

A GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NA IMPLANTAÇÃO DO PARQUE AUGUSTA, SÃO PAULO

SOCIAL LAND VALUE MANAGEMENT FOR AUGUSTA PARK, SÃO PAULO

GESTIÓN SOCIAL DEL AUMENTO DEL VALOR DEL SUELO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PARQUE AUGUSTA, SÃO PAULO

Ricardo Batista Bitencourt

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS-
CPNV)

ricardo.bitencourt@ufms.br

Neio de Oliveira Campos

Universidade de Brasília (UnB)

neocamp@unb.br



Destaques

- A Gestão Social da Valorização da Terra é uma política pública que busca distribuir benefícios da valorização imobiliária, garantindo equidade no desenvolvimento urbano, como demonstrado no Parque Augusta.
- Instrumentos urbanísticos transformadores como a Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa viabilizaram o Parque Augusta, capturando mais-valia fundiária para fins coletivos.
- A mobilização social pelo direito à cidade levou à pressão popular que garantiu a criação do parque, simbolizando resistência na implantação de espaços públicos equitativos em áreas valorizadas.
- Os desafios na implementação da Gestão Social da Valorização da Terra são a especulação e gentrificação e exigem transparência e participação social efetiva.
- O Parque Augusta demonstra como instrumentos urbanísticos e mobilização social podem criar espaços públicos equitativos em áreas valorizadas.

RESUMO

Este artigo discute a importância da Gestão Social da Valorização da Terra (GSVT) como instrumento estratégico para enfrentar as contradições do processo de valorização fundiária urbana, tendo como estudo de caso a implantação do Parque Augusta, em São Paulo. A GSVT é analisada não apenas como um conjunto de mecanismos legais, mas como uma abordagem política capaz de redistribuir os benefícios gerados pelo aumento do valor da terra de forma justa e democrática. O objetivo do trabalho é demonstrar como a mobilização social, em articulação com instrumentos como a Transferência do Direito de Construir (TDC) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC), contribuiu para garantir a criação do parque em área de forte pressão imobiliária. As discussões mostram que a atuação da sociedade civil foi determinante para a afirmação do direito à cidade, transformando o parque num espaço de resistência simbólica e material. Conclui-se que a experiência do Parque Augusta revela o potencial da GSVT como ferramenta crítica para democratizar a produção do espaço urbano e orientar políticas públicas voltadas à função social da cidade.

Palavras-chave: Gestão Social da Valorização da Terra. Parque Augusta. Instrumentos Urbanísticos. Estatuto da Cidade. Desenvolvimento Urbano

ABSTRACT

This article examines the relevance of Social Management of Land Value Appreciation (GSVT) as a strategic framework to confront the contradictions inherent in urban land valorization, using the creation of Parque Augusta in São Paulo as a case study. Rather than a mere set of legal instruments, GSVT is understood as a political strategy capable of redistributing the benefits generated by land value increases in a more equitable and democratic manner. The article aims to demonstrate how collective mobilization, in conjunction with tools such as the Transfer of Development Rights (TDC) and the Onerous Grant of Building Rights (ODC), contributed to securing the implementation of the park in a context marked by intense real estate speculation. The analysis reveals that active civil society participation played a key role in asserting the right to the city, turning the park into a space of both symbolic and material resistance. The Parque Augusta case highlights the potential of GSVT as a critical instrument for democratizing urban space production and for redirecting public policies toward fulfilling the social function of the city.

Keywords: Social Management of Land Value Appreciation; Augusta Park; Urban Instruments; City Statute; Urban Development.

RESUMEN

Este artículo analiza la relevancia de la Gestión Social de la Valorización del Suelo (GSVT) como un enfoque estratégico para enfrentar las contradicciones inherentes al proceso de valorización del suelo urbano, tomando como estudio de caso la creación del Parque Augusta en São Paulo. La GSVT se concibe no simplemente como un conjunto de mecanismos legales, sino como una estrategia política capaz de redistribuir, de forma justa y democrática, los



beneficios derivados del aumento del valor del suelo. El objetivo del artículo es demostrar cómo la movilización social, en articulación con instrumentos como la Transferencia del Derecho de Edificación (TDC) y la Cesión Onerosa del Derecho de Construir (ODC), fue decisiva para garantizar la implementación del parque en un contexto de fuerte presión inmobiliaria. El análisis evidencia que la participación activa de la sociedad civil fue fundamental para la afirmación del derecho a la ciudad, transformando el parque en un espacio de resistencia simbólica y material. La experiencia del Parque Augusta pone de relieve el potencial de la GSVT como herramienta crítica para democratizar la producción del espacio urbano y orientar las políticas públicas hacia el cumplimiento de la función social de la ciudad.

Palabras clave: Gestión Social de la Valorización del Suelo; Parque Augusta; Instrumentos Urbanísticos; Estatuto de la Ciudad; Desarrollo Urbano.

INTRODUÇÃO

As complexidades urbanas estão repletas de significados sobrepostos e contraditórios (Crawford, 1999), que abrangem aspectos estéticos, intelectuais, físicos, sociais, políticos, econômicos, sempre por meio de experiências individuais e coletivas. No entanto, nunca é possível alcançar um único entendimento que concilie todos esses aspectos.

O campo das ciências humanas e sociais, nas quais destacamos a geografia urbana e o urbanismo, que se dedicam ao estudo e planejamento das cidades, é igualmente contestatório. Essas contestações podem ocorrer em várias escalas, desde debates sobre projetos e intervenções urbanas específicas até discussões mais amplas sobre políticas urbanas e modelos de desenvolvimento urbano.

Elas refletem as tensões do urbano e a necessidade de responder às demandas de grupos distintos, como moradores em situação de rua, profissionais do sexo, trabalhadores informais, movimentos por moradia e tribos urbanas, mas também agentes do mercado imobiliário, formando-se conceitos ideologizados de cidade.

Nesse contexto, este artigo tem como objeto de análise o processo de implantação do Parque Augusta, na cidade de São Paulo, e os efeitos sociais e espaciais associados à valorização fundiária da região. Também defende que por meio do debate e da participação pública, consolidados no Plano Diretor, é possível buscar soluções mais inclusivas, que levem em consideração as múltiplas dimensões das cidades e atendam às necessidades e desejos da população, obviamente, não sem desafios.



Implantado definitivamente na região central da cidade de São Paulo, em 2021, o Parque Augusta é marcado por ciclos de valorização e degradação, e se consolidou como resultado de uma longa mobilização social, em diálogo com instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, entre eles, a Transferência do Direito de Construir. A análise do caso permite discutir os limites e possibilidades da gestão social da valorização da terra (GSVT), especialmente diante dos riscos de gentrificação e exclusão de populações vulneráveis em processos de “revitalização” urbana.

A implantação o parque coincide com um processo de revitalização por motivações orgânicas e que envolve mobilização social e aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que além de figurar como ação do poder público, também implicou mobilização da sociedade civil por meio de ONGs, universidades, do IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, conselhos municipais, entre outros atores, que pressionaram, fiscalizaram e propuseram ações. É o importante o caso do Movimento Popular de Reforma Urbana (Maricato, 1997) que tanto contribuiu para a incorporação dos Artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que tratam da função social da cidade e da propriedade, além da própria lei e dos instrumentos urbanísticos que ela regulamenta (Fernandes, 2021; Avritzer, 2010).

Plano Diretor Participativo, Estatuto da Cidade e seus desafios

Os planos diretores de ordenamento do território municipal, previstos no texto da Constituição Federal de 1988, são obrigatórios, peça básica da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Brasil, 1988). Como dito, eles devem cumprir o princípio fundamental da função social da propriedade urbana transformada em função social da cidade e que diferencia o direito de propriedade do direito de construir. De acordo com Cymbalista (2006), esse entendimento é consequência também das mobilizações e contribuições do Movimento Popular de Reforma Urbana, muito atuante naquele processo constituinte.

Saiu do texto constitucional, que o plano diretor, instrumento da política urbana municipal, elaborado por iniciativa do Poder Executivo, discutido e aprovado pelo Poder Legislativo, se ajusta às peculiaridades locais, tendo força de lei para ser cumprida e fiscalizada na respectiva jurisdição. Ele deve abranger todo o território do município, as zonas urbanas e rurais e ainda conter os parâmetros urbanísticos.

