

A venda de potencial construtivo adicional como forma de financiamento da política habitacional: Operações Urbanas versus Fundurb¹

The Sale of Additional Building Potential as a Way of Financing Housing Policy: Urban Operations versus Fundurb

Daniela Perre Rodrigues

Pós-graduada em Direito Público Municipal pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP.
E-mail: danielaperrero@gmail.com

Resumo: O presente trabalho propõe discutir a não neutralidade dos modelos de financiamento da política habitacional no município de São Paulo, através de uma análise comparativa entre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e as Operações Urbanas. Considerando que ambos são alimentados por recursos oriundos da venda de potencial construtivo adicional, nos parece defensável a hipótese de haver uma possível concorrência entre a arrecadação desses fundos, isto é, o Fundurb estaria renunciando a parte de sua receita tendo em vista a delimitação de territórios onde incidem as operações, cuja arrecadação e investimento ficam limitados a perímetros específicos. Para isso, verificamos comparativamente (i) a arrecadação do Fundurb e das Operações Urbanas – valores arrecadados, potenciais construtivos comercializados e valores do metro quadrado adicional; e (ii) o investimento dos recursos do Fundurb e das Operações Urbanas – como contribuem para o financiamento da política habitacional. Como resultado, apresentamos uma análise dos efeitos transversais entre os instrumentos urbanísticos em questão, discutindo seus impactos na política habitacional.

¹ Recebido em: 19 ago. 2022 – Aprovado em: 22 set. 2022.

Palavras-chave: Arrecadação. Investimento. Habitação. Concorrência. Transversalidade.

Abstract: This paper's purpose is to discuss the non-neutrality of financing models for housing policy in the city of São Paulo, through a comparative analysis between the Municipal Fund for Urban Development (Fundurb) and Urban Operations. Whereas both are fed by resources from the sale of additional constructive potential, it seems defensible that there is a possible competition between the collection of these funds, that is, Fundurb would be giving up part of its income in view of the delimitation of territories where operations take place, whose collection and investment are limited to specific perimeters. For this, we compared (i) the collection of Fundurb and Urban Operations – values collected, construction potential sold and values of the additional square meter; and (ii) the investment of Fundurb and Urban Operations resources – how they contribute to the financing of the housing policy. As a result, we present an analysis of the transversal effects between the urban planning instruments in question, discussing their impacts on housing policy.

Keywords: Collection. Investment. Housing. Competition. Transversality.

1 Introdução

O presente trabalho propõe analisar e discutir a não neutralidade dos modelos de financiamento da política habitacional no município de São Paulo, a fim de subsidiar avaliações sobre o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e as Operações Urbanas, através de uma análise comparativa entre a arrecadação de ambos os instrumentos e também dos seus investimentos na política habitacional, explorando os efeitos transversais entre eles.² Tem como objetivo a avaliação dos impactos desses instrumentos de política urbana no município, na perspectiva de contribuir com possíveis revisões e aperfeiçoamento.

O reconhecimento formal da moradia como direito social foi estabelecido pela emenda constitucional nº 26, de 2000; no entanto, a efetivação desse direito possui relação imediata com a necessária consolidação de recursos públicos para garanti-lo. Não há respaldo legal que garanta a permanência de recursos orçamentários para a política habitacional e, dessa maneira, sem amparo de vinculação constitucional, observa-se uma constante busca por novas formas de financiamento para as políticas públicas de habitação – por exemplo, a criação de fundos para recepção de outras receitas (PERES, 2018), como é o caso do Fundurb e das Operações Urbanas.

Diversos autores vêm debatendo criticamente as fórmulas de financiamento urbano associadas à renda da terra, comumente chamadas de estratégias de captura da mais valia

2 Nogueira (2019, p. 148) elenca alguns temas para a continuidade da agenda de pesquisa sobre os instrumentos da política urbana e, entre eles, aponta que os efeitos transversais decorrentes da integração da aplicação de outros instrumentos (como as Operações Urbanas) afetam a efetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

urbana, derivadas do conceito de solo criado – desassociação entre o direito de propriedade e o direito de construir (NOGUEIRA, 2019). Isto é, o direito de construir não é irrestrito, limita-se pelo coeficiente básico de aproveitamento, que é a relação entre a área edificada e a área do lote, podendo alcançar um coeficiente máximo desde que haja uma contrapartida financeira por parte do interessado em consumir um potencial construtivo maior do que o coeficiente básico gratuito. Essa limitação se justifica pelo investimento de recursos públicos na infraestrutura urbana que atende os terrenos privados e que, conseqüentemente, gera valorização imobiliária. Embora tal contrapartida financeira se fundamente na ideia de captura da renda da terra, cumpre destacar que a premissa para que essa renda seja capturada é que ela seja gerada. Portanto, ao invés de combatê-la, o Estado se torna sócio minoritário da renda que ele mesmo ajuda a criar (STROHER, 2019, p. 75).

O conceito de solo criado foi idealizado em meados dos anos 1970 e, naquele momento, já se apontava para duas possíveis formas distintas de arrecadar a contrapartida onerosa pelo direito de construir e de investir os recursos obtidos – uma mais distributiva e outra cuja principal característica seria a delimitação espacial. No decorrer das décadas seguintes, verificam-se o desenvolvimento e a positivação do instrumento caracterizado pela delimitação espacial – as Operações Urbanas.

Cumpre esclarecer que uma Operação Urbana é, em síntese, instrumento que permite a flexibilização das regras de uso e ocupação do solo em determinado território mediante pagamento de contrapartida financeira, a fim de possibilitar a arrecadação de recursos para custear intervenções a serem realizadas em seu perímetro. A concessão onerosa do direito de construir no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) é realizada por intermédio da alienação em leilão público de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), valores mobiliários livremente negociados, conversíveis em direito de construir. Os recursos obtidos vão para um fundo próprio de cada OUC e devem necessariamente ser investidos no mesmo perímetro onde o potencial adicional foi concedido – criando oportunidades adicionais de sobrelucro a partir da valorização gerada pelas obras (STROHER, 2019).

Na contramão dessa lógica da delimitação espacial, foi regulamentado no município de São Paulo apenas em 2004 o regime geral de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que também consiste no pagamento pela possibilidade de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento do terreno, no entanto, podendo os recursos recuperados serem aplicados em toda a cidade, com finalidade redistributiva, isto é, que priorize sua aplicação nos espaços que mais carecem de investimentos. O instrumento da OODC propõe reverter parte da valorização imobiliária para o interesse comum, através da destinação dos recursos obtidos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), criado com o objetivo de financiar investimentos em política urbana de acordo com as diretrizes

estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE). O Plano Diretor vigente³ estipulou uma vinculação mínima de 30% dos recursos do Fundurb à política habitacional, e ainda, adotou como coeficiente básico para toda a cidade o valor de uma vez a área do terreno, ou seja, pode-se construir metragem quadrada equivalente à área do terreno, sendo necessário o pagamento pela metragem quadrada adicional em todo o perímetro urbano.

Nesse sentido, nos parece defensável a hipótese de haver uma possível concorrência entre a arrecadação desses fundos (Operações Urbanas e Fundurb), que são alimentados por recursos oriundos do mesmo fator gerador – a venda de potencial construtivo adicional. Em outras palavras, o Fundurb estaria abrindo mão de parte de sua receita, tendo em vista a delimitação de territórios onde incidem as operações, cuja arrecadação e investimento ficam limitados a perímetros específicos da cidade.

