



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

A MERCANTILIZAÇÃO DO POTENCIAL CONSTRUTIVO: O CASO DE SÃO PAULO

Helterson Ribeiro da Silva Leite (Universidade de São Paulo) - heltersonribeiro@usp.br

Bacharel em Arquitetura e Urbanismo, pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), com período sanduíche na Leuphana Universität Lüneburg - Alemanha. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

A mercantilização do potencial construtivo

O caso de São Paulo

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, uma série de pesquisadores têm estudado a legislação urbanística dos municípios brasileiros através de uma perspectiva historiográfica. Como propõe Feldman (2005, pp. 24–25), tais pesquisas podem ser divididas em três vertentes. A primeira vertente “enfoca os aspectos normativos referentes à propriedade fundiária emanados pelo poder eclesiástico até a promulgação da Lei de Terra [...]”. A segunda se distingue por estudos “que têm como marco temporal a primeira república, nos quais prevalece a interpretação da legislação como instrumento de dominação e normatização da vida das classes populares e de atividades que se incluem na esfera das ilegalidades urbanas [...]”. A terceira “se caracteriza pela precedência de estudos voltados para os efeitos, repercussões e impactos no espaço urbano da aplicação da legislação”. Propondo uma atualização, insere-se uma quarta, caracterizada pelas análises dos instrumentos de política urbana previsto no Estatuto das Cidades e nos Planos Diretores subsequentes (Alvim et al., 2011; D’Almeida, 2019; Dias, 2020; Fix, 2009; Leite, 2019; Nogueira, 2019; Peretto, 2020; Stroher, 2019).

Analisando essas pesquisas, torna-se evidente como a elaboração de políticas públicas urbanas é dependente do desenvolvimento prévio de índices urbanísticos e instituições de planejamento. Em cada vertente, há trabalhos que tratam do surgimento da ideia de potencial construtivo e da construção e operacionalização de instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a Transferência do Direito de Construir, e as Operações Urbanas Consorciadas. Contudo, não tratam o potencial construtivo como o objeto de estudo per se. É nítida uma lacuna historiográfica na compreensão de como a ideia do potencial construtivo surgiu e foi alterada, transformando essa abstração em uma mercadoria que é comercializada de diferentes maneiras pela Administração Pública. Assim, o objeto de estudo desse artigo é o processo de transformação do potencial construtivo em mercadoria.

Objetiva-se compreender, tendo como referência o caso do município de São Paulo, como surgiu a ideia de potencial construtivo de um lote e como se deu o processo de conversão deste potencial em mercadoria. A principal contribuição é fornecer uma leitura histórica da trajetória da ideia de potencial construtivo que possibilitará um melhor entendimento dos instrumentos atualmente manejados pelas prefeituras para efetuar suas políticas de gestão do uso do solo.

Para discutir a pergunta aqui colocada, empreendeu-se uma pesquisa histórica, na qual foram estudados documentos do arquivo da Câmara Municipal de São Paulo sobre o processo de aprovação das leis que impactaram a regulação do potencial construtivo dos lotes. Também se estendeu a pesquisa ao acervo dos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, a fim de recuperar o debate público sobre essas ideias. Justifica-se tal abordagem por serem, tanto a Câmara Municipal quanto a mídia hegemônica, locais privilegiados para a observação dos agentes e suas pautas em funcionamento.

A partir dos resultados, defende-se a hipótese que a capacidade de edificar foi transformada no curso do desenvolvimento do planejamento urbano. De medida restritiva, transformou-se em mercadoria, e as autoridades municipais a manejam deliberadamente para obter recursos.

Revelou-se que a ideia de potencial construtivo passou por diferentes estágios no município de São Paulo, os quais podem sintetizados em três teses distintas. Utilizou-se estas teses como marcos para a organização deste artigo, dividido em quatro partes, para além desta Introdução. Na primeira, retorna-se aos primórdios da discussão sobre o coeficiente de aproveitamento no debate urbanístico paulistano, sintetizando a **tese restritiva** formulada pelo urbanista Anhaia Mello. Em sequência, discute-se a concepção do instituto jurídico do Solo Criado e uma figura central na divulgação desta ideia, o empresário e ex-prefeito da cidade de São Paulo, Olavo Setúbal. Neste período, o potencial construtivo e sua cessão onerosa são considerados pela administração pública a partir da perspectiva da receita e não mais pela perspectiva de controle à atividade edilícia, surgindo a **tese fiscal** de gestão do potencial construtivo. A terceira tese, denominada de **tese da articulação**, deu-se por uma intensificação da tese fiscal, e remonta ao período de surgimento e aprofundamento de um tipo de parceria público-privado através das Operações Interligadas, da OODC e das Operações Urbanas. Nesta tese, para além de uma fonte de receita, passou-se a articular a política de gestão do potencial construtivo a execução de políticas setoriais, sendo que por meio da venda do potencial construtivo se aufere recursos para a execução destas políticas. Na conclusão, sumarizam-se os achados da pesquisa.

A TESE RESTRITIVA

A história do planejamento urbano paulistano (Campos, 2000; Feldman, 2005; Leme, 1982) evidencia que uma codificação técnica foi sendo construída incorporando princípios e ideias advindos, sobretudo, dos Estados Unidos e difundidos por Anhaia Mello (Feldman, 2005). Dentre essa codificação, o mecanismo para determinar as possibilidades de edificar em um lote adquiriu importância. No município de São Paulo isso ocorre, desde a década de 1950, por meio do coeficiente de aproveitamento. Anhaia Mello influenciou este primeiro momento, com suas ideias sobre o controle e ordenamento da expansão urbana, dando origem ao conteúdo elementar do coeficiente de aproveitamento e do potencial construtivo, o de restringir a expansão urbana e a verticalização. Por isso, defende-se que a primeira tese sobre a gestão do potencial construtivo foi a **tese restritiva** embasada nos posicionamentos de Anhaia Mello.