Nesse contexto, um desafio que se apresenta, alerta Maricato (1997), é evitar os



“planos-discurso” e os “planos sem alma”, que escondem ao invés de mostrar a direção desejada. Planos que, pela ineficácia, podem produzir processos não explícitos ou ocultos, cujas decisões são tomadas em gabinetes por meio de arranjos ou articulações, com objetivo de obter o licenciamento (Gomes, 2019). Essa situação é, obviamente, diferente da irregularidade proveniente da necessidade, ou da impossibilidade de cumprir as imposições por razões socioeconômicas (Costa, 2006).

Com tudo isso, não é incomum que o urbanismo produza documentos meramente técnicos assinados por profissionais habilitados, mas que não ordenam o pleno desenvolvimento da função social da cidade, nem mesmo, garantem o bem-estar de seus habitantes, apesar de possuírem valor jurídico (Loeb, 1973) e atuarem em condições de pressão contra a regulação urbanística e ambiental.

Planos diretores como os de Cuiabá (2007), Fortaleza (2009) e São Paulo (1991 e 2002) evidenciam os limites da urbanização legalista sem enfrentamento político. Em Cuiabá, o plano parece ter sido aprovado apenas para cumprir exigência legal, mas seus instrumentos não foram aplicados e a expansão urbana seguiu desordenada. Apesar de alinhado ao Estatuto da Cidade, ignorou o aproveitamento de vazios urbanos consolidados, desmontou a estrutura institucional de planejamento e priorizou a expansão urbana desordenada. Os vazios permaneceram, e as políticas habitacionais reforçaram a segregação e a ineficiência urbana, revelando um plano formalmente técnico, mas politicamente esvaziado de eficácia (Azevedo *et al.*, 2019).

Em Fortaleza, o Plano Diretor Participativo de 2009 surgiu sob um discurso progressista e com instrumentos inovadores, mas sua implementação caminhou em sentido oposto: vários dispositivos permaneceram sem regulamentação, ampliando a distância entre os princípios formulados e as práticas adotadas. Ao longo da década seguinte, emendas ao zoneamento e novos mecanismos regulatórios favoreceram seletivamente a verticalização de alto padrão, evidenciando a captura do plano por interesses imobiliários e a produção de ações fragmentadas e descoordenadas na gestão urbana (Capasso; Pequeno, 2021).

Na tentativa de fugir a essa não efetividade, após uma década de discussões no Congresso Nacional, em 2001, o Capítulo II - Da Política Urbana foi enfim regulamentado por meio da edição do Estatuto da Cidade, a Lei 10.257/2001. A lei institui as diretrizes específicas sobre os temas do planejamento e da gestão territorial, mas principalmente, apresentou



instrumentos para cumprimento da função social da cidade e, portanto, da propriedade urbana, do direito à cidade e de sua gestão democrática.

Foi então que São Paulo, em 2002, após o primeiro plano tecnocrático e ineficaz de 1991, aliás, que nunca chegou a ser efetivamente implantado, mas sim engavetado pela gestão Jânio Quadros (Delgado, 2021; Silva; Vasconcelos, 2017), promulgou o Plano Diretor Estratégico (PDE), segunda versão mais avançada e ajustada aos ditames do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), mas que também sofreu com bloqueios políticos e jurídicos, revelando a dificuldade de implementar instrumentos redistributivos em contextos de forte pressão imobiliária. Dessa maneira, ambos foram incapazes de transformar diretrizes urbanísticas em ações concretas, possuindo valor jurídico, mas que não garantem o direito à cidade (Martins, 2003; Salvadori Filho, 2011).

Assim, há que se destacar que nossas cidades precisam se preparar adequadamente para enfrentar os novos tempos e aproveitar as oportunidades que surgirão. Entretanto, como observado, ainda há muito o que se fazer por elas e pela sociedade, incluída a busca em garantir que os benefícios da valorização da terra sejam compartilhados de forma equitativa e que as comunidades locais tenham acesso a serviços e melhorias decorrentes desse processo, consolidando o direito à cidade. Ao tratar do assunto, Lefebvre (2001) destaca, por exemplo, que “[...] a rua é um lugar de encontro, sem o qual não há expressão coletiva”. Trata-se de “[...] espaço social com múltiplas funções e formas de apropriação” ainda que “[...] a racionalidade dominante procure transformá-la em simples espaço de circulação” (Lefebvre, 2001, p. 107). A valorização desse espaço urbano, nessa perspectiva, deve se basear em seu uso social e não apenas em seu valor econômico.

A Gestão Social da Valorização da Terra – GSVT

Considerando a generalização da lógica mercantil, em dado momento da história, as relações de troca passam a ser contabilizadas em termos monetários, algo que se intensificou com o surgimento das cidades, o crescimento do comércio e o enfraquecimento do sistema feudal, até que finalmente se impõem, como destaca o historiador Leo Huberman (1986). Nesse contexto, o mercado imobiliário tornou-se a instância responsável por abrigar essas relações de troca, garantindo o acesso à terra urbana e aos imóveis construídos, que são considerados mercadorias compostas (Campos, 2022; Abramo, 2007).



Nas cidades, diferentemente do campo, onde a fertilidade do solo tem papel fundamental, segundo Alonso (1964), nas cidades ela é substituída pelas amenidades urbanas: conjunto de qualidades ligadas à topografia, paisagem, qualidade do solo, localização, serviços, dentre outras peculiaridades. Em consequência, não há dois lotes urbanos absolutamente iguais (Campos, 2022), havendo inúmeras possibilidades de combinações das características e, portanto, dos preços.

A economia capitalista tem historicamente experimentado crises, onde os preços inicialmente aumentam ao longo do tempo, apenas para cair de maneira mais ou menos drástica em seguida. Esse fenômeno ocorre porque as mercadorias são produzidas não para uso direto, mas para fins de troca e obtenção de lucro. O excesso de mercadorias em relação à demanda resulta em crises de superabundância, depressões e, posteriormente, um novo ciclo de prosperidade, quando um novo equilíbrio entre oferta e demanda é alcançado (Marx, 2011; Huberman, 1986). Com o mercado imobiliário não é diferente.

É o proprietário quem manipula a valorização de seus produtos, seja por fatores conjunturais, como a inflação e outras variáveis macroeconômicas, seja por fatores pontuais, relacionados a condições específicas (Bitencourt; Gomes, 2022). Essas condições incluem, por exemplo, investimentos realizados pelo próprio proprietário, mas também, ações e decisões urbanísticas encampadas pelo Poder Público, como por exemplo, obras públicas de monta e alterações na legislação urbanística.

Na valorização pontual, ocorre necessariamente a geração da mais-valia fundiária, que pode ser compreendida como o acréscimo de valor à terra resultante do processo coletivo de urbanização, o qual envolve investimentos públicos, mudanças no zoneamento e a produção de infraestrutura e serviços. Esse valor adicional, embora socialmente produzido, é apropriado de forma privada, funcionando como mecanismo de acumulação. A valorização da terra, portanto, não decorre apenas de sua escassez ou localização, mas da incorporação de amenidades, do trabalho e das decisões políticas e urbanísticas, permitindo sua associação à teoria do valor e à noção de renda fundiária, como destacam Botelho (2016), Harvey (2013) e Low-Beer (1983).

Nesse contexto, é essencial a criação de meios legais e normativos que garantam que essa valorização seja redistribuída para toda a coletividade. Ou seja, é necessária a recuperação da mais-valia fundiária, como um dos elementos da justa distribuição de ônus e



benefícios da urbanização, dado que ações públicas sempre implicam algum benefício privado (Santoro; Cymbalista, 2005).

Os autores preferem utilizar o termo Gestão Social da Valorização da Terra - GSVT, ao invés de mais valia fundiária. Trata-se de reconhecida política pública¹ que busca garantir que a valorização decorrente de serviços urbanos prestados pelo Poder Público seja redistribuída para a comunidade, por meio da construção e implementação de mecanismos legais e normativos.

Enfim, a ideia é que a valorização da terra seja compartilhada de forma mais equitativa, por meio da GSVT, de maneira que todos possam usufruir dos resultados das ações de desenvolvimento urbano (Santoro; Cymbalista, 2005). Nesse sentido, pode-se utilizar por exemplo, os instrumentos tributários tradicionais como impostos e contribuições, mas também pela implementação dos instrumentos urbanísticos especificados pelo Estatuto da Cidade, sempre previstos no plano diretor do município.