Para uma análise mais detalhada, evitando conclusões generalizantes, o presente artigo verifica comparativamente (i) a arrecadação do Fundurb e das Operações Urbanas – valores arrecadados, potenciais construtivos comercializados e valores do metro quadrado adicional; e (ii) o investimento dos recursos do Fundurb e das Operações Urbanas – como contribuem para o financiamento da política habitacional.

A partir do levantamento e da análise dos dados mencionados, pretende-se discutir se as Operações Urbanas representam incremento ou renúncia de arrecadação, tendo em vista que o fator gerador dos recursos é o mesmo que alimenta o Fundurb (PAIM, 2019), e, portanto, se é possível afirmar a existência de uma concorrência entre os instrumentos. De um lado, temos a OODC, como instrumento para aumentar a capacidade arrecadatória do município através da captação da mais valia, e o Fundurb, como instrumento para o investimento redistributivo em política urbana, e, de outro, cerca de 25% do perímetro urbano destinado para projetos com regulações especiais,⁴ ou seja, tratados como exceção ao regramento geral. Nesse sentido, a hipótese deste trabalho sugere que o Estado, ao criar esses territórios de exceção, estaria abrindo mão de arrecadar parte do crescimento do preço do solo criado, concentrando investimentos em áreas valorizadas e ainda, conforme já apontado por Stroher (2019), restituindo ao proprietário o valor cobrado pelo metro quadrado adicional em forma de mais valorização imobiliária.

Portanto, como resultado, esta pesquisa apresenta uma análise dos efeitos transversais entre os instrumentos urbanísticos mencionados, discutindo seus impactos na política habitacional, tendo em vista a diversidade e a complexidade das intervenções necessárias diante das também diversas e complexas precariedades habitacionais.

3 Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

4 De acordo com os dados apresentados pelo LabCidade no segundo episódio da série de vídeos “Repensando a pauta urbanística de São Paulo”. Disponível em: <https://youtu.be/Dd2p6WDgEt0>.

2 Operações Urbanas

Operação Urbana é, em síntese, instrumento que permite a flexibilização das regras de uso e ocupação do solo em determinado território, sobretudo aumento de potencial construtivo, mediante pagamento de contrapartida financeira,⁵ a fim de possibilitar a arrecadação de recursos para custear intervenções a serem realizadas em seu perímetro. Os recursos obtidos vão para um fundo próprio de cada Operação, geridos por colegiados com participação paritária de representantes do poder público e da sociedade civil, e devem necessariamente ser investidos no mesmo perímetro, na implantação das obras previstas legalmente.

A criação das primeiras Operações Urbanas ocorreu em um momento marcado pela recessão econômica impulsionada desde a década de 1980 no país, com refluxo de investimentos nas cidades e crescente apelo às fórmulas de financiamento privadas, o que se alinhava aos ideais urbanos neoliberais que emergiam internacionalmente (STROHER, 2019).

Atualmente o município de São Paulo conta com três Operações Urbanas Consorciadas (OUCs): Água Branca (OUCAB), Faria Lima (OUCFL) e Água Espraiada (OUCAE). A concessão onerosa do direito de construir no âmbito das OUCs é realizada por intermédio da alienação em leilão público de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), valores mobiliários livremente negociados, conversíveis em direito de construir – independentemente de qualquer pedido de aprovação de projeto ou obra, permitindo ao adquirente usufruir do direito adicional de construção em terreno distinto daquele onde o direito foi originado e tornando a renda gerada em um ativo mais líquido (STROHER, 2019). Assim, o poder público vende o Cepac quando o valor do potencial construtivo adicional ainda é baixo, e quando ocorre a valorização, são os detentores do Cepac que ficam com os ganhos (DAVID, 2015).

Além disso, segue vigente a Operação Urbana Centro (OU Centro), cuja arrecadação é realizada mediante Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que também se refere à venda de potencial construtivo adicional, mas vinculada ao licenciamento de um empreendimento na Prefeitura. As Operações Faria Lima (OUCFL) e Água Branca (OUCAB) contaram também com um período em que a arrecadação era realizada mediante OODC: a primeira entre 1995 e 2004 e a segunda entre 1995 e 2013.

O Plano Diretor vigente estipulou uma vinculação mínima de 25% dos recursos das Operações Urbanas à política habitacional. A participação dos recursos das Operações Urbanas no financiamento da política habitacional entre os anos de 2014 e 2020 no município de São Paulo, em relação ao total dos investimentos da Prefeitura na área, representou

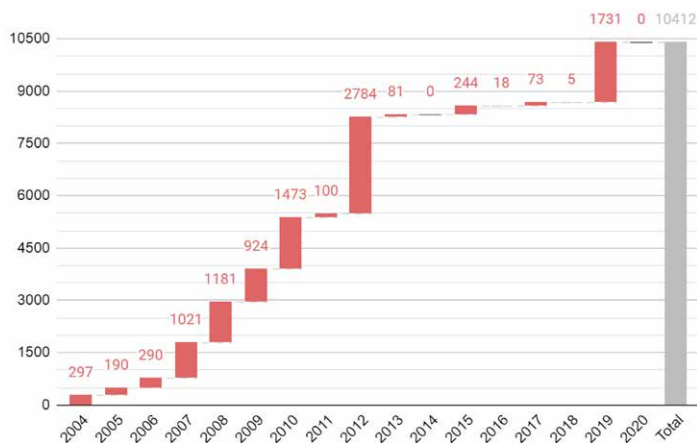
5 Paga-se pela diferença entre o Coeficiente de Aproveitamento básico (CAB) e o máximo (CMax) permitido.

uma média de 13% ao ano, com uma variação de 6% a 24%⁶, não constituindo fonte pouco relevante.

2.1 Arrecadação

A partir dos dados disponíveis nos Históricos dos Leilões de Cepac de cada uma das Operações Urbanas Consorciadas, e dos registros da arrecadação de OODC disponíveis nos resumos da movimentação financeira publicados pela SPUrbanismo,⁷ verificou-se que a maior parte da arrecadação se concentrou no período entre 2007 e 2013, com retomada em 2019 devido a um único leilão da OUCFL com arrecadação vultosa, conforme demonstrado no Gráfico 1. Ainda, em todo o período analisado a arrecadação se dividiu entre a OUCAE (49,1%) e a OUCFL (42,3%), com contribuição minoritária da OUCAB (8%) e praticamente inexpressiva da OU Centro (0,5%), conforme demonstrado no Gráfico 2. Destacamos que a OUCAE e a OUCFL localizam-se em uma área que historicamente concentra a maioria dos lançamentos imobiliários, os investimentos em equipamentos públicos e infraestrutura, os melhores índices de renda e a maior parte das oportunidades de emprego (VILLAÇA, 2001).