O coeficiente de aproveitamento estabelece uma relação entre a área do terreno e a área que poderá ser construída¹. Ele representou uma inovação na codificação técnica do município de São Paulo, que até então regulava o quanto se poderia construir pela estipulação de alturas máximas que eram definidas por uma relação entre a largura da rua e a altura dos edifícios (Rolnik, 1999).

¹ Caso o coeficiente de aproveitamento seja igual a 1 (um), isso significa que poderá ser construída 1 vez a área do terreno.

A primeira crítica mais bem formulada ao gabarito como forma de controle se deu, segundo Feldman (2005, p. 200), em 1951, com Henrique Lefèvre, engenheiro municipal e diretor do Departamento de Urbanismo. Ele condenou “a utilização da largura da via como base de definição da altura de edifícios”, e propôs o uso de um “critério mais moderno: limitação da área máxima de ocupação dos lotes e número de pavimentos”. Tal proposta foi incorporada no Projeto de Lei de Zoneamento de 1955, o qual não logrou êxito em sua aprovação (Feldman, 2005, p. 201).

E foi em 1955, quando Juvenal de Mattos, então prefeito de São Paulo, promulgou a Lei Municipal n.º 4.792/55, que o coeficiente de aproveitamento passou a ser utilizado no município de São Paulo. Essa lei dispunha sobre o zoneamento nos bairros do Pacaembu e do Pacaembuzinho e era aplicável em um perímetro específico. Ela definiu o coeficiente de aproveitamento como a relação entre a área construída e a área do lote. Assim, o coeficiente de aproveitamento surge na legislação urbanística de modo muito restrito e sem abrangência territorial.

Dois anos depois é que este índice foi aplicado para toda a cidade com a promulgação, pelo então prefeito Adhemar Pereira de Barros, da Lei Municipal n.º 5.261/1957. A lei definiu o coeficiente de aproveitamento como “a relação entre a área construída, inclusive edículas, e a área do respectivo lote” (Município de São Paulo, 1957), e determinou que ele seria 6 (seis) para prédios comerciais e 4 (quatro) para edifícios de habitação coletiva.

Proposta por Anhaia Mello em 1954², antes mesmo do Projeto de Lei de Zoneamento de 1955, no qual Lefèvre incorporou seu “critério mais moderno” para a definição das alturas dos edifícios, e enviada à Câmara de Vereadores pela Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município de São Paulo³, a lei ambicionava “remediar os males advindos das edificações verticais” (Somekh, 1987, p. 106). Segundo Somekh (1987, p. 107), Anhaia Mello identificava dois males: (i) o crescimento desordenado da cidade; e (ii) a necessidade de se controlar a exploração imobiliária.

A questão do coeficiente de aproveitamento era central. Em texto publicado no jornal *Correio Paulistano*, em 1957, Anhaia Mello afirmou que “temos no centro da cidade muitos edifícios cujo aproveitamento em relação à área construída e ao terreno vai a 24 vezes, 22 vezes, 15 vezes mais e por aí [...] isso é um absurdo” (*Correio Paulistano*, 30/06/1957 apud Somekh, 1987, p. 107-108). Por isso, no projeto de lei era previsto um coeficiente de aproveitamento máximo de 6 (seis).

Em realidade, como destaca Meyer (1991, p. 177), Anhaia Mello formulou um conjunto de *teses restritivas*. Segundo a autora, ao analisar as características

² A Câmara Municipal de São Paulo disponibiliza de modo on-line, todos os processos legislativos, a partir do ano de 1948. Contudo, o Processo n.º 5.327/54, referente ao Projeto de Lei n.º 458/54, o qual deu origem à Lei Municipal n.º 5.261/57 não está disponível nem na plataforma on-line e nem fisicamente. No arquivo da Câmara Municipal consta que este processo foi retirado por um ex-vereador e nunca devolvido. A ausência deste processo imputa certo grau de prejuízo à análise.

³ Esta Comissão era o órgão incumbido de apreciar, quando solicitado pelo Executivo ou Legislativo Municipal, os projetos relativos ao Plano da Cidade e os problemas relacionados com a execução dos serviços de Utilidade Pública, podendo, também, apresentar sugestões para a realização e solução de problemas gerais de urbanismo.

da urbanização do município, ele passou a defender o estabelecimento de uma série de limites sobre a metrópole: “limites de implantação de indústrias, limite da área edificada, limite de alturas máximas etc.” (Meyer, 1991, p. 177).

Apesar das críticas, a lei vigorou por quase uma década, sendo alterada em 1966, com a promulgação da Lei Municipal n.º 6.877 que estabeleceu o coeficiente de aproveitamento de 6 (seis) para toda a cidade e para todos os usos. Leite (2019) e Souza (1994) detalham as tentativas de alteração da Lei Municipal n.º 5.261/57. Interessa atentar para dois movimentos que corroboram a ideia de que nesse período se estabeleceu uma tese restritiva.

O primeiro foi uma tentativa direta de aumentar o coeficiente de aproveitamento. Como o coeficiente de aproveitamento era diferenciado por uso, 4 (quatro) para uso residencial e 6 (seis) para uso comercial, tentou-se igualar os coeficientes, aumentando o potencial construtivo dos lotes para o uso residencial. Como visto, esse movimento logrou êxito em sua demanda.

