declaração para transferir e, posteriormente, com o Atestado de Conservação, a aquisição do recurso da transferência ficaria, portanto, desarticulada de um plano de conservação. No entanto, os números mostraram que, dos 12 imóveis tombados que já obtiveram a anuência do órgão de municipal preservação, apenas 4 imóveis possuem Atestado de Conservação enquanto que 8 imóveis firmaram Termo de Compromisso.

A Figura 2 mostra a área total e a área já cedida (diferença entre o círculo preto e a área roxa) pelos imóveis tombados bem como o destino dessas transferências (em amarelo). Há uma diferença no volume de metros quadrados cedidos pelo imóvel tombado e recebidos pelo empreendimento receptor face à equação proposta para o instrumento, que considera as diferenças de preço do m² da área cedente e da área que irá receber o potencial construtivo, conforme o Cadastro de Valor de Terreno, base para cobrança da OODC disponibilizada no PDE de 2014.

A maior parte das transferências sai das áreas centrais e é utilizada em bairros do Sudoeste paulistano (Villaça, 2011), onde o preço da terra está valorizado, onde o mercado imobiliário atua há mais tempo. Também é possível observar casos em que o receptor adquiriu direitos de construir de mais de um imóvel cedente.

Embora ainda seja necessário um aprofundamento em relação destes dados, eles mostram uma curva crescente de proprietários cedentes e receptores aderindo ao instrumento, além de uma expansão para além da área central, dos casos que efetivamente transferiram.