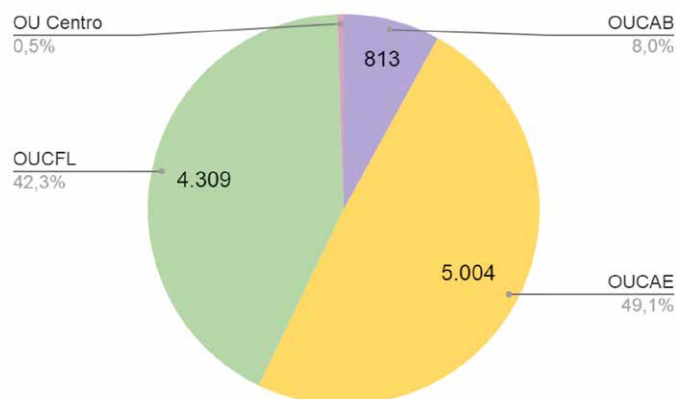
Gráfico 1 - Evolução das receitas das Operações Urbanas (em R\$ milhões)



Fontes: Histórico de leilões das Operações Urbanas Consorciadas Água Branca, Água Espraiada e Faria Lima. Caderno da Operação Urbana Centro. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

6 Dados extraídos da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

7 Empresa pública responsável pela gestão das Operações Urbanas.

Gráfico 2 - Relação entre as receitas das Operações Urbanas (em R\$ milhões)

Fontes: Histórico de leilões das Operações Urbanas Consorciadas Água Branca, Água Espraiada e Faria Lima. Caderno da Operação Urbana Centro. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Verificamos também que o valor médio da contrapartida por metro quadrado de área construtiva adicional (ACA), entre 2004 e 2020, foi de 1.913 reais, obtido a partir da relação entre o montante arrecadado no período (10,41 bilhões de reais)⁸ e a quantidade de metro quadrado de ACA adquiridos (5.441.923 m²). Cumpre lembrar que a quantidade de metro quadrado de ACA não deve ser confundida com o número de Cepacs adquiridos em cada leilão.⁹

2.2 Investimentos na Política Habitacional

No que diz respeito às despesas das Operações Urbanas, avaliamos o seu volume total e a parcela destinada para fins habitacionais no período entre 2004 e 2020. Foram considerados apenas os recursos liquidados, isto é, aqueles que foram de fato executados. Está representada no Gráfico 3 a evolução das despesas totais e das despesas habitacionais, em relação ao montante arrecadado anualmente. É possível verificar que, entre 2004 e 2009, apesar dos quase 4 bilhões arrecadados (somando todas as operações vigentes e suas receitas via OODC e Cepac), não houve nenhum investimento habitacional.¹⁰ Em todo o período analisado, as Operações Urbanas destinaram, em média, 10% de sua arrecadação para a política habitacional (ver Gráfico 4).

Destacamos que no PDE de 2014 foi inserida a obrigação de uma aplicação mínima de

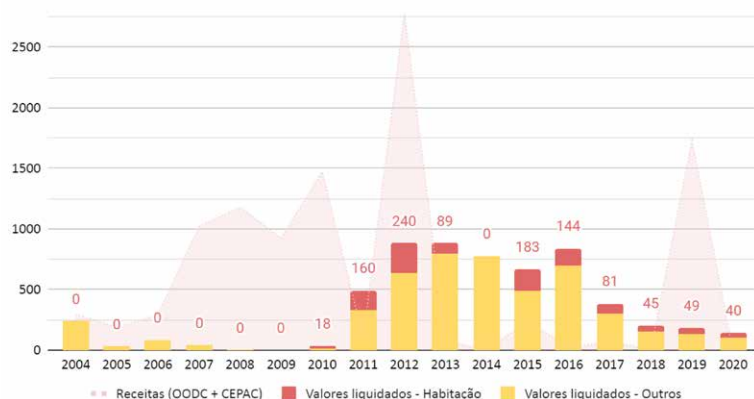
8 Em valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

9 Para fins analíticos, consideramos 1,8 o fator de conversão do Cepac em metro quadrado de ACA na OUCFL, e 1 na OUCAB e na OUCAE, tendo em vista as variáveis definidas na lei de cada OUC.

10 De acordo com os dados extraídos da execução orçamentária. É possível que intervenções habitacionais tenham sido financiadas no período com recursos oriundos de Operações Urbanas sem que tenha sido possível identificá-las através de dotações orçamentárias específicas.

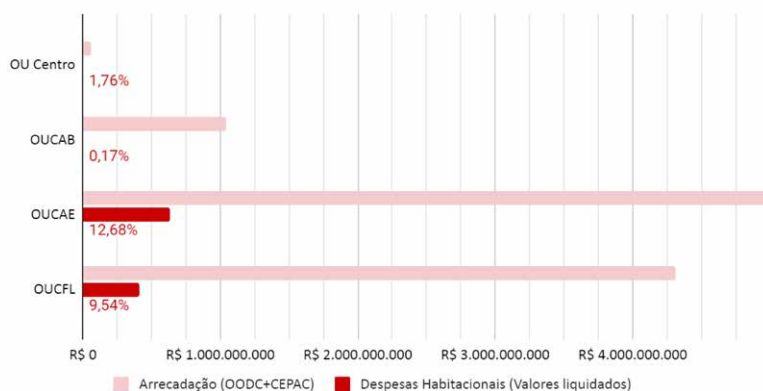
25% dos recursos das OUCs em habitação e, ainda, que as leis nº 16.975/2018 e nº 17.561/2021 aumentaram essa porcentagem para 30% na OUCAE e na OUCAB, respectivamente. No entanto, não há nenhum dispositivo que vincule essa porcentagem mínima com a arrecadação ou com o investimento anual e, considerando que as operações não possuem prazo para serem concluídas, caberia o argumento formal de que as operações “ainda” não destinaram seu percentual mínimo para habitação – sem garantia de que algum dia o farão.

Gráfico 3 - Receitas e despesas das Operações Urbanas ano a ano (em R\$ milhões)



Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

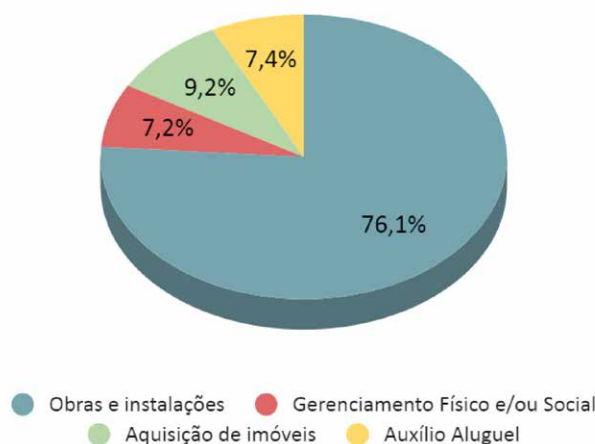
Gráfico 4 - Relação entre receitas e despesas habitacionais por Operação Urbana



Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Analisamos as despesas habitacionais a partir dos dados da execução orçamentária por projeto/atividade, a fim de verificar o enfrentamento das necessidades habitacionais identificadas no Plano Municipal de Habitação¹¹ – intervenção no território (urbanização e regularização) e novas unidades habitacionais. No entanto, pudemos concluir que as dotações orçamentárias muitas vezes não refletem de forma fiel o tipo da intervenção que a onerou. Isto é, para o caso das Operações Urbanas, através do acompanhamento dos seus Grupos de Gestão nos anos de 2019 e 2020, verificamos que todas as intervenções habitacionais financiadas pelas Operações Urbanas até o presente momento trata-se de construção de novas unidades habitacionais, apesar de terem sido enquadradas, na maior parte das vezes, em dotações orçamentárias cujo projeto/atividade indicava urbanização ou regularização. Dessa maneira, optamos por analisar os investimentos habitacionais do período distribuídos pelos seus elementos de despesa, conforme Gráfico 5.