Instrumentos urbanísticos indutores de dinâmicas urbanas

Desde a década de 1980, algumas cidades brasileiras, como veremos na sequência, iniciaram movimentos isolados de aplicação de medidas inovadoras para a gestão do território nos moldes indicados. Surgiram paulatinamente, suscitando questionamentos, até a formulação final de instrumentos urbanísticos como previsto no Estatuto da Cidade (Rezende *et al.*, 2009).

Essencialmente, segundo Avritzer (2010), essas cidades promoviam a interpretação da legislação existente de forma progressista, como por exemplo, da Lei 6.766/1979, que sinalizava a importância do controle urbanístico sobre a produção do espaço urbano e do diálogo com as realidades fáticas de nossas cidades (Prestes, 2021).

São Bernardo do Campo, Curitiba e São Paulo, por exemplo, aplicavam a ideia de outorga onerosa do direito de construir, já difundida nos Estados Unidos e Europa (Polucha, 2017; Rezende *et al.*, 2009). Por outro lado, Salvador e Recife utilizavam as Áreas ou Zonas de Especial Interesse Social - AEIS/ZEIS (Araujo; Carvalho, 2011) e havia os orçamentos

¹ De acordo com Lassance (2021, p.63), política pública é “uma proposta institucionalizada de solução de um problema central, orientada por uma concepção (teoria) que explica suas causas e consequências. Ela antecede a ação, estabelecendo regras e um curso para a intervenção governamental, e requer institucionalização por meio dos Poderes Legislativo e Judiciário em democracias.”



participativos em Porto Alegre e as operações urbanas de Belo Horizonte, que adotaram precocemente a Cessão do Direito de Uso, concedido às populações de baixa renda (Avritzer, 2010). Alguns destes casos serão retomados nas análises seguintes, contudo e apesar da aplicação precoce, no entendimento de Rolnik (2021), formulava-se ali uma “[...] utopia de políticas includentes”, diante de cidades já muito marcadas pela exclusão territorial, apostando desde então na participação direta da população. De toda forma, havia sempre alguma insegurança, já que não havia respaldo de legislação federal específica.

Por outro lado, é importante destacar que, antes ou agora, nenhum instrumento é de aplicação obrigatória, ou seja, deve-se respeitar a autonomia dos municípios, e a legislação municipal.

Buscando se afastar de uma gestão cotidiana, aquela que se permanece alienada da realidade e da “não ação” nas cidades (Maricato, 1996; 1997; Ferreira, 2010), os instrumentos podem auxiliar na indução de dinâmicas urbanas quando buscam viabilizar programas e projetos urbanos que de muitas formas auxiliam na concretização da GVST.

Na sequência, são apresentados dois dos dispositivos diretamente relacionados à GSVT: a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência e a Compra do Direito de Construir.

Também conhecido como de Solo Criado, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ajudar na redistribuição de benefícios, promovendo a recuperação de áreas urbanas degradadas e atraindo novos investimentos (Bitencourt; Gomes, 2022; Polucha, 2017).

O instrumento é de grande utilidade para direcionar o crescimento das cidades e recuperar a mais-valia fundiária, pois prevê o pagamento ao município pela elevação do potencial construtivo de uma área privada.

Conforme Santos (2018), o potencial construtivo é estabelecido legalmente por meio do coeficiente de aproveitamento (CA), que determina a área máxima que pode ser edificada em relação à área do lote. Na prática, ele diferencia os direitos de propriedade e de construir. O direito de propriedade é uma garantia individual e o direito de construir tem o objetivo de garantir o interesse coletivo, de maneira que, cabe exclusivamente ao Poder Público Municipal aplicar regras diferenciadas em diversas zonas da cidade para promover o interesse coletivo (Fernandes, 2019).

Por outro lado, se o objetivo é restringir a ocupação em uma área ou a preservação



de imóveis de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural, como é o caso do Parque Augusta, pode-se utilizar tanto a Transferência como a Compra do Potencial Construtivo e, conseqüentemente, do direito de construir.

No primeiro, haverá a disponibilização do CA em outra área de interesse do proprietário, sendo solução utilizada também, para programas de regularização fundiária. No segundo caso, o comprador será o próprio Município.

Em relação ao cálculo da contrapartida (VC), valor pago pela outorga, existe uma grande diversidade de fórmulas adotadas. Algumas utilizam o simples produto do valor pleno do terreno (valor do m²) pelo potencial construtivo a adquirir (CAAd) ou um percentual do custo do metro quadrado excedente a edificar. Também é prática a existência nessas fórmulas de isenções ou redutores, que dificultam a captura da efetiva valorização imobiliária, diminuindo o impacto na efetividade da medida (Polucha, 2017).

De forma geral, os pagamentos da contrapartida são efetuados em moeda corrente, com os recursos depositados em fundos municipais de desenvolvimento urbano, em imóveis ou com a execução de equipamentos urbanos. Contudo, só podem ser utilizados para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, de interesse histórico, cultural ou paisagístico (Brasil, 2001).

Com o passar do tempo, o conceito de direito de construir e sua aplicação em desenvolvimento e proteção de áreas urbanas evoluiu e se diversificou, sendo cada vez mais aceito como solução de planejamento urbano. Sem dúvidas, o valor que a outorga onerosa do direito de construir pode atingir é um fator que motiva os envolvidos a considerar tais projetos (Bunio, 2016; Mazzara, 2016; Allam; Jones, 2019).

Existem ainda, os Certificados de Potencial Adicional de Construção, os CEPAC: títulos imobiliários emitidos pela Prefeitura, em que cada título equivale a uma determinada quantidade de metros quadrados de construção adicional ou a modificação dos usos e outros parâmetros para um terreno ou área específica (São Paulo, 2021). Como todos os títulos do tipo, são regidos por determinações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e podem ser emitidos inclusive antecipadamente, gerando recursos imediatos ao Poder Público. Seus valores



podem variar conforme esse mercado e qualquer um pode comprá-lo, não sendo preciso ser proprietário de terrenos na área da intervenção urbana. Assim o proprietário do título pode comercializá-lo, e caso venha a ser titular de imóvel no local, terá aumentado o seu potencial de utilização (CDURP, 2022).

A crítica que se faz aos CEPAC é que ele pode beneficiar grupos sociais e classes altas, em detrimento dos moradores locais de baixa renda, sem atendimento às demandas mais expressivas das comunidades e moradores locais (Ferreira, 2010; Sarue, 2018). Ferreira e Fix (2001) alertam que os CEPAC geram um novo tipo de especulação, a “especulação imobiliária financeirizada”, descolada da realidade concreta da cidade. Não é raro que esses títulos sejam vistos apenas como uma fonte de recursos, sem o devido comprometimento com as necessidades reais da cidade.

Casos e Aplicações

Outros exemplos de aplicação da Transferência do Direito de Construir (TDC), em outros contextos, para o desenvolvimento de áreas urbanisticamente degradadas podem ser observados, por exemplo, a cidade de Portland, no Oregon, Estados Unidos, ainda na década de 1970, fez uso da Transferência de Direitos de Construção (TDC). A evolução da medida, ao longo das décadas seguintes, fez da cidade uma das primeiras a implementar a TDC como parte de suas estratégias de planejamento urbano.

Em 1973, o documento denominado *Senate Bill 100* marcou o início de uma política pioneira de desenvolvimento urbano nos Estados Unidos, utilizados para planejamento de Portland. Eram a participação dos cidadãos; a gestão do uso da terra com indicação de terras para agricultura e para florestas, criação e proteção de espaços abertos, áreas cênicas e históricas, praias e dunas; garantias à qualidade do ar, da água e do solo; identificação de áreas propensas a desastres naturais e; indicação de demandas e soluções para habitação, infraestrutura e serviços públicos de transporte, energia, dentre outros previstos (Abbott; Howe, 1993).

Assim, Portland adotou a TDC para equilibrar a preservação de recursos históricos e ambientais com a necessidade de desenvolvimento urbano, enquanto permitia que o desenvolvimento ocorresse em locais mais apropriados. Desde então, o resultado tem sido a preservação histórica e ambiental, o aumento da densidade em áreas estratégicas, planejamento



de zonas especiais, incentivos econômicos e regulamentação de processos, incluindo critérios para escolha das propriedades elegíveis, direitos e limitações (Abott; Howe, 1993).

Vale ressaltar que houve resistência de alguns setores, especialmente de proprietários de terras que preferiam a liberdade de vender diretamente para desenvolvedores imobiliários. Prova disso, mais tarde em 2004, a *Measure 37* permitiu que os proprietários de terras solicitassem compensação ou isenção pelas definições de novos usos da terra, caso elas reduzissem o valor de sua propriedade, resultando em uma série de reivindicações e incertezas sobre o planejamento e a conservação do uso da terra, além de um profundo desafio às políticas de planejamento urbano e uso do solo estabelecidas.