Um segundo movimento, mais sutil e com repercussões mais longínquas para a codificação técnica subsequente, deu-se com o embrião da ideia de área computável e área não computável. O texto da Lei Municipal n.º 5.261/57 era claro em conceituar o coeficiente de aproveitamento como “a relação entre a *área total* construída, inclusive edículas, e a área do respectivo lote” (Município de São Paulo, 1957, grifos nossos). Contudo, já em 1960, ainda na gestão de Adhemar Pereira de Barros, o Executivo Municipal enviou à Câmara um projeto de lei (Projeto de Lei n.º 175/60) que visava várias modificações na Lei Municipal n.º 5.261/57, dentre as quais a mais profunda era uma nova definição de coeficiente de aproveitamento, que passaria a ser definido como “a relação entre a *área útil* construída e o respectivo lote” (Câmara Municipal de São Paulo, 1960, p. 1, grifo nosso). Previa-se que áreas designadas a uma série de usos específicos, como garagem de estacionamento, guarda de automóveis, poço de elevadores, corredores, halls, vestíbulos, subsolos, apartamentos de zelador, quarto para empregados, casas de máquinas, andares térreos sob pilotis, etc., não fossem consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento, não sendo, portanto, consideradas como *áreas úteis*. Nesse mesmo projeto de lei, propôs-se que fossem excluídos das restrições impostas pelo coeficiente de aproveitamento os edifícios destinados a hotéis, os edifícios públicos, de entidades autárquicas, sociedades de economia mista, estabelecimentos de ensino, hospitais, asilos, clubes esportivos e recreativos, e entidades de assistência social. Esse projeto de lei é o primeiro no qual aparece de forma clara a ideia de área computável e não computável, conforme será aplicada daí em diante. Ele tramitou na Câmara até 1961, contudo, não logrou êxito em sua aprovação. Essa mesma tentativa ocorreu em 1965, quando o Executivo Municipal, chefiado por José Vicente Faria Lima, enviou outro projeto de alteração (Projeto de Lei n.º 345/1965), no qual se propunha, no parágrafo único do Art. 1.º, que não seria computada para o cálculo da área total da construção, “a área de único pavimento em “pilotis” [...], a área de construção destinada a garagem, estacionamento, carga ou descarga [...] desde que não exceda a 3 (três) vezes a área do respectivo lote” (Câmara Municipal de São Paulo, 1965, p. 8). Este projeto não logrou êxito em sua aprovação. Foi em 1966, mais uma vez por iniciativa do prefeito Faria Lima, e com a aprovação da referida Lei Municipal n.º 6.877, que se instituiu às áreas não computáveis, com a mesma redação do Projeto de Lei n.º 345/1965.

Portanto, o potencial construtivo, como atualmente formatado, surgiu da tese restritiva de Anhaia Mello e como uma decorrência da adoção do coeficiente de aproveitamento de cada lote. Antes, um lote não tinha uma quantidade de área que poderia ser construída, mas um número de pavimentos ou uma altura máxima. A partir do coeficiente de aproveitamento isso mudou. Cada lote passou a ter uma quantidade de metros quadrados passíveis de serem construídos, isto é, um potencial construtivo. Decorre daí, como visto, que se inicia uma disputa pelo potencial construtivo de cada lote, disputa essa que resulta, nesse primeiro momento, na conformação da ideia de área não computável. Importa reconhecer que o potencial construtivo tinha um claro intento de estabelecer um limite, uma restrição à atividade da construção. Isso passa a mudar com a promulgação de um conjunto de leis no começo da década de 1970, as quais diferenciaram os coeficientes de aproveitamento conforme as zonas de usos.

A TESE FISCAL

A partir dessas leis, o coeficiente de aproveitamento se transformou na principal ferramenta de controle ao adensamento construtivo. Isso fica claro no início da década de 1970, quando são aprovadas duas leis fundamentais: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), em 1971, e a Lei Geral de Zoneamento, em 1972. Essas leis foram a base para a emergência de uma nova tese sobre a gestão do potencial construtivo, a tese fiscal.

A principal modificação introduzida pelo PDDI (Lei Municipal n.º 7.694/1971) e pela Lei Geral de Zoneamento (Lei Municipal n.º 7.805/1972) foi a diferenciação de zonas de usos e a definição de diferentes coeficientes de aproveitamento conforme cada zona. O PDDI definiu o coeficiente máximo em 4 (quatro), e depois a Lei Geral de Zoneamento o reduziu para 3,5 (três e meio).

Além da diferenciação de zonas de uso e coeficiente de aproveitamento, a Lei de Zoneamento introduziu um mecanismo, a Fórmula de Adiron, que complexificou o cálculo do potencial construtivo. Essa fórmula previa a possibilidade de se aumentar o coeficiente de aproveitamento, até os limites estipulados, desde que se diminuísse a taxa de ocupação.

Esse mecanismo foi batizado em referência a Benjamin Adiron Ribeiro, técnico da prefeitura que coordenou a elaboração da lei, e é importante para esta discussão, precisamente por um relato que Benjamin Adiron Ribeiro deu em entrevista:

[...] nós havíamos estabelecido, num Quadro 2, quais eram as taxas de ocupação dos terrenos permitidos em cada zona, e quais os coeficientes de aproveitamento permitidos em cada zona, que eram relativamente rigorosos em face da liberdade que existia até então. [...] [...] [A redução dos coeficientes de aproveitamento na Lei Geral de Zoneamento de 1972] era um baque para os investidores imobiliários da época, para o Secovi, que ficou apavorado. [...] . No fim, eles me vieram com a seguinte proposta [...]: **“Escuta, nós não podíamos, através de uma negociação, quem sabe pagando taxas extras ou coisa assim, nós não podíamos obter um coeficiente melhor?”** Eu ouvi essa proposta e disse: “Não! Não podemos! Mas se vocês quiserem negociar outra coisa eu aceito a negociação”. (Pessoa, 2015, grifo nosso).