Gráfico 5 - Despesas habitacionais das Operações Urbanas entre 2004 e 2020



Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

3 Fundo de Desenvolvimento Urbano

Na contramão da lógica da delimitação espacial inerente às Operações Urbanas, foi instituído pelo PDE de 2002 e regulamentado no município de São Paulo em 2004 o regime geral de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que também consiste no pagamento pela possibilidade de construir acima do coeficiente básico de aproveitamento do terreno, no entanto, a arrecadação é dispersa e os recursos recuperados podem ser aplicados em toda a cidade, com finalidade redistributiva, isto é, visa a redução de desigualdades em infraestrutura urbana investindo em diferentes territórios da cidade (PAIM, 2019).

¹¹ Projeto de lei nº 619, de 2016.

O instrumento da OODC pretende reverter parte da valorização imobiliária para o interesse comum, através da destinação dos recursos obtidos para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), criado para alocar a arrecadação de OODC que não estivesse associada a uma operação urbana específica, com o objetivo de financiar investimentos em política urbana de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico. Configura-se também como um espaço de participação sobre a alocação dos recursos, tendo em vista que sua gestão é realizada por um Conselho Gestor formado por representantes do poder público e da sociedade civil.

A contrapartida financeira paga pelo consumo de potencial construtivo adicional é a principal fonte de recursos do Fundurb. O Plano Diretor vigente¹² adotou como coeficiente básico para toda a cidade o valor de uma vez a área do terreno, ou seja, pode-se construir metragem quadrada equivalente à área do terreno, sendo necessário o pagamento pela metragem quadrada adicional em todo o perímetro urbano; e ainda, estipulou uma vinculação mínima de 30% dos recursos de fundo à política habitacional. A participação dos recursos do Fundurb no financiamento da política habitacional entre os anos de 2014 e 2020 no município de São Paulo, em relação ao total dos investimentos da Prefeitura na área, representou uma média de 16% ao ano, com uma variação de 12 a 21%,¹³ não constituindo fonte pouco relevante. As receitas extraorçamentárias oriundas da venda de potencial construtivo adicional e investidas em política habitacional, quando somadas, vem apresentando proporção semelhante às do Tesouro Municipal.

3.1 Arrecadação

Com a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014, o Cadastro de Valor de Terreno¹⁴ para fins de cobrança da OODC foi atualizado, além da contrapartida que passou a ser exigida em toda a cidade a partir do coeficiente de aproveitamento (CA) básico unitário, sendo possível atingir um coeficiente de aproveitamento máximo de até 4 vezes a área do terreno em áreas com infraestrutura de transporte público de massa.

A partir dos dados observados no Balanço Orçamentário e Financeiro do Fundurb e conforme apresentado no Gráfico 6, verificou-se que logo após a aprovação do PDE de 2014 não houve grande alteração de receitas, considerando que já havia um estoque de empreendimentos imobiliários aprovados que continuou seguindo as regras anteriores às mudanças de 2014, mediante o chamado “direito de protocolo”; além da crise econômica e fiscal na qual o país mergulhou entre 2015 e 2017 (STROBEL; MAGALHÃES; FILOCOMO, 2021). No entanto, verificou-se um incremento significativo na arrecadação do Fundurb em 2019, aproximadamente 2,3 vezes a arrecadação do ano anterior, possivelmente

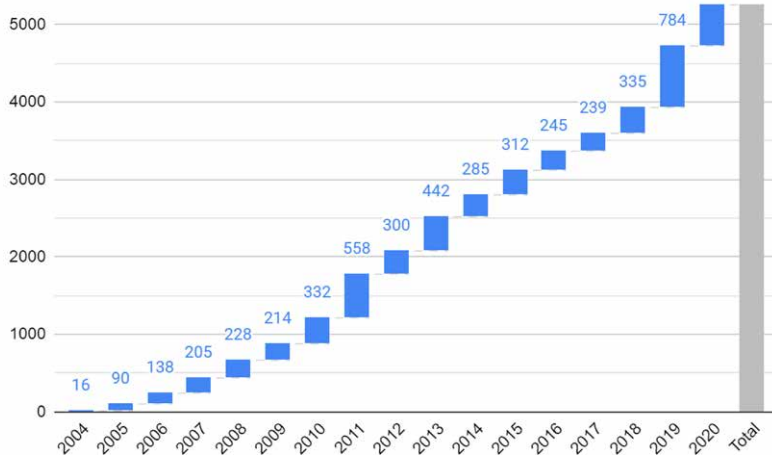
12 Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014.

13 Dados extraídos da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

14 Quadro 14. Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. Anexo à lei nº 16.050/14.

impulsionado pelos avanços possibilitados pelo PDE de 2014, sobretudo no que diz respeito ao CA básico único e unitário, tornando o Fundurb uma importante fonte de financiamento da política habitacional em um curto espaço de tempo, conforme veremos na seção 3.2. Deve-se ressaltar essa importância tendo em vista ainda que os investimentos custeados pelo Tesouro Municipal são em grande parte vinculados constitucionalmente a setores específicos, como Saúde e Educação (PERES, 2018).

Gráfico 6 - Evolução das receitas do Fundurb oriundas da OODC (em R\$ milhões)



Fonte: Balanço Financeiro e Orçamentário do Fundurb. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Complementarmente, verificamos que o valor médio da contrapartida por metro quadrado de área construtiva adicional (ACA), entre 2004 e 2020, foi de 620 reais, obtido a partir da relação entre o montante arrecadado no período (5,27 bilhões de reais)¹⁵ e a quantidade de metro quadrado de ACA quitados (8.495.768 m²), oriunda do cadastro de Outorga Onerosa administrado pela Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação do Solo (DEUSO).¹⁶

15 Em valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

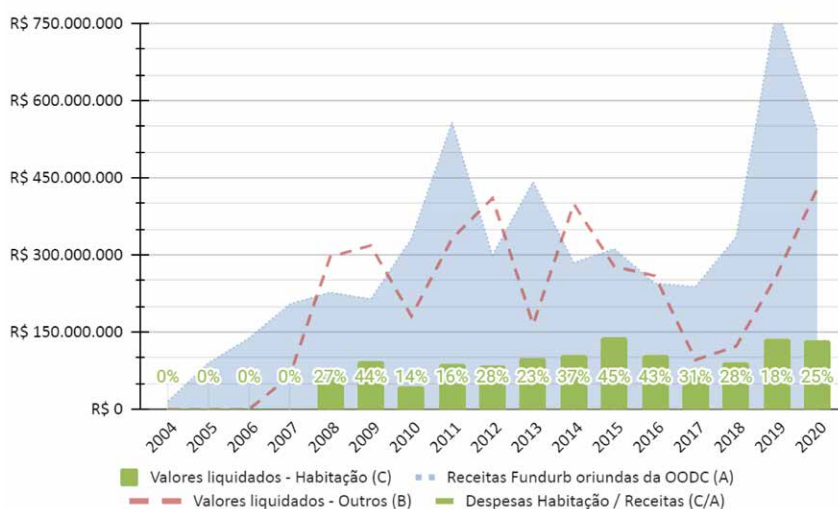
16 Disponível no Relatório de Monitoramento e Avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico, elaborado pela Coordenadoria de Planejamento Urbano (PLANURB) da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) em dezembro/2020.

3.2 Investimentos na política habitacional

No que diz respeito às despesas do Fundurb, avaliamos seu volume total e a parcela destinada para fins habitacionais no período entre 2004 e 2020. Foram considerados apenas os recursos liquidados, isto é, aqueles que foram de fato executados. Está representada no Gráfico 7 a evolução das despesas totais e das despesas habitacionais, destacando a relação entre estas e o montante arrecadado anualmente. No período analisado o Fundurb destinou, em média, 24% de sua arrecadação para a política habitacional.