Em 2007, a *Measure 49* passou a proteger de forma mais rígida as terras rurais e florestas, desestimulando a especulação e o desenvolvimento nessas áreas. Como resultado, o instrumento de TDC perdeu atratividade porque tornou-se menos útil ou necessária (Abott; Howe, 1993).

Com o tempo, a adoção do instrumento permitiu que direitos de construir fossem transferidos do entorno de áreas já preservadas, como sítios históricos, para áreas mais adequadas ao desenvolvimento urbano, servindo como modelo para outras cidades que buscavam conciliar desenvolvimento e preservação ambiental.

Além de Portland, outros exemplos de uso da TDC pelo mundo são Nova York, com um dos programas mais conhecidos e bem-sucedidos, particularmente em Manhattan, e também, Berlim, Boston, Londres, Melbourne e Sydney, todas buscando balancear o crescimento urbano com a conservação ambiental. Em cada uma delas, os contratos firmados entre o Poder Público e os proprietários tiveram o potencial de transformar as transações imobiliárias, especialmente no contexto de direitos de construir, proporcionando benefícios significativos para todos os envolvidos (Allam; Jones, 2019).

No Brasil, houve influência de modelos estrangeiros, contudo, contudo, o debate sobre o conceito de Solo Criado e suas variações no Brasil tomou um rumo próprio. Azevedo Netto *et al.* (1977) rebate a ideia de que o conceito tenha sido importado, defendendo que o Solo Criado é uma invenção genuinamente brasileira, especificamente paulista, sem paralelo em documentos técnicos ou legislações de outros países, embora já existissem instrumentos que se utilizassem dos mesmos princípios.

Em São Paulo, o Projeto do Parque Augusta impulsionou a recuperação daquela



área central da cidade, atraindo investimentos e promovendo a requalificação do espaço urbano. A iniciativa demonstra como a TDC pode ser um instrumento poderoso para revitalizar áreas em declínio e estimular o desenvolvimento urbano de forma equilibrada.

Gentrificação e expulsão dos grupos marginalizados

A rua Augusta, uma das vias mais conhecidas da cidade, é até hoje uma importante conexão da região central de São Paulo com o bairro dos Jardins, passando pela avenida Paulista. Nossa área de estudo concentra-se entre essa avenida e a Praça Franklin Roosevelt.

O parque, implantado em 2021, ocupa pouco mais da metade do quarteirão formado com as ruas Caio Prado, Marquês de Paranaguá e Consolação. Segundo informações da Prefeitura de São Paulo, ele conta com 23 mil metros quadrados de área e foi viabilizado pela aplicação da Transferência do Direito de Construir, após uma longa batalha judicial entre a Prefeitura e as construtoras proprietárias do terreno (São Paulo, 2021).

Trata-se, pois, de espaço público aberto, que oferece uma variedade de atividades para moradores e visitantes, tais como espaço de contemplação, descanso, caminhadas, piqueniques, brincadeiras e eventos culturais.

A área foi gradualmente ocupada por diversos estabelecimentos ao longo do tempo: de Chácara Augusta nos anos 1800, já foi colégio feminino, cinema, prédio comercial e estacionamento, tendo permanecido abandonado nas últimas décadas, até a criação do parque.

Nos últimos vinte anos, a porção da rua Augusta onde está o parque, despertou grande interesse da mídia e da sociedade devido ao florescimento de um próspero cenário de lazer noturno, atraindo diversos grupos das classes médias e altas para a região. Entretanto, isso nem sempre foi assim, sendo possível compreender a evolução da área em quatro períodos distintos, de acordo com Pissardo (2013).

O primeiro é de urbanização e diferenciação, entre 1890 e 1942, representativo do período da abertura de chácaras e do loteamento residencial moderno. Do período resultou em heterogeneidade da ocupação, tipologias de vilas operárias, habitações de classe média e classe alta. Além disso, a rua Augusta transformou-se num polo de educação e lazer das elites da época

O segundo período é de distinção no tecido da cidade pelos efeitos do fenômeno da metropolização, de 1943 a 1975, quando a rua Augusta se tornou importante eixo de transporte, considerando o paradigma da época, o deslocamento ágil por meio do automóvel individual. A



região então vai presenciar a verticalização, seguindo os princípios do Plano de Avenidas de Prestes Maia (Maia, 1929). Surge o comércio e mantém-se o lazer jovem e de vanguarda, com boemia e vida noturna, mas também conflitos viários e problemas com drenagem pluvial, além das dificuldades para estacionar. Mesmo buscando soluções por meio de gestão cotidiana, como destacado por Maricato (1996; 1997), o Poder Público negligenciou o cuidado com a infraestrutura da rua, suas calçadas e travessias. Essas foram, segundo Pissardo (2013), algumas das razões para que, já no início dos anos 1970, a região enfrentasse esvaziamento e deterioração contínua, principalmente entre a avenida Paulista e a rua Martinho Prado.

O terceiro período, entre 1976 e 2005, coincidiu com diversas crises econômicas no Brasil e a região da rua Augusta enfrentou por abandono, desemprego, informalidade e aprofundamento das dificuldades sociais. É no mesmo período que, para Feldman (1988, p.131), a região foi associada à prostituição e aos cortiços. Trata-se do fenômeno das "áreas de transição" ou de "deterioração", termos utilizados por Hermann (2005) para caracterizar regiões urbanas que experimentam degradação socioeconômica e negligência do poder público.

É fato que essas áreas estão geralmente propícias ao desenvolvimento de atividades relacionadas à prostituição e outras formas de marginalização social e exploração, principalmente em cenários de desigualdades econômicas, de gênero e de falta de políticas públicas adequadas. Essas áreas de transição podem se formar próximas a centralidades urbanas fortes como a avenida Paulista (Pissardo, 2013). Ora, existem outras razões para isso, como a baixa densidade, a desvalorização imobiliária, a presença de muitos hotéis, dentre outros, mas de fato, a presença da icônica avenida oferecia uma nobre clientela aos estabelecimentos da rua Augusta.

E o negócio se reinventava. No final dos 1990 e início dos anos 2000, o novo universo *underground* criado na rua Augusta começa a ser representado e divulgado por artistas e produtores culturais.

A partir de 2005, por exemplo, no quarto e último período de análise, os novos públicos e atividades da Augusta são divulgadas à exaustão (New York Times, 2009) em diversos meios de comunicação e a região inicia um novo ciclo, muito embora, essa exposição midiática também tenha gerado medidas de repressão e afastado definitivamente para outras áreas da cidade alguns dos tradicionais negócios de prostituição, da Augusta. Houve deslocamentos para outras partes, para zonas menos valorizadas do centro, como República,



Luz e áreas próximas ao Bixiga/Bela Vista (Leite, 2017; Pissardo, 2013). Isso, sem qualquer política de proteção social ou habitacional.

Para Arruda (2016), os veículos de comunicação passaram a reconhecer que havia acontecimentos na Augusta dignos de cobertura jornalística. Reportagens publicadas pela Folha de S. Paulo (2008a; 2008b; 2011) registram um novo ciclo de transformações, com a chegada de empreendimentos imobiliários que expulsam clubes tradicionais e alteram a dinâmica local (“Prédios expulsam clubes masculinos e mudam Augusta”). Outros textos identificam tentativas de requalificação simbólica do espaço, como no caso da chamada “refundação” da rua (“Refundação da Rua Augusta”), e o surgimento de uma nova identidade urbana associada à diversidade cultural e ao entretenimento (“Uma rua chamada Augusta”).

Esses registros apontam a via como palco de conflitos entre memória, especulação imobiliária, usos marginais e *underground*, na cidade de São Paulo. Antes, a pouca atenção da mídia se voltava principalmente para a prostituição e a imagem de degradação associada à rua, tanto que no imaginário de grande parte das pessoas ainda lê, se fala e se ouve sobre prostituição, sendo essa uma memória que prevalece (Jornal da Tarde, 1980).

A partir daí, a região da rua Augusta passou por um processo acelerado de valorização simbólica e material, catalisado pela efervescência cultural, exposição midiática e chegada de novos empreendimentos imobiliários. O fenômeno resultou na requalificação do espaço urbano segundo uma lógica excludente, que afastou grupos sociais historicamente presentes na área, como os trabalhadores do sexo, frequentadores da cena *underground* e moradores de cortiços. O fenômeno em questão é chamado gentrificação.