O relato de Adiron Ribeiro revela a iniciativa do Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais) em estabelecer a venda de potencial construtivo através do pagamento de taxas que permitissem o aumento do coeficiente de aproveitamento. Tal ideia não avançou e não foi inserida no projeto de lei e nem no texto da lei aprovada. Contudo, revela que se conjecturava a possibilidade de mercantilização dessa abstração que é o potencial construtivo.

Isso começou a mudar com as discussões que se seguiram sobre o Solo Criado, em decorrência da própria lei de zoneamento. Chegou-se a um consenso, como expõe Grau (1983, p. 56), que “a definição, pelo Poder Público, de diversos e distintos coeficientes de aproveitamento, na legislação de zoneamento, permite a ocorrência [...] de inúmeras situações de injustiça”. Segundo o jurista, a injustiça ocorre, pois, ao se definir diferentes coeficientes de aproveitamentos poderia se alterar de maneira significativa o preço do lote urbano. A ideia de Solo Criado surgiu justamente para minar essas diferenças através da adoção de um único coeficiente de aproveitamento para toda a cidade. De um modo muito elementar, haveria solo criado toda vez que a área construída fosse maior que a área do terreno ou do coeficiente de aproveitamento adotado. Rezende et al. (2009) e Leite (2019) apresentam o percurso de formatação conceitual dessa ideia, o qual será recuperado aqui nos pontos que interessam.

Em 1974 o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado, promoveu a elaboração de um estudo sobre o controle do uso do solo a nível metropolitano. Como parte deste estudo, em janeiro de 1975, o GEGRAN realizou um seminário, onde “foram amplamente debatidos durante dois dias, diversos conceitos envolvidos na ideia do ‘Solo Criado’, em particular a diferenciação entre o direito de construir e o direito de criar solo” (Azevedo Netto, 1977, pp. 45–46). O Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) formulou, em setembro de 1975, um documento, no qual se lançou mão, pela primeira vez, da expressão “solo criado”. Silva (2010, p. 262) afirma que o prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal (1975 – 1979), acolheu e propagou a ideia de Solo Criado, desenvolvida pelo CEPAM, no XX Congresso Estadual dos Municípios, realizado em 1976, no Guarujá. Contudo, Silva argumenta que Setúbal conferiu maior ênfase às possibilidades financeiras do instrumento para os municípios. Tal afirmação pode ser confirmada pela entrevista que Setúbal concedeu ao jornal *Folha de São Paulo*, quando o ex-prefeito afirmou que

a proposta [do solo criado] tem um objetivo duplo: diminuir as desigualdades de valor criadas pelo zoneamento **e aumentar a receita do Poder Público**, transferindo-lhe uma parte da mais-valia, do valor adicional de um terreno. [...] a lei do solo artificial procura eminentemente orientar as forças de mercado numa economia descentralizada, numa economia de mercado, **de forma que uma parte dos valores gerados pelo mercado sejam canalizados para o Poder Público**. E também diminua o impacto das forças de mercado na lei de zoneamento, isto é, a lei de zoneamento gera uma desigualdade de valores, ou pelo menos acentua as desigualdades, influi muito no valor dos terrenos. **Esse efeito é minimizado pela lei do solo artificial, que simultaneamente gera uma receita para o Poder Público, que é fruto da própria dimensão da metrópole.** (Folha de São Paulo, 04/04/1976, p. 22, grifo nosso).

No começo do ano de 1977 começam a circular notícias de que a Prefeitura de São Paulo estudava uma lei para instituir o “Solo Criado”. O texto da lei nunca veio a público. Através da pesquisa nos arquivos dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*, foi possível compreender do que se tratava o projeto em estudo.

Ainda no começo de 1976, logo após o XX Congresso dos Municípios, Olavo Setúbal já advogava pela lei do Solo Criado. Em reportagem publicada na *Folha de São Paulo*, em 4 de abril de 1976, há uma síntese das motivações e princípios da proposta para a lei do Solo Criado. Segundo a reportagem, há um diagnóstico de que:

É grave o quadro da realidade atual da Metrópole Paulistana. [...]. Essas deficiências, resultado de décadas de atrasos acumulados entre as disponibilidades e as necessidades, podem ser quantificadas e devem ser situadas dentro do quadro econômico atual e o do futuro. [...] A situação do Município de São Paulo não é menos dramática do que a do conjunto da Região Metropolitana. O Governo municipal dispõe de recursos, neste ano, que equivalem apenas a 5% do necessário para a eliminação das deficiências acumuladas. (Folha de São Paulo, 04/04/1976, p. 22, 3º caderno).

Em sequência apresenta-se a proposta institucional de uma nova política de controle do uso do solo.

O problema fundamental é pois: como prover a melhor utilização do solo urbano, numa economia de mercado, de forma equitativa e eficiente? **Como promover a melhor utilização do solo urbano e ao mesmo tempo aumentar substancialmente os recursos à disposição do poder público, sem afetar a dinâmica da economia e o estatuto da propriedade privada?** [...] A moderna tecnologia permite a construção de edifícios de muitos pavimentos, criando um solo novo e assim multiplicando a área de terreno original. [...] As soluções mais avançadas a tais questões procuram desvincular, total ou parcialmente, o direito de construir do fundamental direito de propriedade. [...] Não se trata de questionar ou duvidar do direito de propriedade, mas de aperfeiçoar o controle sobre um aspecto específico deste direito que é o ato de construir. [...] Assim, face a todas essas considerações, julgamos imperioso que sejam institucionalizados, a curto prazo, alguns instrumentos de grande relevância, relacionados ao uso do solo e à urbanização.