Cabe destacar que o PDE de 2014 estabeleceu uma vinculação de 30% dos recursos do Fundurb para habitação¹⁷ e que, de fato, no período entre 2014 e 2017, se verifica um impacto positivo no percentual de recursos destinados para a área. No entanto, tais percentuais caíram nos três anos seguintes, justamente quando a arrecadação aumentou, permanecendo constantes em volume de recursos.

Gráfico 7 - Relação entre receitas e despesas do Fundurb ano a ano (em R\$ milhões)



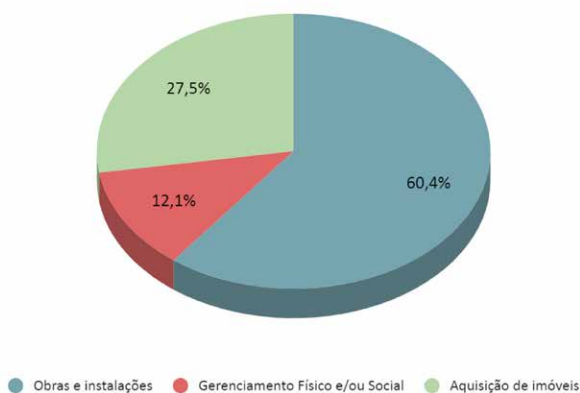
Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Com relação à distribuição dos investimentos habitacionais do período por seus elementos de despesa, destacamos que 27,5% dos investimentos concentraram-se em aquisições de imóveis para fins habitacionais (ver Gráfico 8). O PDE de 2014, além de estabelecer a vinculação mínima já mencionada, definiu que os recursos deveriam ser utilizados para aquisição de terrenos destinados à produção habitacional, dispositivo esse que foi

17 Além da vinculação mínima de 30% da arrecadação do Fundurb para a política habitacional, o PDE de 2014 também estabeleceu a vinculação mínima de 30% da arrecadação do Fundurb para investimentos em mobilidade.

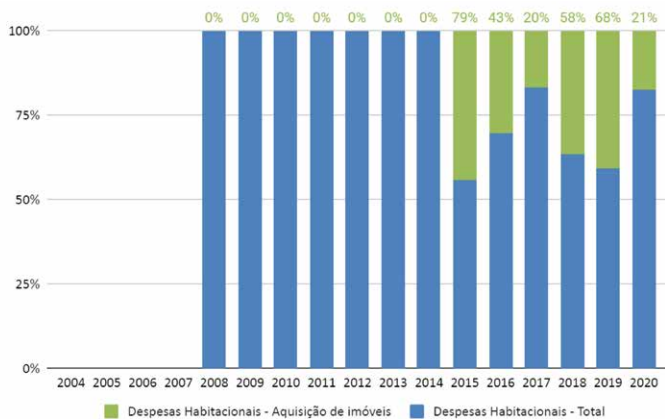
alterado pela lei nº 17.217/2019, possibilitando também a utilização dos recursos vinculados em projetos e obras habitacionais. O impacto pode ser observado no Gráfico 9, com altos percentuais destinados à aquisição de terrenos para fins habitacionais entre 2014 e 2019 (com exceção de 2017), e sua redução expressiva em 2020, após a alteração legislativa mencionada.

Gráfico 8 - Distribuição das despesas habitacionais do Fundurb entre 2004 e 2020



Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE

Gráfico 9 - Distribuição das despesas habitacionais do Fundurb entre 2004 e 2020

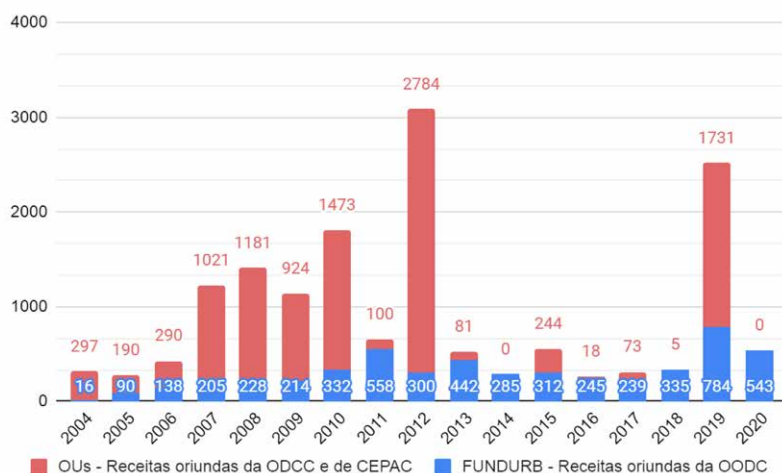


Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

4 Análise comparativa

Conforme demonstrado nas seções 2.1 e 3.1, as Operações Urbanas arrecadaram entre 2004 e 2020 o montante de 10,41 bilhões de reais; enquanto o montante arrecadado via OODC fora do perímetro das Operações e destinado ao Fundurb somou, no mesmo período, apenas 5,26 bilhões (ver Gráficos 10 e 11). Isto é, a arrecadação resultante da venda de potencial construtivo adicional dentro das Operações Urbanas foi duas vezes maior do que no restante da cidade. Conforme já apontado por Stroher (2019), essa comparação nos possibilita ter dimensão da parcela da renda da terra que fica concentrada na pequena porção da cidade representada pelas Operações Urbanas, sobretudo, pela OUCAE e pela OUCFL, responsáveis por 91,4% da arrecadação (Gráfico 2).

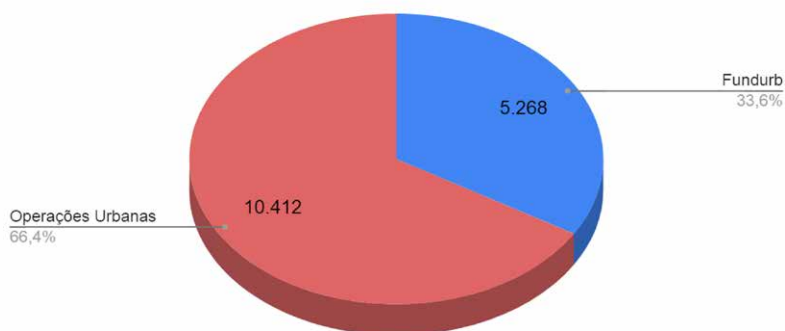
Gráfico 10 - Comparação entre receitas: Fundurb e Operações Urbanas (em R\$ milhões)



Fontes: Balanço Financeiro e Orçamentário do Fundurb. Histórico de leilões das Operações Urbanas Consorciadas Água Branca, 18 Água Espraiada e Faria Lima. Caderno da Operação Urbana Centro. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

18 As informações disponíveis sobre a arrecadação da OUCAB via OODC não possuem detalhamento ano a ano, apenas o montante arrecadado no período. Para fins analíticos, consideramos que a arrecadação foi constante entre 2004 e 2013.