Segundo Feldman (1988) e Pissardo (2013), a associação da Augusta com a prostituição e com formas de sociabilidade marginais remonta às décadas de 1980 e 1990, quando a região se tornou um refúgio para atividades informalizadas diante do abandono estatal. No entanto, à medida que a imagem da rua foi ressignificada nos anos 2000 como território da diversidade e da cultura alternativa.

Por fim, Maricato (1996) destaca que se trata de um processo clássico de gentrificação, caracterizado pela expulsão das populações de baixa renda dos bairros reciclados para dar lugar a novos moradores e consumidores de classe média e alta. A criação do Parque Augusta, embora importante como espaço público de convivência, foi acompanhada por esse processo de expulsão silenciosa, sem o enfrentamento por meio de políticas públicas

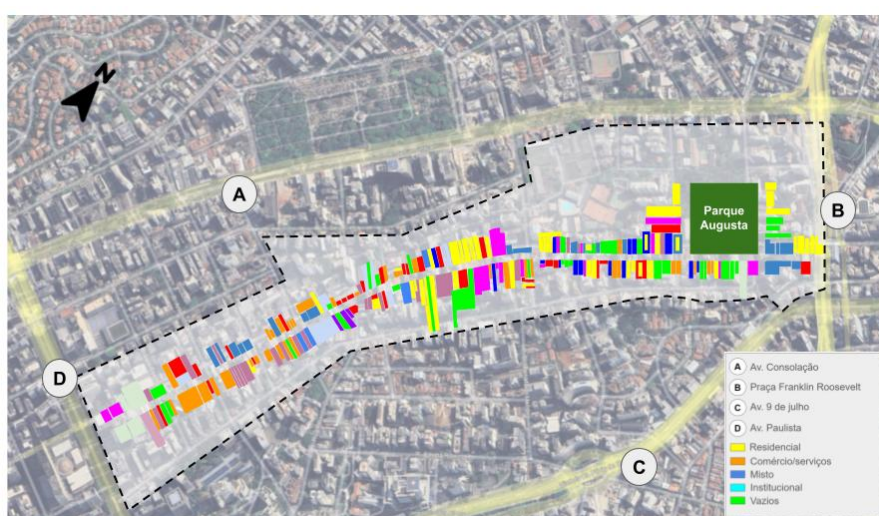


redistributivas eficazes.

É quando, a tal revitalização da via e sua ocupação renovada passam então, a impulsionar o valor dos imóveis e também dos preços dos aluguéis nas proximidades, levando os pequenos empreendimentos a se retirarem devido aos altos custos. Como resultado, novos estabelecimentos com perfil elitizado passaram a se instalar na rua e a região tornou-se o Baixo Augusta (Pissardo, 2013), área em flagrante processo de gentrificação, ou seja, “[...] expulsão da população pobre dos bairros reciclados” (Maricato, 1996, p.84). Moderninhos, alternativos e descolados voltaram a ser vistos e parte considerável da produção cultural de vanguarda de São Paulo passou novamente a ser feita na rua Augusta, possivelmente se aproveitando da infraestrutura já existente na rua, atraindo outros artistas, músicos, DJs e produtores culturais.

A partir de 2013, fala-se em aprofundamento da gentrificação, especulação e supervalorização imobiliária, mas também de apropriação da rua (Yuri, 2016). Levantamento realizado, em 2015, por Anjos (2015), no trecho da Rua Augusta entre a Praça Roosevelt e a Avenida Paulista, revelou que a maioria dos edifícios estavam em bom ou regular estado de conservação, sendo comum o uso comercial e a verticalização das construções. À época, cerca de 14 edifícios com mais de 10 pavimentos estavam em obras, indicando tendência à verticalização. Quanto ao uso (Figura 1), predominavam os imóveis comerciais (29%) e mistos (17%), seguidos por usos de serviços (17%), culturais (10%), residenciais (10%) e institucionais (9%) (Anjos, 2015; Artuso, 2014).

Figura 1 - Ocupação dos imóveis na região da rua Augusta em 2023.



Fonte: Artuso (2014). Adaptado pelos autores

Patrimônio natural e mobilização da comunidade

Antes da implantação do parque, o local já abrigava um bosque com vegetação original, composto por cerca de 800 árvores, no fundo dos lotes da rua da Consolação. Esse remanescente de mata atlântica foi preservado e manteve no espaço uma passagem permanente entre as ruas Marquês de Paranaguá e Caio Prado (Corsi; Abascal, 2022). Mais tarde, o patrimônio natural foi tombado por meio da Resolução 24/2004 do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP).

A área já houvera sido destacada em 2002, no Plano Diretor Estratégico (PDE), como área pública, o que foi reforçado no PDE de 2014 como Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPAM) (Júnior; Guimarães, 2015; Corsi; Abascal, 2022; Hori, 2018). A proteção contemplava a preservação do bosque original, das árvores isoladas, da casa do bosque, do edifício remanescente da escola religiosa e do portal principal, à Rua Caio Prado.

Em 2013, a Lei Ordinária Municipal nº 15.941 autorizou a criação do Parque Augusta e desde então, o processo de implementação do espaço tem sido acompanhado de perto pela população e por entidades ligadas à defesa do bem público e do meio ambiente. Havia vegetação original e memória histórica a serem preservadas e era importante a criação de um espaço democrático e acessível a todos com áreas de convivência, lazer, cultura e preservação ambiental.

Após oito anos de resistência da comunidade, ativismo dos movimentos sociais, dificuldades na avaliação e disputa judicial pelo cumprimento da Lei (Hori, 2018), o Parque Augusta foi inaugurado (Figura 2), por meio de um acordo desenhado desde 2015 com intermediação do Ministério Público do Estado de São Paulo - MPSP. Nele foi aplicado o instrumento da Transferência do Direito de Construir, previsto no Plano Diretor da Cidade. Como contrapartida pelo terreno do parque, os proprietários receberam da Prefeitura a permissão para construir até 3.322 m² além do permitido em outros empreendimentos na cidade. Como detalhe da negociação, destaca-se a aplicação dos pressupostos da Teoria dos Ganhos Mútuos, chave para a compreensão da aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (Marques Júnior, 2019).

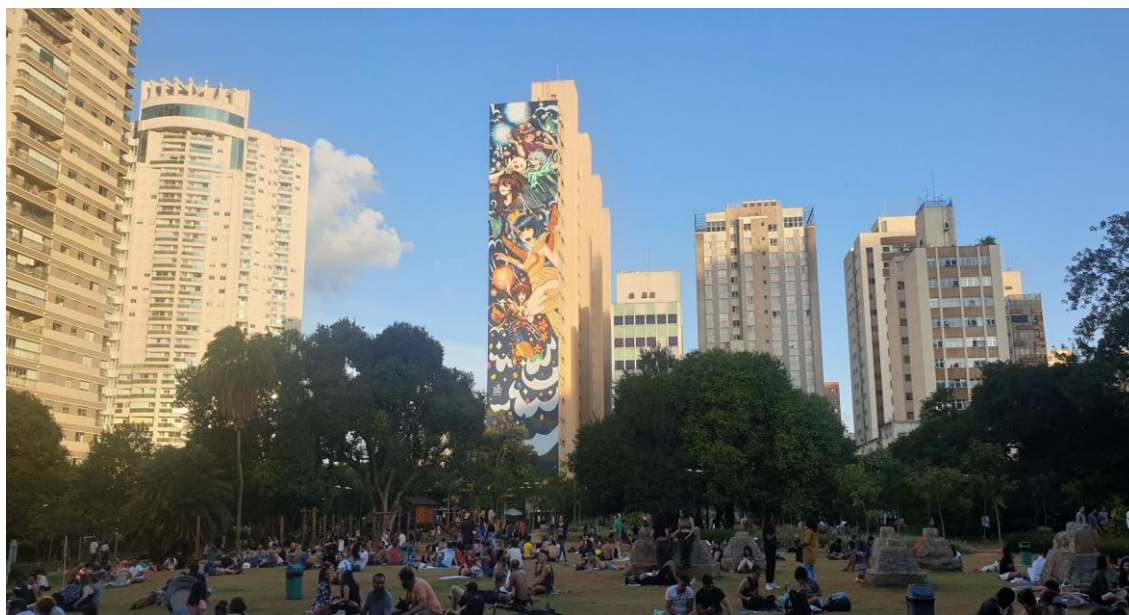
Além disso, para extinguir a ação civil pública movida desde 2015, as empresas



pagaram uma indenização de mais de R\$ 9 milhões pelo fechamento ilegal do parque. Desses, 60% seriam pagos em serviços ao Município (Corsi; Abascal, 2022; Marques Júnior, 2019; MPSP, 2018), como a recuperação e construção de creches e Centros Educacionais Unificados (CEU), em pleno acordo com as premissas legais.