A – QUANTO AO USO DO SOLO:

1 – que seja assegurado a todos os proprietários de terreno uma proporção fixa e uniforme de área construída.

2 – Que esse direito de construir possa ser transferido a outros terrenos, ou seja, objeto de indenização, quando por qualquer razão urbanística o proprietário for legalmente impedido de utilizá-lo total ou parcialmente.

3 – Que, nas áreas onde os planos urbanísticos reconhecerem a necessidade de adensamento, a possibilidade de construção acima do limite fixado seja assegurada pelo poder público mediante transferência dos direitos de construir de outros terrenos, ou **aquisição dos direitos de criar solo, mediante concessão do poder público.**

4 – Que os recursos públicos provenientes da aquisição de construir criando solo, sejam destinados parcialmente à aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização.

[...] As proposições permitirão com muito maior facilidade resolver problemas urbanos importantes:

- o valor excessivo dos terrenos onde a possibilidade de construir é maior segundo a legislação de zoneamento;

- o valor diferenciado dos terrenos em função dos dispositivos legais de zoneamento;

- a preservação paisagística de áreas arborizadas e de áreas de proteção de mananciais e proteção ambiental;

- a preservação de edifícios de valor histórico, paisagístico ou ambiental;

- e, finalmente, **a obtenção dos recursos substanciais e imprescindíveis à construção e manutenção da cidade, recursos esses gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna.** (Folha de São Paulo, 04/04/1976, p. 22, 3º caderno, grifos nossos).

Surge o que aqui se denomina de **tese fiscal** para a gestão do potencial construtivo. O diagnóstico que antecede a apresentação das propostas é claro ao se focar nas questões econômicas e na alegada debilidade fiscal do município para atenuar e resolver os problemas urbanos. Apesar de considerar a injustiça provocada pelos diferentes coeficientes de aproveitamento definidos na Lei de Zoneamento de 1972, a proposta de Setúbal tem foco nas possibilidades de arrecadação.

A gestão de Setúbal não apresentou uma proposta de um projeto de lei para o Solo Criado. De acordo com reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, de 30 de abril de 1977, eles ainda tentaram elaborar uma segunda proposta. Conforme a reportagem, o texto do projeto de lei, antes de ser enviado à Câmara Municipal, foi remetido à Secretaria do Planejamento da Presidência da República, com o intuito de que esta opinasse sobre a matéria, além de que propusesse alterações pontuais na legislação nacional, as quais tornassem viável a aplicação da lei. Esta proposta era mais específica do que a anterior e se estruturava em cinco pontos:

1) Todo proprietário de terreno só poderá construir até a metragem correspondente à do próprio terreno, isto é, coeficiente 1. [...] 2) Caso o proprietário deseje construir acima deste coeficiente 1, deverá doar à Prefeitura terrenos próximos à construção, nas metragens correspondentes à cota excedente. [...] 3) Se o proprietário não dispuser de terrenos dentro das especificações municipais, deverá pagar à Prefeitura o correspondente ao valor venal dos terrenos que deveria doar. Este valor é calculado por meio da Planta Genérica de Valores do Município, que considera valor venal o correspondente a cerca de 1/3 do valor de mercado do imóvel. [...] 4) Os recursos advindos do solo criado serão obrigatoriamente destinados à aquisição de áreas verdes e livres, desapropriações para obtenção destas áreas e implantação de vias. A lei proíbe que a Prefeitura utilize os recursos que obtiver com pagamentos do solo criado em aplicações que não as especificadas. [...] 5) A instituição da lei do solo criado será gradativa e

deverá estar concluída em 5 anos. [...] (O Estado de São Paulo, 30/04/1977, p. 16, Geral)

Nesta segunda proposta não há mais a consideração da transferência do direito de construir, sendo que o potencial excedente ao limite definido pelo coeficiente único e unitário seria outorgado mediante uma contrapartida pecuniária ou em terrenos. Avançou-se na tese fiscal de gestão do potencial construtivo.

Nem a primeira e nem a segunda proposta, em seus textos integrais, vieram a público. Nada obstante, é possível afirmar que foi pelo empenho pessoal do ex-prefeito Olavo Setúbal que surgiu a tese fiscal para a gestão do potencial construtivo. Este passou a ser visto como uma promissora fonte de receita, sobretudo porque havia uma justificativa social para a proposta, pois visava-se incidir na diferença de preço entre os terrenos ocasionada pela definição de diferentes coeficientes de aproveitamento.

A TESE DA ARTICULAÇÃO

Após o debate sobre o Solo Criado empreendimento durante a década de 1970, tal proposta ficou adormecida por cerca de 10 anos. Esse debate é retomando quando, em dezembro de 1986, na gestão do ex-prefeito Jânio Quadros (1986 – 1988), é aprovada a Lei Municipal n.º 10.209/1986, conhecida como “Lei do Desfavelamento”. A lei definiu que os proprietários de terrenos ocupados por favelas poderiam requerer à Prefeitura a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obrigasse a construir e a doar, ao Poder Público, Habitações de Interesse Social (Município de São Paulo, 1986).

Esta lei integra o processo de mercantilização do potencial construtivo e inaugurou uma nova tese, a **tese da articulação**. Esta se define pelo vínculo entre o aumento do potencial construtivo mediante o pagamento de contrapartidas pecuniárias que se convertem em recursos para execução de políticas setoriais.