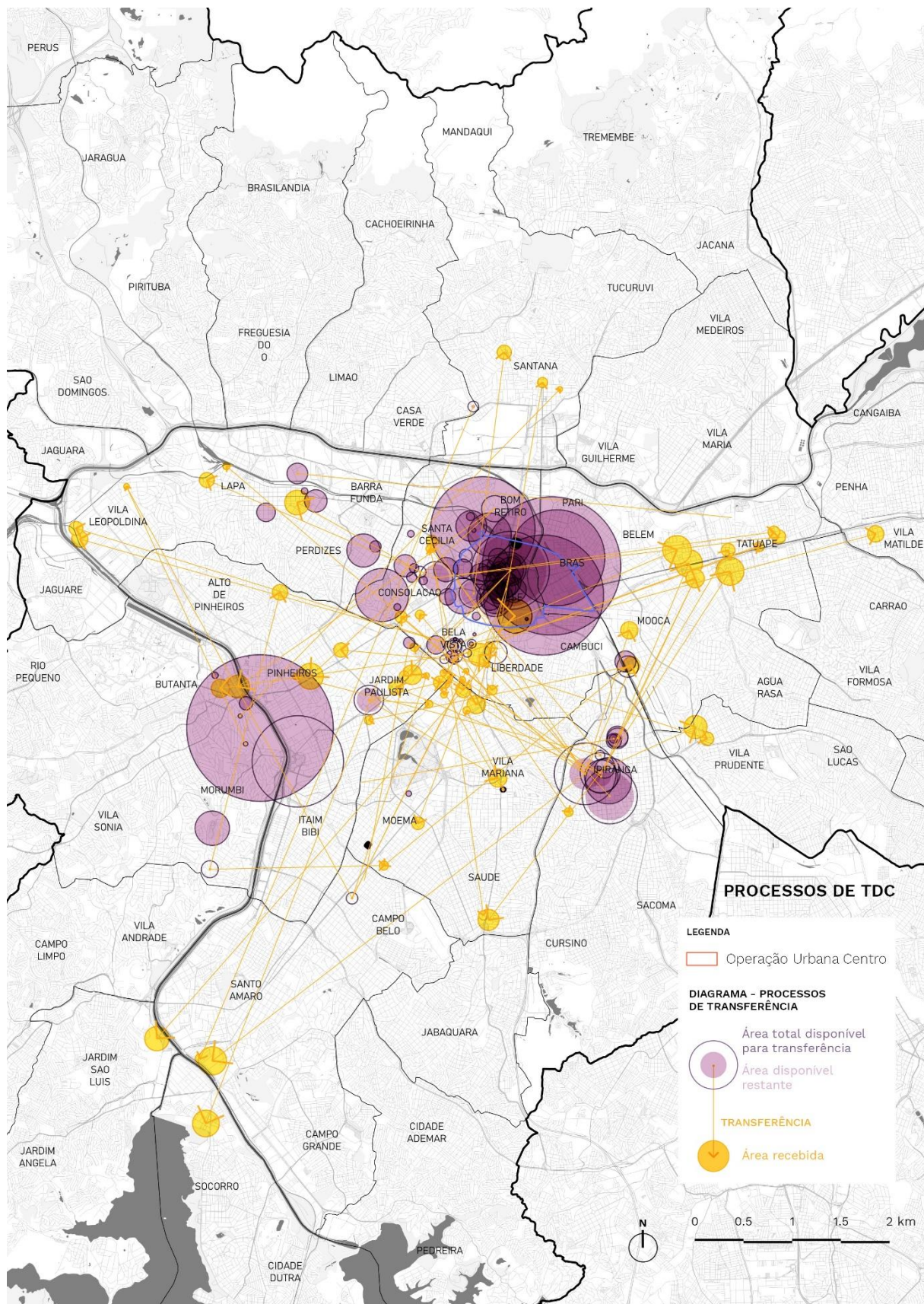


Figura 2. Volume em m² das transferências dos imóveis cedentes para os receptores de TDC - 1988 a março 2018.

Fonte: Peretto, 2018, a partir de dados da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC-SP).

3.2. Aumento nos pedidos de tombamento, associados a estratégias que aumentem os direitos de construir a serem transferidos

A possibilidade de os privados obterem recursos a partir da transferência estimulou que alguns proprietários de imóveis procurassem utilizar o tombamento do bem como uma possibilidade de obter recursos, seja porque seus imóveis já se encontravam em bom estado de conservação, o que lhes garantiria um valor livre, seja porque viram uma oportunidade de utilizar estes recursos para a conservação dos imóveis. Ou seja, o instrumento, historicamente combatido pelos proprietários privados, por supostamente cercear direitos, se transformou em ativo financeiro.

Um caso recente é o pedido de tombamento da UNASP - Igreja Adventista do Sétimo Dia, na Zona Sul de São Paulo. Apoiado por um dos escritórios que se especializou em TDC, os proprietários entraram com pedido de tombamento alegando valor cultural e ambiental. Visavam, mais do que o reconhecimento cultural, a possibilidade de venda do direito de construir do seu enorme lote. Apesar de alguns valores reconhecidos nos edifícios, havia um grande valor ambiental, de áreas verdes. O Conselho, numa primeira discussão entendeu poder enquadrar o tombamento em ZEPEC-APPa que o que não viabilizaria a TDC, sob protestos dos proprietários.

Uma questão que não foi devidamente regulada trata da quantidade de metragem a ser transferida. Como o tombamento recai sobre a área do lote do bem, remembramentos de lotes com um bem tombado pode ser uma estratégia para aumentar a quantidade de metros quadrados a transferir. Conjuntos arquitetônicos como, por exemplo, os clubes sociais e esportivos, têm construções de diversos momentos. Dentre eles apenas alguns edifícios têm valor cultural e a partir deles, o lote inteiro é tombado. Os clubes Pinheiros, Paulistano, Harmonia e Paineiras têm edifícios modernos dignos de preservação e podem mobilizar um capital significativo a partir da TDC, já que poderiam transferir o total da sua área - mesmo que apenas um pequeno edifício no conjunto possuía valor cultural.