Gráfico 11 - Arrecadação total oriunda da venda de potencial construtivo adicional entre 2004 e 2020 (em R\$ milhões)



Fontes: Balanço Financeiro e Orçamentário do Fundurb. Histórico de leilões das Operações Urbanas Consorciadas Água Branca, Água Espraiada e Faria Lima. Caderno da Operação Urbana Centro. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

No que diz respeito especificamente ao período após a aprovação do Plano Diretor vigente, verifica-se um incremento na arrecadação do Fundurb, sobretudo nos anos de 2019 e 2020, resultando em uma maior arrecadação via regime geral de OODC (cerca de 2,7 bilhões) em relação às Operações Urbanas (cerca de 2 bilhões). No entanto, não é possível afirmar que se trata de uma tendência, tendo em vista o curto período transcorrido, tanto do ponto de vista do Fundurb, com apenas 2 anos de incremento na arrecadação; quanto das Operações Urbanas, cuja arrecadação não é constante e, no período em questão, se resumiu praticamente a um único leilão da OUCFL. Além disso, mesmo que se tratasse de uma tendência, e que nos próximos anos a arrecadação através da venda de potencial construtivo adicional se equiparasse dentro e fora do perímetro das operações, ainda estaríamos diante de uma grande parcela da renda da terra concentrada em uma pequena e privilegiada porção da cidade.

Ao compararmos a quantidade de metros quadrados comercializados entre 2014 e 2020, temos cerca de 5,4 milhões de m² nas Operações Urbanas e 8,5 milhões no restante da cidade (Gráfico 12). Se a quantidade de metros quadrados é maior no restante da cidade, o que justifica uma maior arrecadação dentro dos perímetros das operações? A cobrança da contrapartida fora das operações é calculada de acordo com fórmula estabelecida no Art. 117 do PDE, sendo uma das variáveis o valor do metro quadrado do terreno, dado pelo Quadro 14 da mesma lei, com previsão de atualização anual.¹⁹ Cabe destacar que, ainda que defasado, o valor médio do metro quadrado do terreno nos setores da OUCFL alcançou

¹⁹ No entanto, o Quadro 14 sofreu uma única atualização em 2019 através do decreto nº 59.166/19.

R\$ 5.980,06,²⁰ enquanto na cidade como um todo apenas R\$ 1.389,49,²¹ isto é, 4,3 vezes mais. Além disso, o CA máximo nas Operações Urbanas atinge 6 vezes a área do terreno, enquanto no restante da cidade atinge no máximo 4. Nesse sentido, tanto o preço do metro quadrado do terreno quanto os parâmetros urbanísticos podem ser considerados fatores que determinam as diferenças significativas nos valores arrecadados por instrumentos que partem do mesmo fator gerador. Podemos observar no Gráfico 13 que o valor médio do metro quadrado da área construtiva adicional (ACA) dentro das Operações Urbanas foi aproximadamente 3 vezes maior que no restante da cidade de São Paulo no período entre 2004 a 2020.

Gráfico 12 - Quantidade de ACA comercializada entre 2004 e 2020 (em milhões de m²)

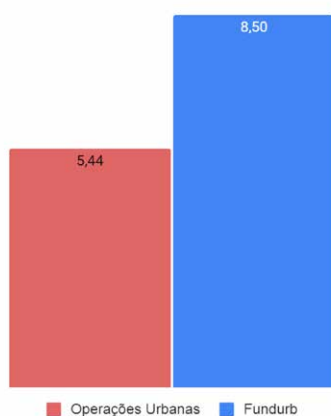
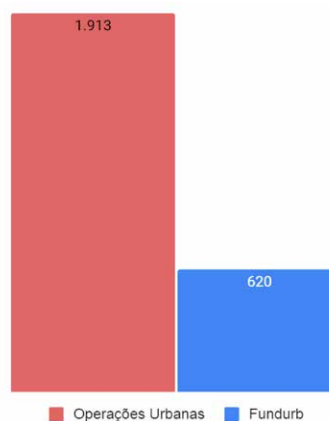


Gráfico 13 - Valor médio do m² de ACA comercializado entre 2004 e 2020 (em R\$)



Fontes: Balanço Financeiro e Orçamentário do Fundurb. Histórico de leilões das Operações Urbanas Consorciadas Água Branca, Água Espreaiada e Faria Lima. Caderno da Operação Urbana Centro. Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PDE. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.:

No que diz respeito aos investimentos realizados com recursos arrecadados com venda de potencial construtivo adicional, quando comparamos os valores liquidados pelo Fundurb e pelas Operações Urbanas no período entre 2004 e 2020, verificamos que 55% dos recursos investidos em política habitacional foram oriundos do Fundurb, e apenas 45% das Operações Urbanas. Já com relação aos investimentos em outras áreas da política urbana a relação se inverte, sendo 57% provenientes das Operações Urbanas e apenas 43% do Fundurb (ver Gráfico 14). Ainda comparativamente, tem-se que 24% dos recursos arrecadados pelo Fundurb foram liquidados em intervenções

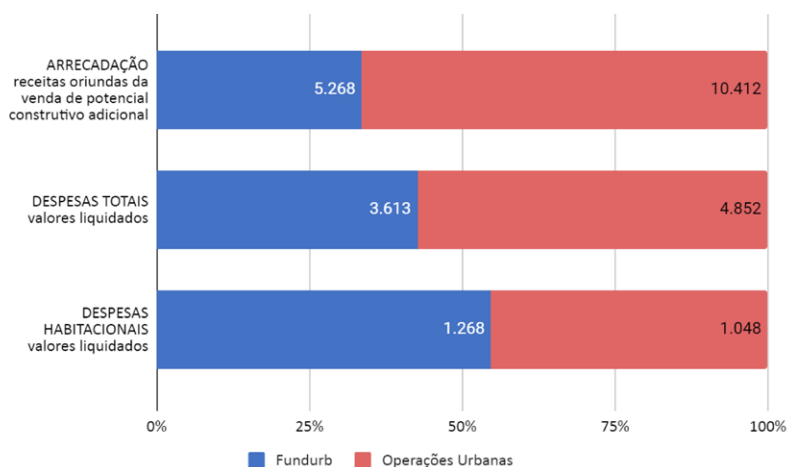
20 Valor médio entre o preço do m² nos setores 83 e 299, obtidos no Quadro 14 anexo à lei nº 16.050/14, atualizado conforme decreto nº 59.166/19.

21 Valor médio entre o preço do m² em todos os setores do município, obtidos no Quadro 14 anexo à lei nº 16.050/14, atualizado conforme decreto nº 59.166/19.

habitacionais, enquanto apenas 10% do montante arrecadado pelas Operações Urbanas (ver Gráfico 15).

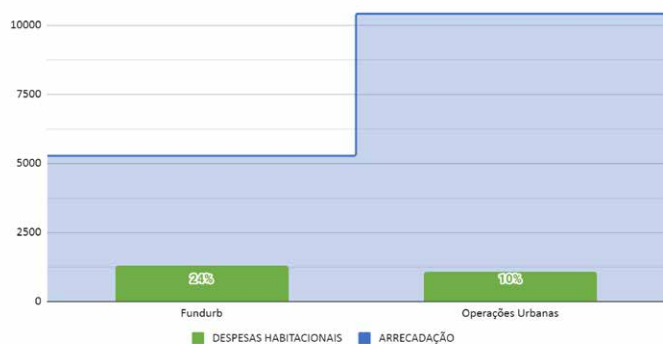
Cumprir lembrar que o solo criado não é a única fonte de recursos aplicada nas operações, diversas obras públicas precederam seu início formal, com o intuito de ancorar o processo de transformação urbana; além da pressão por novos investimentos estatais para responder à demanda gerada pelo adensamento populacional, que pode drenar outras fontes de recursos públicos (FIX, 2001); sem falar nos custos da estrutura administrativa responsável por sua gestão (SPUrbanismo), que atende apenas áreas específicas da cidade.