Os motivos do Executivo Municipal são estruturados com o seguinte argumento:

Em nosso Município, **cerca de 33% [...] da população se abriga nesse tipo de sub-moradia** [favelas, núcleos e cortiços] [...]. **Existem, de outra parte, imóveis limitados por índices e características ocupacionais de sua zona de uso, que poderiam ter maior aproveitamento** [...]. A presente propositura tem por objetivo, precisamente, a busca de solução para esse grave problema social, com a colaboração, mediante estímulo, da iniciativa privada. Procura, assim, instituir operações interligadas, em que, com **o benefício de novos índices e características de uso e ocupação do solo a determinados terrenos, obriga seus proprietários, em contrapartida, à edificação de habitações de interesse social**, destinadas à população favelada, tudo sem prejuízo da preservação dos superiores interesses do ordenamento da cidade. (Câmara Municipal de São Paulo, 1986, p. 8, grifos nossos)

De acordo com um suplemente publicado pelo Executivo Municipal no Diário Oficial, “a ideia central [das operações interligadas] é promover a construção de habitações populares, mediante a possibilidade de aumentar o potencial construtivo de determinados terrenos” (Wilderode, 1994, p. 9).

Em 1988 é publicado o Decreto Municipal n.º 26.913, que permitiu aos interessados nas Operações Interligadas contratarem o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-normal (Funaps) para construir as habitações requeridas como contrapartida. Isto é, os proprietários poderiam efetuar um pagamento em dinheiro ao Funaps para a construção das habitações de interesse social. A partir daí, de vez, era possível comprar potencial construtivo mediante um pagamento para produção de HIS, revelando o caráter articulador dessa tese.

Após a vitória de Luiza Erundina para a Prefeitura, em 1988, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), as operações interligadas seguiram, a despeito da inclinação ideológica do governo. A gestão da nova prefeita chegou a encaminhar à Câmara Municipal, em 1989, um projeto de lei para reformular as Operações Interligadas e não deixar em aberto possibilidades de remoção de favelas. Contudo, tão projeto não logrou êxito em sua aprovação.

Rolnik (2015, p. 327) enfatiza que devido ao montante de recursos obtidos com as Operações Interligadas, a gestão de Luiza Erundina (1989 – 1993) optou por continuar usando o instrumento, “[...] tendo financiado quase 4 mil das 10 mil moradias produzidas pelo município naquela gestão. O financiamento inclui projetos de construção de moradias por mutirão e autogestão, urbanização de favelas e reforma de edifícios em áreas centrais [...]”.

Houve a retomada da ideia de condicionar a maior exploração edilícia do lote por intermédio de uma contrapartida, com a diferença de que *se articulou* as possibilidades de aumento do potencial construtivo via pagamentos pecuniários com a execução de políticas setoriais, nesse caso, a habitacional.

A Lei de Desfavelamento foi suspensa por decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 1998, e em 2000, o Tribunal a julgou inconstitucional e revogou, em definitivo, sua utilização. Contudo, outras duas formas de articulação entre a mercantilização do potencial construtivo e a execução de políticas setoriais já estavam em desenvolvimento: as Operações Urbanas e a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Em 1991, a gestão de Erundina envia à Câmara Municipal o projeto de um Plano Diretor (Projeto de Lei n.º 139/1991), no qual foi previsto, pela primeira vez, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Conforme consta no Art. 12, § 2.º do projeto de lei, “os recursos financeiros auferidos na outorga onerosa, referida neste artigo, integrarão o Fundo de Urbanização, criado por esta lei” (Câmara Municipal de São Paulo, 1991, p. 10). O Art. 49 da lei criaria o Fundo de Urbanização, que se constituiria de receitas provenientes dos “valores em dinheiro correspondentes à outorga onerosa da autorização de construção de área superior ao CA único estabelecido [...]” (Câmara Municipal de São Paulo, 1991, p. 29). E esses recursos seriam “aplicados prioritariamente na execução do programa de ZEIS, no atendimento da demanda habitacional prioritária. [e] também na implantação e conservação de áreas verdes, em obras de drenagem e em obras viárias [...]” (Câmara Municipal de São Paulo, 1991, p. 30).

Apesar de o Projeto de Lei não ter sido aprovado, é possível notar que a mesma articulação inaugurada pelas Operações Interligadas se repete nessa proposta para o instrumento da OODC. Vende-se potencial construtivo com vistas a obter uma fonte de receita, a qual será destinada para um fundo público que, por sua vez, aplicará esses recursos na execução de políticas setoriais.

Essa mesma articulação é mantida nos Planos Diretores de 2002 e 2014, esses sim, aprovados pela Câmara Municipal. No Plano Diretor de 2002 é criado o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), o qual é constituído pelos recursos auferidos com a aplicação da OODC. O Plano Diretor determinou, no Art. 238, que os recursos do FUNDURB fossem aplicados com base no Estatuto da Cidade, sendo destinados às seguintes finalidades: (i) execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária; (ii) transporte coletivo público urbano; (iii) ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento; (iv) implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; (v) proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; (vi) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Cristalizou-se a tese da articulação, na qual o potencial construtivo se converteu em uma mercadoria que gera uma fonte de receita para a execução da política urbana e de políticas setoriais, como a habitacional, de mobilidade, e a ambiental.