3.3. Ampliação do campo do patrimônio traz novos desafios sobre a utilização do instrumento

Desde finais do século XIX as discussões sobre patrimônio vêm se dando no sentido de ampliar a sua abrangência, saindo do campo das grandes obras de arte e monumentos para incorporar questões da cidade, de edifícios habitacionais, entre outros. Depois da Segunda Guerra mundial, esta ampliação é ainda maior, incorporando o patrimônio industrial, moderno e principalmente considerando os lugares de memória como espaços essenciais para a preservação cultural. Hoje há uma quantidade cada vez maior de bens tombados e por motivos e valores bastante diversos. Soma-se a isto as demandas cada vez maiores, das diversas camadas da sociedade, pelo reconhecimento de valores culturais que devem ser consideradas nos processos de tombamento.

Neste sentido, a quantidade e variedade de bens tombados é cada vez maior e mais complexa. A regulamentação da TDC não considerou esta diversidade - que não se restringe apenas às dimensões dos terrenos, mas ao tipo de imóvel e ao valor reconhecido. Para muitos destes casos, e principalmente no caso dos lugares de memória e cultura, parece não fazer sentido que a TDC seja aplicada, já que não se trata da preservação e restauro do imóvel, mas do lugar, da ambiência, da memória, entre outros aspectos.

Além disso, por ser um instrumento rápido e efetivo, o tombamento tem sido requerido quando se quer frear o mercado imobiliário, por exemplo, quando se quer evitar a verticalização, ou ainda, preservar usos que, pela lógica de mercado, seriam substituídos por outros mais rentáveis. No entanto, o instrumento que determina uso costuma ser o zoneamento e o plano diretor, desde que este tenha rebatimentos territoriais. Estas expectativas em relação ao tombamento o contaminam com questões que fogem do seu campo de atuação, incluindo casos controversos que não envolvem a preservação da construção, mas do uso. Estas questões emergem no debate uma vez que as regulações urbanas como plano diretor e zoneamento não estabeleceram instrumentos para esta preservação.

No caso, o PDE de 2014 previu uma nova categoria de ZEPEC, denominada Área de Proteção Cultural (APC), que abre uma possibilidade de proteger a partir do uso - algo absolutamente fora da perspectiva do tombamento, já que uso não costuma ser preservado, considerando que o ambiente urbano sofre alterações e hábitos e usos de um momento podem ficar obsoletos com o passar dos tempos. O enquadramento destes casos na transferência de potencial construtivo gera mais uma distorção do instrumento.

O único caso de ZEPEC-APC que sempre emerge neste debate é o tombamento do Cine Belas Artes, na Avenida Consolação. Trata-se de um caso único pois inicialmente contou com o tombamento da fachada, na esfera estadual e posteriormente na municipal, o que o enquadrou como ZEPEC-BIR possibilitando, portanto, a transferência de direitos de construir. Em seguida, no final de 2016, o Cine Belas Artes também foi enquadrado como ZEPEC-APC, sendo essa a única ação da Comissão Técnica de Análise das ZEPEC-APC, instituída em setembro do mesmo ano. Aqui há uma “sobreposição” de proteção do cinema, o que faz com que ele possa usar a TDC tanto por ser ZEPEC-BIR - por causa do tombamento da fachada - quanto por ser ZEPEC-APC.

Questiona-se aqui se faz sentido utilizar o instrumento da TDC com o objetivo de preservar a sociabilidade associada a um equipamento, como os teatros e cinema de rua. Não seria papel do zoneamento fazer o combate à padrões de mercado imobiliários associados a transformações urbanas em curso?