Gráfico 14 - Comparação entre arrecadação e despesas: Fundurb e Operações Urbanas (em R\$ milhões)



Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Gráfico 15 - Relação entre as despesas habitacionais e a arrecadação (em R\$ milhões)



Fonte: Base de Dados da Execução Orçamentária disponível em <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Ainda para fins de comparação, retomamos os valores mencionados nas seções 2.2 e 3.2 referentes aos recursos liquidados para aquisição de terrenos com finalidade habitacional – 72,8 milhões de reais proveniente das Operações Urbanas e 348,6 milhões provenientes do Fundurb. Além deste ter investido quase 5 vezes mais em aquisição de terrenos no período em questão, considerando a diferença do valor médio do metro quadrado do terreno no perímetro da OUCFL (R\$ 5.980/m²) e na cidade como um todo (R\$ 1.389/m²), o recurso investido pelo Fundurb possibilitaria a aquisição de 20 vezes mais metros quadrados em toda a cidade do que o recurso das Operações Urbanas possibilita em seus perímetros (ver Quadro 1).

Quadro 1 - Relação entre as despesas com aquisição de imóveis para fins habitacionais



Fontes: Base de Dados da Execução Orçamentária. Quadro 14 (Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa) anexo à lei nº 16.050/14 e atualizado conforme decreto nº 59.166/19. Elaborado pela autora. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

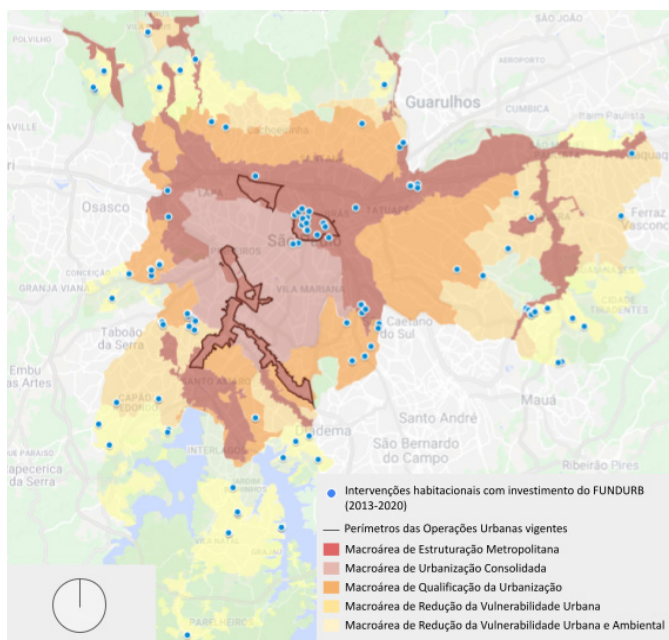
Por fim, apesar dos dados provenientes da execução orçamentária não permitirem a territorialização dos recursos liquidados, consideramos fundamental verificar em quais lugares da cidade estão as intervenções habitacionais financiadas com recursos oriundos do Fundurb, a fim de comparar com a localização já previamente conhecida dos investimentos das Operações Urbanas – delimitadas por seus próprios perímetros.

Como se nota no Mapa 1, todas as Operações Urbanas estão na Macroárea de Estruturação Metropolitana, caracterizada pela existência de grandes vias estruturais que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa. Conforme já apontado por Stroher (2019), apesar dos perímetros das operações guardarem diferenças entre si, todas elas abrangem espaços privilegiados em comparação à metrópole como um todo – contam com acesso a linhas de metrô e/ou de trem, aspecto particularmente importante, tendo em vista a escassez desse tipo de transporte em uma região metropolitana com um território tão extenso como o de São Paulo.

Já as intervenções habitacionais financiadas pelo Fundurb encontram-se distribuídas

também pela Macroárea de Qualificação da Urbanização (padrão médio de urbanização e oferta de serviços e equipamentos), Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (periferia da área urbanizada, elevados índices de vulnerabilidade social), e Macroárea de redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental (elevados índices de vulnerabilidade socioambiental). Dessa maneira, é possível afirmar que os recursos oriundos do Fundurb no período entre 2004 e 2020 viabilizaram intervenções habitacionais em regiões com persistentes demandas por investimentos públicos. Conforme já apontado por Santoro, Lopes e Lemos (2016), diferentemente das Operações Urbanas, o Fundurb conseguiu arrecadar no centro expandido e viabilizar investimentos em regiões mais afastadas da cidade.

Mapa 1 - Territorialização dos recursos liquidados na política habitacional oriundos da venda de potencial construtivo adicional no período entre 2004 e 2020



Fontes: Acompanhamento do Projetos Aprovados pelo Fundurb, disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712. Geosampa. Elaborado pela autora.

5 Considerações finais

A partir do levantamento e da análise dos dados foi possível verificar que as Operações Urbanas arrecadaram entre 2004 e 2020 o montante de 10,41 bilhões de reais, enquanto o montante arrecadado via OODC fora do perímetro das Operações e destinado ao Fundurb somou, no mesmo período, apenas 5,26 bilhões – isto é, a arrecadação resultante da venda de potencial construtivo adicional dentro das Operações Urbanas foi duas vezes

maior do que no restante da cidade. Essa comparação nos possibilita ter dimensão da parcela da renda da terra que fica concentrada na pequena porção da cidade representada pelas Operações Urbanas (STROHER, 2019), sobretudo na OUCAE e na OUCFL, responsáveis por 91,4% da arrecadação, áreas que historicamente concentram os investimentos em equipamentos públicos e infraestrutura (VILLAÇA, 2001).

Verificamos também que 24% dos recursos arrecadados pelo Fundurb no período entre 2004 e 2020 foram liquidados em intervenções habitacionais; enquanto apenas 10% do montante arrecadado pelas Operações Urbanas foi destinado à habitação, demonstrando um caráter residual. Além disso, foi possível verificar que os recursos oriundos do Fundurb viabilizaram intervenções habitacionais em regiões mais afastadas e com persistentes demandas por investimentos públicos; diferentemente das Operações Urbanas, que apesar do “sucesso” de arrecadação, além de concentrar renda em áreas já privilegiadas, apresentam atualmente déficit de recursos para conclusão do programa de investimentos, sobretudo do ponto de vista habitacional. A própria valorização fundiária pode induzir ao déficit, isto é, ao mesmo tempo que a valorização é condição para atrair o interesse privado e elevar a arrecadação, ela pode aumentar o custo das intervenções públicas, possibilitando, inclusive, a drenagem de outros fundos públicos para essas áreas,²² reproduzindo ainda mais desigualdades.

Por meio de análises sobre os tipos de intervenções habitacionais implementadas no âmbito das Operações Urbanas, através do acompanhamento dos seus Grupos de Gestão nos anos de 2019 e 2020, corroboramos com Stroher (2019) ao afirmar que as OUCs têm constituído políticas propulsoras de déficits habitacionais, através da remoção de áreas ocupadas precariamente com posterior reassentamento em unidades habitacionais financiadas no mesmo perímetro da operação – não cabem todos, nem todos podem pagar, e os que podem são pressionados para vender e obter a rentabilidade relativa a uma boa localização e rumar novamente para os espaços periféricos (SANTORO, 2015). Ainda de acordo com Santoro (2015), mais do que produzir novas moradias, é preciso articulá-las a outras formas de propriedade e políticas, como banco de imóveis públicos, locação social, que permitam a permanência dos mais vulneráveis.