Simultaneamente ao desenvolvimento do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, formularam-se também as Operações Urbanas. Essas inovaram na mercantilização do potencial construtivo, ao transformá-lo em um título mobiliário, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), transacionado via mercado de capitais na Bolsa de Valores. O Projeto de Lei da Operação Urbana Faria Lima (Projeto de Lei n.º 543/1993) definiu, no Art. 6.º, que

Fica o Executivo Municipal autorizado a efetuar, de forma onerosa, a outorga de potencial adicional de construção e alteração dos parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo, nos lotes contidos no perímetro definido no artigo 1º desta lei, na conformidade dos valores, critérios e condições nesta estabelecidos, **como forma de obtenção dos meios e recursos destinados à Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, para a realização da Operação Urbana Faria Lima.** (Câmara Municipal de São Paulo, 1993, p. 10, grifo nosso)

Como destacado por Fix (2001, pp. 103–104), esse ponto foi polêmico, pois, diferentemente da OODC, aqui havia a total desvinculação entre o potencial construtivo e o lote. Isto é, com os CEPACs passou a ser possível comprar potencial construtivo em si, sem vínculo obrigatório com algum lote. Devido ao caráter inovador dessa medida, ela foi abandonada no processo de aprovação da lei, sendo retomada nos anos seguintes, com a chancelada do Estatuto da Cidade, que previu a existência desses títulos (Fix, 2001, 2007, 2009; Stroher, 2019).

Além disso, no Art. 7.º, § 2.º, ficou estabelecido que “a emissão dos certificados deverá ser efetuada até o limite necessário ao custeio de todas as despesas referentes à realização do programa de investimentos da Operação Urbana Faria Lima” (Câmara Municipal de São Paulo, 1993, p. 11). E essas despesas, como discriminado no Anexo 3 do Projeto de Lei, referiam-se a uma miríade de projetos e ações, entre eles pagamento de desapropriações, demolições, terraplanagem, pavimentação de vias, drenagem urbana e redes de infraestrutura básica, iluminação pública, construção de viadutos e outras obras viárias, construção de um novo terminal de ônibus, construção de Habitação de Interesse Social, construção de habitações multifamiliares para venda etc.

As Operações Urbanas inauguraram o aprofundamento da tese da articulação. Elas primeiro desvinculam o potencial construtivo da propriedade do lote. Depois, convertem o potencial construtivo em uma fonte de receita que financiará um processo de transformação urbana que inclui, além de obras públicas, outras políticas setoriais, como de mobilidade e de habitação. Na exposição de motivos do Projeto de Lei isso fica claro quando o Executivo Municipal afirma que “os recursos necessários à realização da Operação Urbana serão fornecidos pela iniciativa privada, em contrapartida pela mudança dos parâmetros urbanísticos referentes ao aproveitamento, uso e ocupação do solo” (Câmara Municipal de São Paulo, 1993, p. 37).

O que se inaugura com a tese da articulação é uma forma de parceria público-privado envolvendo a venda de potencial construtivo para o aumento dos parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo, e a geração de receita para investimento em obras públicas e na execução de políticas setoriais.

Pelos argumentos e propostas desenvolvidos ao longo da década de 1990, a gestão do potencial construtivo passou a ser dominada por uma lógica fiscal, como na tese fiscal do período de Olavo Setúbal. Mas, agora, esta dimensão fiscal está articulada com a execução de uma série de obras públicas e de políticas setoriais, notadamente, a habitacional e a de mobilidade. Esta é a característica *per excellence* da tese da articulação na gestão do potencial construtivo.

CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo é discutir e compreender como surgiu a ideia de potencial construtivo de um lote e como se deu o processo de conversão deste potencial em mercadoria, a qual pode ser transacionada pela Prefeitura ou entre particulares, tendo como referência o caso do município de São Paulo.

Através de uma pesquisa histórica nos arquivos da Câmara Municipal e dos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*, foi possível compreender que a política de gestão do potencial construtivo surge na década de 1950, com a adoção inédita do coeficiente de aproveitamento na legislação urbanística paulistana. Esse índice é adotado por influência de Anhaia Mello e inaugura o que aqui se denominou de **tese restritiva**, a qual se caracteriza pela gestão do potencial construtivo com o claro intento de controlar o avanço do processo de verticalização e adensamento construtivo na metrópole de São Paulo. Essa tese perdura até meados da década de 1970, quando são

aprovados o PDDI, em 1971, e a Lei Geral de Zoneamento, em 1972, os quais definem, pela primeira vez, diferentes zonas de uso para a cidade e, para cada zona, um coeficiente de aproveitamento distinto e ainda mais restritivo do que aquele adotado na década anterior. Devido a esse quadro, começam diversos ensaios para se aumentar o potencial construtivo. O Secovi, de acordo com relato de Benjamin Adiron Riberio, sugeriu o pagamento de uma taxa para o aumento do coeficiente de aproveitamento, ideia que foi refutada na época. Mas o grande impulso se deu com os estudos sobre o instituto jurídico do Solo Criado e o trabalho de Olavo Setúbal na formatação e divulgação dessa ideia. Setúbal foi o agente-chave nesse período, pois, enquanto prefeito de São Paulo, mobilizou esforços no Executivo para formatar juridicamente a ideia e, além disso, propagou o seu uso. Contudo, ao contrário da primeira tese, Setúbal viu nessa ideia uma fonte de receita, pois era possível vender potencial construtivo. Foi aqui que o potencial construtivo foi concebido, ainda que no plano da ideia, como uma mercadoria, a qual poderia se converter em uma fonte de receita. Assim, a partir daqui, torna-se uma constante nos documentos do executivo Municipal o argumento da debilidade fiscal e da ausência crônica de recursos, sendo necessário, dessa maneira, a criação de fontes alternativas de recurso, sendo a venda de potencial construtivo uma delas. Inaugurou-se aqui a **tese fiscal** de gestão do potencial construtivo. Setúbal não logrou êxito em aprovar as medidas do Solo Criado e essa ideia permaneceu adormecida por cerca de uma década. Ela foi retomada na gestão de Jânio Quadros com as Operações Interligadas, as quais inauguram a terceira tese da gestão do potencial construtivo, isto é, a **tese da articulação**. Com a lei das Operações Interligadas, o executivo Municipal continuava a argumentar que havia uma debilidade fiscal e que, por isso, fontes alternativas de recursos eram necessárias. Mas, diferente da tese fiscal anterior, passou-se a combinar a venda de potencial construtivo com o direcionamento dos recursos para a execução de políticas setoriais, nesse caso, a habitacional. Assim, as obras de Habitação de Interesse Social passaram a depender de recursos oriundos da reprodução do capital no setor imobiliário. A tese da articulação se aprofunda com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que também prevê que os recursos auferidos com a venda do potencial construtivo sejam destinados a um fundo público para a execução de obras públicas e políticas setoriais. Mas, sobretudo, com as Operações Urbanas Consorciadas, que desvinculam o potencial construtivo do lote e passam a comercializá-lo como uma mercadoria em si, livre de qualquer relação com um lote específico. Ao fim e ao cabo, a tese da articulação inaugurou um período de gênese e aprofundamento de uma ampla parceria público-privado na gestão do potencial construtivo.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica A. T. Benatti; ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; MORAES, Luís Gustavo Sayão De. Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metrópole*, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 213–233, 2011.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro De. Experiências similares ao solo criado. *CJ. Arquitetura*, [S. l.], v. 16, p. 44–54, 1977.