4. REGULAÇÃO URBANA PARA EQUILIBRAR A TDC

4.1. Limites à TDC para equilibrá-la em relação à OODC

Uma primeira estratégia que busca equilibrar a compra de direitos de construir através da TDC e da OODC deu-se com a regulação de um limite para a metragem quadrada a ser adquirida por meio da transferência de potencial construtivo, baseado na arrecadação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), cuja principal fonte é a própria Outorga Onerosa. A expectativa de que a arrecadação com outorga iria aumentar não se mostrou efetiva em 2015⁴. A compra de Outorga caiu, principalmente face à crise do mercado imobiliário e à possibilidade de o mercado imobiliário poder esperar para comprar. Mas a reação ao fato da TDC sinalizar que entraria no mercado, notada a partir da expectativa de que a transferência de m² via TDC aumentasse face à procura para ter a Declaração, fez com que a Lei de Zoneamento impusesse limites à TDC.

O PDE de 2014 dispõe duas estratégias para incentivar a conservação de imóveis tombados: a isenção do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU) e a aquisição de recursos através da TDC. Ambos dependiam de regulação específica e, como colocado anteriormente, a TDC foi regulamentada e está sendo usada. Já o IPTU não foi regulamentado. Num primeiro momento parecia que a isenção de IPTU poderia ser uma perda de receita importante para a prefeitura. O que se viu foi que a TDC virou um mercado que, se seguisse a velocidade que sinalizava com o boom de pedidos de Declarações obtidas em 2015, também acarretaria em perda significativa de receita, atendendo a uma demanda do mercado imobiliário pela compra do direito de construir por preços mais baixos.

Nesse contexto de expressivo incremento da aquisição de direitos de construir via TDC, o Poder Público, ainda no âmbito da revisão do marco regulatório da política urbana municipal, estabeleceu na Lei de Zoneamento que a compra de potencial construtivo via TDC ficaria limitada à 5% do valor arrecadado pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB nos 12 meses anteriores ao mês do requerimento da transferência (LPUOS, art. 24, § 5º).

Esse limite recai apenas sobre as transferências de potencial construtivo que serão efetuadas a partir de imóveis cujas Declarações foram emitidas já na vigência da nova Lei de Zoneamento, ou seja, aquelas publicadas a partir do dia 22 de março de 2016. Sendo assim, observa-se que o limite imposto pela Municipalidade abarca apenas uma parte do potencial construtivo declarado, o que fragiliza a sua efetividade uma vez que dos quase 2.300.000,00 m² transferíveis declarados até os dias de hoje, apenas 530 mil m² aproximadamente têm a sua transferência limitada à arrecadação do FUNDURB.

⁴ Alguns documentos da Prefeitura disponibilizados em 2014 mostram que a expectativa de arrecadação líquida com a OODC era de R\$ 480 milhões ou três vezes a média arrecadada até então ou 40% maior que o maior valor arrecadado até então, em 2011. Ver slide 14 da apresentação disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/mapa_outorga_1438288145.pdf>, acesso 11 mar. 2018.

Hoje há uma proposta de revisão da lei de zoneamento em curso que visa aumentar este limite de 5% para 15%, o que parece mais uma estratégia do mercado para ter opções à OODC, pois as transferências ainda não atingiram este teto⁵.

4.2. Lacunas e desafios da regulação da TDC

4.2.1. Regular a partir da área dos imóveis tombados

A aplicação de fatores no cálculo que variam de acordo com a área dos imóveis tombados (LPUOS, art. 24): imóveis com área de lote de até 500,00 m² tiveram um acréscimo de 20% no seu potencial construtivo transferível, enquanto que os imóveis com área de lote maior do que 50 mil m² poderão transferir apenas 10% da área do seu terreno. Ainda que coerente com os objetivos de, por um lado, evitar que proprietários de grandes imóveis concentrassem em suas mãos o mercado de direitos transferíveis, e por outro, procurar estimular que os pequenos imóveis, maior parte dos bens tombados, tivessem interesse no instrumento, esta regulação não dá conta da diversidade de casos encontrados, limita-se à uma regulação da área dos imóveis tombados.

Além disso, há que se pensar outras estratégias para estimular que os direitos de construir gerados a partir de pequenos imóveis tornem-se interessantes ao receptor. Um exemplo nesta direção poderia ser considerar a transferência em grupo, no caso de muitas pequenas propriedades em uma vila, para viabilizar a sua conservação.