Em 2021, a Lei 17.639 alterou o nome do Parque Augusta para Parque Augusta - Prefeito Bruno Covas, homenagem ao prefeito morto em maio daquele ano.

Figura 2 - O Parque Augusta, num sábado de outono; ao fundo os edifícios das ruas Augusta e Frei Caneca, no quarteirão oposto.



Fonte: Foto do Autor (2023).

DISCUSSÕES

Mas como a Gestão Social da Valorização da Terra se relaciona ao Parque Augusta? O uso da GVST na implantação do Parque Augusta envolve diversas discussões que buscam garantir o uso adequado do espaço urbano e o compartilhamento justo dos benefícios gerados pela valorização imobiliária.

A participação e o engajamento da comunidade local durante todo o processo de implantação do Parque Augusta, inclusive nas negociações com o MPSP (Marques Júnior, 2019), garantiu a inclusão ativa dos moradores, grupos sociais e organizações da região nas

decisões sobre o projeto, definição das prioridades e destinação dos recursos. Trata-se da aplicação de outro princípio fundamental, o da gestão social da cidade (Brasil, 2001), transformando-a em prática mais efetiva e sensível às necessidades e aspirações da população.

Além disso, a Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa podem novamente ser aplicadas a outros imóveis da área, garantindo que os proprietários vizinhos do novo parque, agora cedam contrapartidas que contribuam por exemplo com a sua manutenção.

Na outra ponta, a GSVT também pode gerar dinâmicas urbanas pela forma como o espaço é utilizado e como o local se desenvolve. Isso fica claro quando se observa a redistribuição de benefícios gerados pela valorização imobiliária e direcionamento à coletividade, entre eles a recuperação e revitalização de outras áreas urbanas degradadas.

Ao buscar a Gestão Social da Valorização da Terra, as cidades podem experimentar dinâmicas urbanas mais positivas, sustentáveis e orientadas para o bem-estar da população. A estratégia pode ajudar a moldar uma cidade mais justa, equitativa e com maior qualidade de vida para todos os seus habitantes.

Especificamente sobre os desafios da implantação da Gestão Social da Valorização da Terra (GSVT) na implantação do Parque Augusta, entende-se que ela representa uma abordagem que busca garantir o uso justo do espaço urbano e a redistribuição equitativa dos benefícios gerados pela valorização imobiliária. A mobilização e o engajamento da comunidade local ao longo de todo o processo, inclusive nas negociações com o Ministério Público de São Paulo (Marques Júnior, 2019), foram determinantes para a inclusão ativa de moradores, grupos sociais e organizações da região nas decisões sobre o projeto, definição de prioridades e destinação de recursos.

Por outro lado, a GSVT também influenciou a dinâmica urbana, a partir da forma como os espaços foram utilizados e como o território se estruturou. Isso se revela especialmente quando os benefícios da valorização fundiária são capturados e redirecionados para iniciativas coletivas, como a requalificação de áreas degradadas, como é o caso do Parque Augusta. Dessa forma, ao buscar a valorização socialmente gerida da terra, as cidades têm a oportunidade de construir dinâmicas mais inclusivas e sustentáveis, orientadas ao bem-estar comum e à qualidade de vida da população.

Entretanto, a aplicação dos instrumentos de GSVT enfrenta desafios importantes. Entre as dificuldades para sua implementação, destacam-se as negociações em torno dos valores



de compensação, que frequentemente geram conflitos e impasses; os entraves legais e burocráticos envolvidos no processo de TDC e a necessidade de articulação entre os diversos atores, proprietários, autoridades públicas, órgãos ambientais e sociedade civil. Há ainda o risco de vulgarização do instrumento, pelo uso indiscriminado da TDC, que pode, ao contrário do que se deseja, fomentar a especulação imobiliária e comprometer o planejamento urbano.

Bacellar, Furtado e Newlands (2017) alertam para a concorrência entre os instrumentos da OODC e da TDC, em especial quando municípios optam pela TDC como forma de economizar recursos públicos, em detrimento da arrecadação potencial via OODC, como ocorreu em cidades como Salvador e Natal.

Em Salvador, o Plano Diretor de 2004 priorizou a TDC ao limitar o uso da OODC. A regra exigia que 20% dos TDC estivessem disponíveis antes da aplicação da OODC, o que favorecia a TDC e adiou a arrecadação pública, gerando distorções no planejamento urbano. Mais tarde, o Tribunal de Contas da Bahia apontou ilegalidades no uso da TDC em áreas onde deveria ter sido aplicada a OODC (Bacellar, Furtado e Newlands, 2017; Ribeiro, 2017; TCE/BA, 2015)

Em Natal, o Plano Diretor de 2007 não definiu critérios claros para a equivalência entre áreas transmissoras e receptoras de TDC, deixando a regulamentação do instrumento incompleta até pelo menos 2014, o que favoreceu seu uso excessivo em bairros valorizados. Ao mesmo tempo, a OODC perdeu atratividade devido a uma cobrança pouco atualizada, baseada no CUB com correção de apenas 4% (Bacellar, Furtado e Newlands, 2017; Silva, 2014).

O uso descontextualizado dos instrumentos também contribui para uma discussão superficial sobre a natureza do instrumento e sobre sua real função, inclusive tributária. Soma-se a isso a inadequação de critérios técnicos, como a adoção do Custo Unitário Básico da Construção Civil (CUB)² como referência para o cálculo da contrapartida, sem levar em conta as especificidades dos municípios e terrenos, o que nivela artificialmente desigualdades territoriais profundas (Silva, 2014; Bacellar; Furtado; Newlands, 2017).

No caso do Parque Augusta, a má regulamentação da TDC poderia comprometer a integridade do parque, reduzindo sua área ou flexibilizando seu uso, colocando em risco sua

² O CUB varia de estado para estado e de acordo com o padrão de acabamento do imóvel (baixo, médio ou alto), sendo calculado mensalmente pelos respectivos Sindicatos da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), com base em projetos-padrão definidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).



função pública. Por isso, é fundamental garantir transparência, critérios claros de compensação, participação pública efetiva e mecanismos de fiscalização. A ausência desses elementos pode resultar em desigualdades, resistência comunitária, desvio de recursos e decisões fragmentadas, distantes das reais necessidades urbanas.

Além disso, a falta de planejamento urbano estratégico, somada à interferência de interesses políticos e econômicos, pode enfraquecer o potencial transformador da GSVT. A falta de avaliações de impacto social, econômico e ambiental pode levar à adoção de decisões baseadas em informações incompletas, comprometendo a eficácia e a legitimidade das intervenções urbanas.

A implantação do Parque Augusta evidencia como a TDC pode ser determinante na consolidação de espaços de interesse coletivo em áreas de alta valorização fundiária. Contudo, Rena e Arantes (2017) alertam que esses novos ativismos urbanos que têm surgido nas cidades brasileiras são majoritariamente frequentados e organizados por pessoas da classe média urbana, branca, universitária, muitas vezes, inseridas na chamada “classe criativa”. Diferenciam-se dos movimentos sociais tradicionais (como os de moradia, transporte ou saneamento), pois praticam, na palavra daqueles autores, formas horizontais de organização, que acabam sendo apropriadas pelo mercado imobiliário e governos, contribuindo involuntariamente para processos de gentrificação.

Apesar disso, no caso em tela, podemos em grande medida, concluir que apesar de respaldado por legislação, a Lei Municipal 15.941/2013, o parque só se concretizou mediante forte mobilização social e uso adequado dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Diante da demora e dos sucessivos impasses entre os proprietários do terreno, o poder executivo, o judiciário e a sociedade civil, a estratégia dos ativistas se radicalizou: deixaram de apenas reivindicar a criação do parque e para abri-lo por conta própria, por meio de “[...] presença informal, ecológica, artística, coletiva, libertária”, afirmando que o parque já existia, àquela ocasião (Vannuchi, 2017; Pelbart, 2015). A ocupação, que durou alguns meses no início de 2015, foi marcada pela realização de diversas atividades que transformaram o Parque Augusta em um vivo experimento urbano um exercício de produção de território simbólico em oposição à especulação imobiliária e à mercantilização do espaço urbano. Hoje ele é exemplo de como é possível transformar um espaço urbano degradado em um espaço público de qualidade.