Nesse sentido, ao simularmos um cenário hipotético onde a totalidade dos recursos obtidos com venda de potencial construtivo adicional é destinada ao Fundurb, ele alcançaria um montante de 15,7 bilhões de reais²³ (3 vezes mais do que o de fato arrecadado pelo

22 Em audiência pública realizada em 2021 sobre o PL nº 723/2015, que dispõe sobre a Operação Urbana Bairros do Tamanduateí, surgiram questionamentos sobre o déficit entre o valor de entrada e de saída do projeto, e a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento explicou que o valor defasado do projeto pode ser recomposto com recebimento de verba de outras esferas. (<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/operacao-urbana-tamanduatei-e-discutida-em-audiencia-da-comissao-de-politica-urbana/>)

23 Somatória da arrecadação do Fundurb e das Operações Urbanas, no período entre 2004 e 2020, oriunda da venda de potencial construtivo adicional, em valores reais, corrigidos pelo IPCA-IBGE (dez/2020).

Fundurb), com investimento de 3,8 bilhões²⁴ em intervenções habitacionais de forma redistributiva no território (3 vezes mais do que o investido pelo Fundurb). Considerando as especificidades abordadas anteriormente sobre as formas de calcular o valor do potencial construtivo adicional dentro e fora das operações, e ainda, a dinâmica particular do mercado imobiliário nessas áreas, sabemos que não é possível afirmar que o montante de recursos arrecadados pelas Operações Urbanas seria semelhante caso o regime geral de OODC fosse aplicado a todo território do município. No entanto, ainda que se trate de um cenário hipotético, a partir dele podemos estimar que vultosos recursos são renunciados pelo Fundurb diante da coexistência com as Operações Urbanas, corroborando com a hipótese de haver uma concorrência entre a arrecadação desses instrumentos da política urbana, considerando que as áreas com maior potencial de arrecadação foram delimitadas como territórios de exceção que não permitem a distribuição da renda capturada na cidade, concentrando investimentos em áreas historicamente valorizadas.

Ainda que no regime geral de OODC não haja nenhum dispositivo que garanta seu uso como forma de redistribuir renda no território, nas Operações Urbanas essa hipótese é impedida ao se delimitar o investimento do recurso no próprio perímetro onde ele foi produzido. Esse processo diminui a arrecadação do solo criado à disposição para o restante da cidade, que poderia ser utilizada para redistribuir renda no território – em oposição à ideia de captura da mais valia urbana o que observamos é a captura do fundo público (STROHER; DIAS, 2019).

Portanto, reforçamos a ideia de que a diversificação de fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano favoreceu entes privados conservando o discurso de socialização dos benefícios (SANTORO, 2015). Cerca de 25% do perímetro urbano foi destinado pelo PDE de 2014 para projetos com regulações especiais²⁵, ou seja, tratados como exceção ao regramento geral, com garantia de rentabilidade a longo prazo e obras que têm revalorizado os terrenos e se distanciando das necessidades públicas (SANTORO, 2015), através das quais o fundo público é drenado para áreas seletas da cidade em favorecimento aos interesses dominantes (STROHER, 2019).

A aplicação dos instrumentos de política urbana ainda é prática recente, recaindo sobre eles inúmeras questões que começam a ser esclarecidas a partir das experiências concretas (NOGUEIRA, 2019), demandando aprofundamento do monitoramento e da avaliação de sua implementação, sobretudo no que diz respeito aos seus efeitos transversais, abrindo inúmeras possibilidades para o avanço de pesquisas na área, na perspectiva de contribuir com possíveis revisões e aperfeiçoamento das políticas públicas.

24 24% dos valores hipoteticamente arrecadados, percentual médio de investimento habitacional do Fundurb no período entre 2004 e 2020.

25 De acordo com os dados apresentados pelo LabCidade no segundo episódio da série de vídeos “Repensando a pauta urbanística de São Paulo”. Disponível em: <https://youtu.be/Dd2p6WDgEt0>.

Referências

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm. Acesso em: 27 out. 2020.

DAS OPERAÇÕES urbanas aos PIUs: repensando a pauta urbanística de São Paulo. São Paulo: **LabCidade**, 2021. 1 vídeo (86 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCEYfC4sZa86-NCvhJu3OASg/about>. Acesso em: 4 set. 2021.

DAVID, Maria Beatriz de Albuquerque. Eficiência contestável dos instrumentos legais e das políticas públicas para aumentar a oferta de habitações nas grandes metrópoles. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 3, pp. 1407-27, 2015.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**: Faria Lima e Água Espreada. São Paulo: Boitempo, 2001.

NOGUEIRA, Kaio Matheus Santos. **A aplicação da outorga onerosa do direito de construir na cidade de São Paulo**: uma exploração a partir dos agentes privados. 2019. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

PAIM, Débora Gambetta. **A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo**: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano. 2019. Mestrado em Análise de Políticas Públicas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-17052019-133120/>. Acesso em: 23 dez. 2020.

PERES, Ursula Dias. Análise da governança do orçamento público. In: MARQUES, Eduardo. (org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2018. pp. 111-40.

SANTORO, Paula Freire. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. Belo Horizonte: **Anais do XVI ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015. Disponível em: <http://www.anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1771>. Acesso em: 24 mar. 2021.

SANTORO, Paula Freire; LOPES, Mathews Vichr; LEMOS, Letícia Lindeberg. Para onde vão os recursos do Fundurb? São Paulo: **LabCidade**, 2016. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-vao-os-recursos-do-fundurb/>. Acesso em: 26 out. 2020.

SÃO PAULO (Município). **Base de dados da execução orçamentária**. São Paulo, SP: Secretaria Municipal da Fazenda, 2020. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acesso em: 4 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Caderno sobre a Operação Urbana Centro**. São Paulo, SP: SPUrbanismo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/urbanismo/arquivos/Caderno_CE_Final_RFfinal.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.166, de 30 de dezembro de 2019**. Atualiza os valores previstos no Quadro 14 - Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. São Paulo, SP: Legislação Municipal, 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59166-de-30-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 4 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Histórico de leilões de Cepac da Operação Urbana Consorciada Água Branca**. São Paulo, SP: SPUrbanismo, 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_BRANCA/2019/OUCAguaBranca31dez18_HistoricoLeilaoCEPAC.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Histórico de leilões de Cepac da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. São Paulo, SP: SPUrbanismo, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2021/OUCAguaEspraiada03mai2021_historico_leiloes.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Histórico de leilões de Cepac da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. São Paulo, SP: SPUrbanismo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2021/OUCAguaEspraiada03mai2021_historico_leiloes.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014**. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo, SP: Legislação Municipal, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-paulo-sp>. Acesso em: 04 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016**. Plano Municipal de Habitação. São Paulo, SP: Legislação Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-619-de-21-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 4 set. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Relatório de Monitoramento e Avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico**. São Paulo, SP: PLANURB/SMUL, 2020. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/CIMPDE2020.pdf>. Acesso em: 4 set. 2021.

STROBEL, Diego; MAGALHÃES, Jéssica Alves; FILOCOMO, Giusepe. Financiando o desenvolvimento urbano: o Fundurb e a outorga onerosa, n. 5. São Paulo: **Centro de Estudos da Metrópole**, 2 ago. 2021. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/05-nota_tecnica_fundurb.pdf. Acesso em: 4 set. 2021.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. **A Constituição social da financeirização urbana no Brasil**: o papel das operações urbanas com Cepac. 2019. Tese de Doutorado em Planejamento e Gestão do Território – UFABC, São Bernardo do Campo, 2019.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica; DIAS, Nilcio Regueira. Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal. **Anais** [...] Belo Horizonte: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=636>. Acesso em: 2 out. 2020.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.