4.2.2. Limite de transferência apenas do coeficiente básico

Com a aprovação do PDE de 2014 a área passível de ser transferida pelos imóveis tombados passou a ser calculada com base no coeficiente de aproveitamento básico dos lotes, ou seja, limitou-se a uma vez a área do terreno. Posteriormente, conforme citado no item anterior, com a aprovação da Lei de Zoneamento, passaram a ser aplicados fatores definidos de acordo com a área dos terrenos dos imóveis tombados, buscando equilibrar o uso desse instrumento para todos os imóveis protegidos.

Essa alteração no cálculo acabou por desvincular o valor da metragem quadrada transferível do valor real de potencial construtivo do lote, fazendo emergir o debate sobre as bases do instrumento. Alguns autores (Rabelo, 2006; Furtado et al., 2015) mostram que os direitos de construir são públicos e podem ser outorgados aos proprietários de forma variável, de acordo com o coeficiente máximo de aproveitamento do lote. Estes também defendem a adoção de um coeficiente de aproveitamento

⁵ Segundo documento da Prefeitura de março de 2018, “em 2011, o fundo alcançou seu maior volume de arrecadação desde sua criação em 2004: R\$ 340 milhões (aproximadamente R\$ 500 milhões a valores presentes)”. Disponível em <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/esclarecimentos-sobre-proposta-de-ajuste-da-lei-de-zoneamento/>>, acesso 11 mar. 2018. Outro documento de 2015 mostrava que este valor correspondeu, em 2011, a 11% do total dos investimentos da Prefeitura. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/mapa_outorga_1438288145.pdf>, acesso 11 mar. 2018.

básico seja igual para todos os imóveis municipais (único) e igual a uma vez a área do terreno, de forma a associar a possibilidade de construção nesta metragem à ideia de propriedade privada, tratando todos os proprietários de forma equilibrada (ver diversos autores que defendem esta ideia em Rezende et al., 2009, p.11-12).

O PDE de 2014, ao limitar a transferência ao coeficiente básico igual a uma vez a área do terreno, estabelece limites à transferência de direitos de construir que são considerados no âmbito da propriedade do terreno, os demais, são públicos, portanto o proprietário não poderia transferi-los (inclusive por isso, são outorgados via OODC). Não se trata, portanto, de uma distorção do instrumento, mas de um tratamento equânime a todos os proprietários e de um reconhecimento de que os direitos de construir acima do coeficiente básico são públicos e devem ser obtidos via outorga onerosa ou através da aquisição entre privados via TDC.

Com essa mudança, a TDC possibilitou que um imóvel tombado não possa se utilizar de todo o seu potencial construtivo máximo, e adquiriu um caráter mais justo (Rabello, 2009). No entanto, os proprietários que transferiram até o máximo, se beneficiaram da regulação anterior, de 2002, que não havia incorporado esta concepção.

4.2.3. Condicionamento à conservação dos bens protegidos

Conforme descrito anteriormente, a legislação urbanística vigente determinou a necessidade da anuência do órgão municipal de preservação para a efetivação da transferência de potencial construtivo. A partir disso, considerando os diferentes estados de conservação dos imóveis tombados da cidade, a Resolução 23/CONPRESP/2015, que regula a emissão dos Atestados de Conservação e Termos de Compromisso, deixa claro que a vinculação dos recursos obtidos através da TDC para a conservação se dá apenas nos casos em que os imóveis se encontram em mau estado de conservação e necessitam de obras.