Após a reintegração de posse e desocupação da área, a estratégia institucional foi novamente retomada e lutando contra o mercado imobiliário e a especulação sobre o uso do solo, a participação popular por meios legais combateu a lógica mercadológica e assegurou um espaço público de qualidade, que hoje beneficia a cidade. Que novas iniciativas, inclusive na periferia, sejam concretizadas pela utilização efetiva de instrumentos como a OODC e a TDC.

Finalmente, destaca-se que o uso desses instrumentos ainda é limitado em cidades pequenas, contudo, isso, não os descredencia, tampouco o próprio Estatuto da Cidade. Para tanto, será preciso lutar por sua implementação, à luz de seus princípios orientadores, aplicando de forma consistente seus processos, mecanismos e instrumentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa e análise apresentadas aqui, demonstram que a gestão social da valorização da terra (GSVT) é importante para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, conforme evidenciado pelo caso do Parque Augusta em São Paulo. Este trabalho reafirma a tese de que, apesar dos desafios e complexidades inerentes ao planejamento urbano, a GSVT pode ser uma ferramenta poderosa para garantir que os benefícios da valorização fundiária sejam redistribuídos de forma equitativa, promovendo a justiça social e a urgente participação da comunidade nas decisões que afetam seu espaço.

Nesse sentido, destacou-se a importância dos planos diretores e do Estatuto da Cidade, bem como dos instrumentos urbanísticos que possibilitam a aplicação da GSVT. Contudo, ela não se limita a um mero conceito técnico, mas numa abordagem transformadora no planejamento urbano, que busca não apenas a eficiência econômica, mas também a equidade social e a qualidade de vida, além de apoiar o combate à gentrificação, à especulação imobiliária e à exclusão dos grupos menos favorecidos com equipamentos urbanos.

Além disso, abordamos a necessidade de envolver a comunidade nas negociações e decisões relacionadas ao uso do solo, defendendo que a participação ativa dos cidadãos é crucial para o sucesso de projetos urbanos. A análise do Parque Augusta exemplifica como a mobilização social e a utilização de instrumentos como a Outorga Onerosa e a Transferência do Direito de Construir podem transformar áreas urbanas degradadas em espaços de uso coletivo de qualidade.



Em suma, a luta pela implementação eficaz do Estatuto da Cidade e pela promoção da GSVT é uma tarefa coletiva que exige o comprometimento de todos os setores da sociedade, independentemente dos grupos envolvidos. Ao refletirmos sobre o futuro das nossas cidades, é fundamental que continuemos a buscar soluções que priorizem o bem-estar coletivo e a justiça social, assegurando que todos os cidadãos tenham acesso aos benefícios da urbanização. A cidade é viva, e, portanto, devemos trabalhar juntos para garantir que ela seja justa, vibrante e inclusiva para todos.

A criação do Parque Augusta representou um avanço na oferta de espaços públicos qualificados na cidade de São Paulo. No entanto, a valorização fundiária que o acompanhou contribuiu para o aumento de aluguéis e a substituição dos usos no entorno. Parte dos antigos frequentadores e moradores foi afastada, e os benefícios sociais diretos ainda não se distribuíram de forma equitativa. Assim, revela-se uma ambiguidade: o parque ampliou o acesso público, mas não garantiu permanência nem inclusão dos grupos historicamente presentes na região.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, C; HOWE, D. **The Politics of Land-Use Law in Oregon: Senate Bill 100, Twenty Years After.** Oregon Historical Quarterly, v. 94, Spring, p. 5-35, 1993.
- ABRAMO, P. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana.** Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ALLAM, Z.; JONES, D. S. The Potential of Blockchain within Air Rights Development as a Prevention Measure against Urban Sprawl. **Urban Sci.**, v. 3, n. 38, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/urbansci3010038>. Acesso em: 29 jul. 2024.
- ALONSO, W. **Locational and land use.** Cambridge: Harvard University Press, 1964.
- ANJOS, V. M. **Palimpsesto urbano: Rua Augusta – parque, arte, cultura.** Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.
- ARAÚJO, H. O.; CARVALHO, I. M. M. **Limites e potencialidades do instrumento zonas de especial interesse social:** reflexões sobre a sua aplicabilidade em Salvador. In: XVI Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro, Anais. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: <https://anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT1-891-580-20110106165826.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2022.
- ARRUDA, M. A. F. **A memória no resgate do passado: a rua Augusta em São Paulo.** 2016. (Dissertação) – Mestrado em Cultura e Comunicação. Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/4648b89b718bab1264d1f1794f0afee2/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso: 12 nov. 2025.



ARTUSO, J. **Uso e Ocupação do solo Rua Augusta (sentido Centro)** - Mapa. Behance, São Paulo/SP, 15 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.behance.net/gallery/163877853/MAPA-USO-E-OCUPACAO-DO-SOLO?tracking_source=search_projects|uso+e+ocupa%C3%A7%C3%A3o&l=1. Acesso em: 21 abr. 2025.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205-221, 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: 3 fev. 2022.

AZEVEDO NETTO, D. T.; MOREIRA, A. C. M. L.; AMBROSIS, C.; NOGUEIRA FILHO, D. D. V. O 'solo criado'. **Revista de Arquitetura, planejamento e construção**, São Paulo, n.16, 1977.

AZEVEDO, D.; PESSOA, T. F.; MASCARENHAS, F. A. S; MORAIS, W. S. **Como (não) garantir o direito à cidade: políticas públicas e vazios urbanos em Cuiabá/MT**. In: XVIII Encontro Nacional da ANPUR, 2019, Natal, Anais. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <https://xviiienganpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1166> . Acesso em: 7 jul. 2025.

BACELLAR, I.; FURTADO, F.; NEWLANDS, A. A experiência municipal recente com a Transferência do Direito de Construir no Brasil: imprecisões, lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento. In: **III Congresso Iberoamericano Suelo Urbano**, 2017, Curitiba, p. 23-25, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/download/55879656/2017_III_CISU_TDC_Bacellar_Furtado_e_Newlands.pdf. Acesso: 15 jul. 2025.

BITENCOURT, R. B.; GOMES, R. F. G. **Notas de Aula: Urbanismo**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/5494>. Acesso: 12 nov. 2025.

BOTELHO, M. L. Renda da terra e capitalização em David Harvey. Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária. Espaço e Economia. **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, v. 4, n.8, p.3-21, 2016.

LOW-BEER, J. D. Renda da terra: algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. **Espaço e Debates**, n.8, p. 31-41, 1983.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 02 out. 2021.

BUNIO, N. **Air Rights Development and Public Assets: An Implementation Handbook for Public Entities**. Toronto: Ryerson University, 2016.



COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO - CDURP. **Cepac, que negócio é esse?** Porto Maravilha, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://portomaravilha.com.br/cepac_entenda. Acesso em: 8 fev. 2022.

CAMPOS, N. **Mercado de terra urbana formal e informal**: texto para discussão em aula. Análise espacial intraurbana, Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade de Brasília, 2022 (mimeo).

CAPASSO, M. M.; PEQUENO, R. **A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza**. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 23, n. 51, maio/ago. 2021, p. 763-786. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5114>. Acesso em: 10 nov. 2025.

CORSI, H. P.; ABASCAL, E. H. S. Espaço público e parques urbanos: A disputa pública pelo novo Parque Augusta. **Cadernos de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 119-135, 2022.

COSTA, H. S. M. A cidade ilegal. Notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CRAWFORD, Margaret. Introduction. In: CHASE, John; CRAWFORD, Margaret; KALISKI, John (ed). **Everyday urbanism**. New York: Monacelli Press, 1999.

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 29-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/60>. Acesso: 12 nov. 2025.

DELGADO, F. V. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: limites de uma conquista democrática. **Revista do Parlamento Paulistano**, São Paulo, n. 161, p. 84-103, abr. 2021. Disponível em: <https://revistadoparlamentopaulistano.sp.leg.br> . Acesso em: 7 jul. 2025.

FELDMAN, S. **Segregações espaciais urbanas**: a territorialização da prostituição feminina em São Paulo. 1988. (Dissertação) Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16138/tde-20250605-094540/publico/Feldman-Sarah.pdf>. Acesso: 12 nov. 2025.

FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do estatuto da cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FERREIRA, A. O projeto “Porto Maravilha” no Rio de Janeiro: inspiração em Barcelona e produção a serviço da capital? **Biblio 3w: Revista bibliográfica de geografia y ciencias sociales**, Barcelona, v. 14, 2010. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/Biblio3w/article/view/211404>. Acesso em: 3 fev. 2022.

FERREIRA, J. S. W. **O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana**. In: BRASIL. Ministério das Cidades e Aliança de Cidades. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.



FERREIRA, J. S. W.; FIX, M. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 17 de abr. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1704200110.htm>. Acesso em: 14 abr. 2022.

FOLHA DE S. PAULO. **Prédios expulsam clubes masculinos e mudam Augusta**. São Paulo, 20 fev. 2011. Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2002201112.htm>. Acesso em: 7 jul. 2025.

———. **Refundação da Rua Augusta**. São Paulo, 28 mai. 2008. Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2805200804.htm>. Acesso em: 7 jul. 2025.

———. **Uma rua chamada Augusta**. São Paulo, 21 jul. 2008. Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br/fsp/fohlatee/fm2107200805.htm>. Acesso em: 7 jul. 2025.

LEITE, G. *As primeiras a serem expulsas são as prostitutas*. Entrevista concedida à revista **Caros Amigos**, republicada em: *Feminism Urbana*. 2 dez. 2017. Disponível em: <https://feminismurbana.wordpress.com/2017/12/02/as-primeiras-a-serem-expulsas-sao-as-prostitutas/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

GOMES, R. F. **Informalidades planejadas: análise em conjuntos urbanos tombados do litoral brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/35973?locale=pt_BR. Acesso: 12 nov. 2025.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

HERMANN, L. Estudo de desenvolvimento de São Paulo através da análise de uma radial: a estrada do Café (1935). **Revista Espaços e Debates**, n. 46. São Paulo: Annablume, 2005.

HORI, P. **Práticas Urbanas Transformadoras: o ativismo urbano na disputa por espaços públicos na cidade de São Paulo**. 2018. (Dissertação) – Mestrado em Projeto, Espaço e Cultura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

HUBERMAN, L. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1986.

JORNAL DA TARDE. **Augusta, à procura de novos tempos**. São Paulo, 11 ago. 1980.

MARQUES JÚNIOR, J. J. Parque Augusta no Município de São Paulo: instituições estatais e não estatais envolvidas na consolidação desse equipamento urbano e as dinâmicas de negociação. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, n. 52, nov./dez. 2019, p. 91-105.

JÚNIOR, S.; GUIMARÃES, A. P. M. Dialética do Parque Augusta. **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 56-73, 2015. Disponível em: https://publicacoes.amigosdanatureza.org.br/index.php/cidades_verdes/article/view/954/0. Acesso em: 2 jul. 2019.

LASSANCE, A. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 27. Brasília: Ipea, p. 59-67, mar. 2021.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOEB, R. **Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil**. In: LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.



MAIA, P. **Estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo**. São Paulo: Melhoramentos, 1929.

MARICATO, E. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Ano XI, n. 1 e 2, 1997, p. 113-130. Disponível em: https://ippur.com.br/wp-content/uploads/2016/05/CI_Ano_XI_n1-2_jan-dez_1997-ilovepdf-compressed.pdf. Acesso: 12 nov. 2025.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, M. L. R. São Paulo além do Plano Diretor. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-186, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/xyz123> (<https://www.scielo.br/j/ea/a/wxBVjjTWTbMW8frprNx6cfP/?lang=pt&format=html>). Acesso em: 7 jul. 2025.

MARX, K. **O capital**: Livro I. São Paulo: Editorial Boitempo, 2011.

MAZZARA, B. **As Famous Churches Seek to Sell Air Rights, the City Demands Its Cut**. Bisnow, 21 Mar. 2016. Disponível em: <https://www.bisnow.com/new-york/news/commercial-real-estate/as-famous-churches-seek-to-sell-air-rights-the-city-demands-its-cut-56645>. Acesso em: 29 jul. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - MPSP. **Justiça aprova acordo para criação do Parque Augusta**. Ministério Público do Estado de São Paulo, 21 set. 2018. Disponível em: <https://mpsp.mp.br/w/justi%C3%A7a-aprova-acordo-para-cria%C3%A7%C3%A3o-do-parque-augusta>. Acesso em: 14 abr. 2023.

NEW YORK TIMES. **Crazy Nights in São Paulo**. Surfacing, 01 abr. 2009. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2009/04/05/travel/05surfacing.html>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PELBART, P. P. **Parque Augusta ou um desejo por rua**. Laboratório de Sensibilidades, mar. 2015. Disponível em: <https://laboratoriodesensibilidades.wordpress.com/2015/03/03/parque-augusta-ou-um-desejo-de-rua-por-peter-pal-pelbart/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PISSARDO, F. M. **A rua apropriada**: um estudo sobre as transformações e usos urbanos na Rua Augusta (São Paulo, 1891-2012). 2013. (Dissertação) – Mestrado em Projeto, Espaço e Cultura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16136/tde-12082013-101209/pt-br.php>. Acesso em: 12 nov. 2025.

POLUCHA, R. S. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba. **XVII Encontro Nacional da ANPUR**, 2017, Anais, São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: https://xviienanpur.anpur.org.br/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.4/ST%203.4-03.pdf. Acesso: 10 nov. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Saiba como o Plano Diretor ajudou a viabilizar o Parque Augusta-Prefeito Bruno Covas**. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=320739>. Acesso em: 14 abr. 2025.



PRESTES, V. B. Depoimento: 20 anos do Estatuto da Cidade - da criação das estruturas na PGM aos desafios da gestão. In: FERNANDES, E. (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/20-anos-do-estatuto-da-cidade-experiencias-e-reflexoes-2/>. Acesso: 10 nov. 2025.

RENA, N.; ARANTES, P. Ativismo Urbano: novas formas de conflitos territoriais. **XVII Encontro Nacional da ANPUR**, 2017, São Paulo, Anais. São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: https://xviienanpur.anpur.org.br/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sessoes_Livres/SL_%2032.pdf. Acesso: 10 nov. 2025.

REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; DE OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JUNIOR, 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, p. 51-71, 2009.

ROLNIK, R. O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo direito à cidade. In: FERNANDES, E. (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/20-anos-do-estatuto-da-cidade-experiencias-e-reflexoes-2/>. Acesso: 10 nov. 2025.

SALVADORI FILHO, F. Os rumos do Plano Diretor. *Revista do Parlamento Paulistano*, São Paulo, n. 1, p. 57-67, nov. 2011. Disponível em: <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/parlamentopaulistano/article/view/84>. Acesso: 7 jul. 2025.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. **Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”**. In: SANTORO, P. (Org.). *Gestão Social da Valorização da Terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SARUE, B. Quando grandes projetos urbanos acontecem? Uma análise a partir do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. **Dados**, v. 61, p. 581-616, 2018.

SILVA, A. F. C. Preservação e Instrumentos urbanísticos: os avanços e limites da Transferência de Potencial Construtivo em Natal-RN. **III Seminário sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições ao Parcelamento do Solo**, 2014, Anais, Belém, 2014.

SILVA, E. A.; VASCONCELOS, P. H. de. Planejamento urbano em São Paulo: o Plano Diretor de 1991 e suas consequências. In: **XVII Encontro Nacional da ANPUR**, Anais, São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais>. Acesso em: 7 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA - TCE/BA, 2015. Relatório de auditoria operacional: avaliação dos instrumentos urbanísticos no município de Salvador. Salvador: TCE-BA, 2015. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br>. Acesso: 15 jul. 2025.

VANNUCHI, L. V. B. ST 9 São Paulo, da cidade de muros à cidade ocupada: insurgências e contradições. **XVII Encontro Nacional da ANPUR**, 2017, São Paulo, Anais. São Paulo: ANPUR, 2017.



YURI, D. **Reocupação da região por jovens gera onda de aumento de preços.** Folha de São Paulo, São Paulo, Especial Morar, Paulista/Centro, 01 mai. 2016. Disponível em: <https://especial.folha.com.br/2016/morar/paulista-centro/2016/05/1766342-reocupacao-da-regiao-por-jovens-gera-onda-de-aumento-de-precos.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2023.

Recebido em maio de 2024.

Revisão realizada em março de 2025.

Aceito para publicação em dezembro de 2025.