Câmara Municipal de São Paulo (1960). *Processo n.º 3260*, de 1960. Modifica disposições constantes na Lei n.º 5261, de 4-7-57 relativa a construções, e dá outras providências. Recuperado em 15 de junho de 2021, de <https://www.saopaulo.sp.leg.br/biblioteca/processos-digitalizados/>.

Câmara Municipal de São Paulo. (1965). *Processo n.º 5.487*, de 1965. Dispõe sobre os índices máximos de aproveitamento dos terrenos para fins de edificações, a reserva de espaços livres nos arruamentos, bem como revoga a lei n.º 5.261/57, e dá outras providências. Recuperado em 15 de junho de 2021, de <https://www.saopaulo.sp.leg.br/biblioteca/processos-digitalizados/>.

Câmara Municipal de São Paulo. (1986). *Processo n.º 596*, de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos e dá outros privilégios. Recuperado em 15 de junho de 2021, de <https://www.saopaulo.sp.leg.br/biblioteca/processos-digitalizados/>.

Câmara Municipal de São Paulo. (1991). *Processo n.º 139*, de 1991. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do município de São Paulo e dá outras providências. Recuperado em 15 de junho de 2021, de <https://www.saopaulo.sp.leg.br/biblioteca/processos-digitalizados/>.

Câmara Municipal de São Paulo. (1993). *Processo n.º 543*, de 1991. Cria programa de melhorias para área de interligação da Av. Brig. Faria Lima com a Av. Pedroso de Moraes e Avs. Pres. Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luís C. Berrini e Cidade Jardim, e dá outras providências. Recuperado em 15 de junho de 2021, de <https://www.saopaulo.sp.leg.br/biblioteca/processos-digitalizados/>.

CAMPOS, Cândido Malta. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Editora Senac, 2000.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano*. 2019. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e urbanismo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

DIAS, Nílcio Regueira. *Rumo à financeirização do solo criado? Crítica às adaptações da Operação Urbana Consorciada*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Curso de Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2020.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FIX, Mariana. Uma ponte para especulação - ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *Caderno CRH*, [S. l.], v. 22, n. 55, p. 41–64, 2009.

Folha De São Paulo (1976). "*Por trás da lei de Setúbal*". São Paulo, 04/04/1976, p. 22, 3º Caderno, Local.

LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. *A outorga onerosa do direito de construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LEME, Maria Cristina da Silva. *Planejamento urbano em São Paulo 1930-1969*. 1982. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

MEYER, Regina Maria Prosperi. *Metrópole e urbanismo: São Paulo anos 50*. 1991. Tese (Doutorado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

Município De São Paulo (1955, 15 de setembro). Lei nº 4.792, de 15 de setembro de 1955. Dispõe sobre o zoneamento nos bairros do Pacaembu e do Pacaembuzinho. São Paulo: *Diário Oficial do Estado*, p.53.

Município De São Paulo (1957, 04 de julho). Lei n.º 5.261, de 04 de julho de 1957. Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação, e área mínima de espaços livres, e dá outras providências. São Paulo: *Diário Oficial do Município de São Paulo*.

Município De São Paulo (1986, 09 de dezembro). Lei n.º 10.209, de 09 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo: *Diário Oficial do Município*.

O Estado de São Paulo (1977). "*Definido, solo criado vai agora à Seplan*". O Estado de São Paulo. São Paulo, 30/04/1977, p. 16, Geral

NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos. *A aplicação da outorga do direito de construir na cidade de São Paulo: uma exploração a partir dos agentes privados*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Curso de Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

PERETTO, Flávia Taliberti. *Transferência do direito de construir em São Paulo: concepção e gestão no contexto do mercado de direitos de construir*. 2020. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Pessoa, Jorge (2015). Entrevista com Benjamin Adiron Ribeiro. *Vitruvius*, São Paulo, ano 16, n. 62.02, mai., 2015

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Maria Teresa Corrêa De; JORGENSEN JUNIOR, Pedro. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 51, 2009.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SILVA, José Afonso Da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOMEKH, Nadia. *A (des)verticalização de São Paulo*. 1987. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida De. *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1994.

Stroher, Laísa Eleonora Maróstica. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com Cepac*. 2019. Tese (Doutorado). Curso de Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

WILDERODE, Daniel Julien Van. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. 1994. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.