Sendo assim, o condicionamento ao estado de conservação do imóvel tombado previsto pelo PDE, embora represente um avanço no sentido de vincular a TDC a uma política de incentivo à conservação dos bens protegidos paulistanos, funciona apenas em parte desses imóveis. É importante lembrar que ações de manutenção preventiva também fazem parte de uma política de conservação de bens tombados e deveriam ser incentivadas pela TDC através da exigência de Planos de Manutenção permanente aos proprietários dos imóveis em bom estado, que indiquem a periodicidade de serviços e ações necessárias para a conservação do bem protegido. Sabe-se que o DPH tem solicitado planos de manutenção, afinando, aos poucos, os procedimentos às necessidades ligadas à conservação dos imóveis, ainda que não expressamente via regulação.

4.2.4. A TDC é mais um instrumento para o financiamento da conservação

Ainda, a TDC não deveria ser pensada isoladamente para a conservação dos imóveis tombados. A política urbana pós PDE 2014 deveria ter regulado outros instrumentos, como IPTU, para colaborar

no financiamento da conservação. No entanto, a Prefeitura não regulou como seriam as isenções de IPTU, com medo de perder arrecadação, e apostou na TDC, acreditando que esta não geraria um impacto expressivo na arrecadação e no uso da OODC. No entanto, a TDC parece competir com a OODC e, com os recursos indo para os privados, difícil destiná-los para os imóveis que não possuem esta possibilidade de transferir de acordo com os custos envolvidos na sua conservação.

4.2.5. A necessidade de articular a TDC a uma política pública de preservação

A TDC, sendo instrumento entre privados, para além de criar o já citado mercado, deveria se configurar como uma política pública de preservação. Viu-se que a regulação não considerou as variadas demandas dos bens tombados na cidade. Alguns usufruirão do dinheiro arrecadado de forma livre, outros conseguirão recuperar seus imóveis, mas a grande maioria não se beneficiará e dependerá de iniciativas públicas para a sua conservação.

Hoje, os recursos obtidos via OODC vão para o FUNDURB e devem ser gastos, inclusive, com preservação dos imóveis tombados. No entanto, são disputados por várias secretarias setoriais, não atingindo satisfatoriamente o interesse da preservação. Se o mercado da TDC se amplia, os recursos da OODC podem diminuir, reduzindo o recurso do FUNDURB, ampliando a competição por estes e a destinação para preservação, que compete com temas carimbados ou que tem maior apelo popular, como habitação de interesse popular e transporte e mobilidade urbana.

Faz-se necessário que seja feita uma gestão dos recursos que financiam o patrimônio, idealmente pelo Estado, oferecendo a possibilidade de recuperação de bens tombados que efetivamente necessitam deste tipo de recurso e que, mesmo com a transferência dos direitos de construir, não teriam condições de recuperar e manter seus imóveis. Considerando que a TDC não deverá atingir este grupo de imóveis, é preciso pensar se e como os recursos de negociações entre privados podem ser utilizados na gestão dos imóveis que apenas com a TDC não conseguem garantir a sua conservação.

A TDC pensada como uma ferramenta para preservação precisaria de uma postura onde o poder público estivesse mais envolvido com a questão e não fosse uma situação que transfere para o privado completamente a responsabilidade de utilizar os recursos. Um primeiro passo, a participação do órgão municipal de preservação no processo, já foi dado, mas os recursos poderiam servir para construir uma efetiva política de preservação, incorporando assessoria técnica, editais e outros processos que poderiam ser elaborados caso uma fatia dos valores - tanto da Outorga, como da TDC -, pudessem ser direcionados para estes fins. Importante frisar que o orçamento dos órgãos de preservação vem minguando, juntamente com sua equipe, dificultando sobremaneira sua atuação e fiscalização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Duas perguntas principais se colocam em relação à experiência descrita. A primeira delas refere-se à criação de mercado dos direitos de construir. Parece haver uma estruturação institucional e regulatória para a criação deste mercado, tanto dentro do poder público, como dentro das empresas que compram e que articulam a utilização do instrumento. Esta estruturação institucional passa pela construção de regulação para utilização do instrumento, ainda que apresentando lacunas e desafios, e também pela incorporação da gestão pelo Conpresp, que ganhou novas funções e segue sendo um espaço de disputa de interesses sobre o patrimônio.

Ainda é muito cedo para afirmar que este mercado se consolidou, pois opera desde 2014 e ainda tem sido objeto de regulação que procura colocar limites à TDC e equilibrá-la em relação às expectativas de arrecadação da OODC. Considerando o pequeno número de transferências realizadas, é cedo para aferir a efetividade do instrumento; além disso, existem proprietários que ainda estão com os processos em andamento junto ao órgão municipal de preservação, aguardando aprovação de seus planos para transferir.

Entretanto, parece haver um crescimento do interesse dos proprietários pelo tombamento e o desenho de estratégias para ampliar ganhos privados com a TDC. A hipótese de que este mercado parecia estar mais dedicado em conseguir recursos com caráter indenizatório para os proprietários dos imóveis concedentes, do que efetivamente provocar a conservação de um grande quadro de imóveis, de forma a efetivamente transformar via conservação, não se mostrou evidente pelos dados até agora coletados. Há vários planos de conservação em aprovação e o número de imóveis conservados - que, em tese, poderiam utilizar a TDC para arrecadar recursos desvinculados de um plano de manutenção - ainda é baixo.

A segunda pergunta é: o instrumento está colaborando para a conservação dos bens tombados? Mais que preservar, a regulação e aplicação do instrumento até agora parece rumar para a conformação de um mercado de direitos de construir alternativo à OODC que mais interessa ao mercado imobiliário, que à conservação de imóveis tombados.

6. REFERÊNCIAS

BACELLAR, I. **Transferência do Direito de Construir**: questões e conflitos na aplicação do instrumento do Estatuto da Cidade. (Dissertação de Mestrado). - PPGAU-UF, Niterói, 2007.

BACELLAR, I.; FURTADO, F. "Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir como Instrumentos Complementares na Gestão do Solo Urbano". In: **7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Pluris: contrastes, contradições, complexidades: desafios urbanos no Século XXI**, 2016, Maceió.

CHOAY, F. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: UNESP, 2001.

FURTADO, F. Instrumentos para a gestão da valorização da terra: fundamentos, caracterização e desafios. In: CUNHA, E. M. P.; CESARE, C. M. de (orgs.). **Financiamento das cidades: instrumentos fiscais e política urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, pp. 243-261.

FURTADO, F.; RABELLO, S.; BACELLAR, I. **A Transferência do Direito de Construir e sua aplicação no Brasil**, Relatório Técnico, Lincoln Institute of Land Policy, maio 2015, Rio de Janeiro.

OKSMAN, S. Tombamento: Panacéia? **Minha Cidade**, São Paulo, ano 12, n. 140.01, Vitruvius, mar. 2012.

PERETTO, F. T. "A Transferência do Direito de Construir na conservação dos imóveis tombados do município de São Paulo". In: **Icomos Brasil - Simpósio Científico**, Belo Horizonte: 10 a 13 de maio de 2017.

RABELLO, Sonia. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa. **Revista Forense**, v. 388, p. 221-235, 2006.

RIEGL, A. Le culte moderne des monuments. Son essence et sa genèse. **Espacements**, 1ère édition, Paris, Éditions du Seuil, 1984.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C; JORGENSEN JR., P. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado. Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, 2009.

SANTORO, P.; LEMOS, L.; LIMA, P.; ROLNIK, R. São Paulo na BLACK FRIDAY: até 50% de desconto para o setor imobiliário! **observaSP**, 29 jan. 2018. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2018/01/29/sao-paulo-na-black-friday-ate-50-de-desconto-para-o-setor-imobiliario/>>, acesso 17 mar. 2018.

SOMEKH, Nadia. "Patrimônio cultural em São Paulo: resgate do contemporâneo?". **Arquitextos Vitruvius**, 2015. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.185/5795>>, acesso 11 mar. 2018.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, pp. 37-58, 2011.