

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
BACHARELADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Thayná de Lima Carneiro Holanda

**Dinâmicas da produção imobiliária na Operação Urbana
Consorticiada Faria Lima: uma leitura a partir da financeirização
e suas condicionantes no período de 2003 a 2019**

São Bernardo do Campo

Dezembro, 2022

THAYNA DE LIMA CARNEIRO HOLANDA

DINÂMICAS DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA NA OPERAÇÃO URBANA
CONSORCIADA FARIA LIMA: UMA LEITURA A PARTIR DA FINANCEIRIZAÇÃO E
SUAS CONDICIONANTES NO PERÍODO DE 2003 A 2019

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado para obtenção de grau no
Bacharelado em Planejamento Territorial da
Universidade Federal do ABC.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Nicolau
Ferrara

São Bernardo do Campo

Dezembro, 2022

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC

Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Lima Carneiro Holanda, Thayna de

Dinâmicas da produção imobiliária na Operação Urbana Consorciada Faria Lima : uma leitura a partir da financeirização e suas condicionantes no período de 2003 a 2019 / Thayna de Lima Carneiro Holanda. — 2022.

76 fls. : il.

Orientadora: Luciana Nicolau Ferrara

Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC,
Bacharelado em Planejamento Territorial, São Bernardo do Campo, 2022.

1. operação urbana consorciada. 2. produção imobiliária. 3. financeirização.
4. planejamento urbano. I. Nicolau Ferrara, Luciana. II. Bacharelado em
Planejamento Territorial, 2022. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Deus, por estar comigo nos dias mais difíceis desse processo e da minha graduação, por me dar forças quando achei que não iria conseguir e por me abençoar diariamente com saúde e força para não desistir.

Agradeço também, à Universidade Federal do ABC, que me acolheu e me ajudou a realizar um dos meus maiores sonhos. O amadurecimento durante todos esses anos na UFABC me tornou mais confiante e compreensiva com o meu próprio tempo, sou imensamente grata por tudo que me proporcionou.

Agradeço, especialmente, à minha orientadora Prof^a Dr^a Luciana Nicolau Ferrara, a qual admiro como profissional e pessoa, pela paciência e compreensão, por todo apoio, cuidado, parceria e conhecimento repassado durante os últimos anos. Sou imensamente grata por todo aprendizado e conhecimento adquirido nesta jornada.

Não podia deixar de agradecer ao Grupo de Pesquisa Brasil-Chile “Natureza e metabolismo urbano na reestruturação da produção do espaço no Brasil e no Chile”, o qual sou integrante desde os últimos 2 anos, em ter me ajudado clarear as ideias e desenvolver este trabalho com maior fluidez e olhar crítico, fruto das discussões ricas e troca de conhecimento nos nossos encontros.

Construir esse trabalho foi, de certo, um dos maiores desafios para mim, principalmente pela autocobrança e dificuldade em atingir um trabalho de acordo com minhas expectativas. Por isso, agradeço à minha psicóloga, Juliana Medeiros, por dar clareza aos meus pensamentos, aquietar e me ajudar a entender minhas inseguranças, como também a entender que o meu melhor é o agora, além de me orientar a respirar e entender que tudo tem seu tempo e que a paciência é uma grande virtude, a qual venho tentando aperfeiçoar.

Em especial, agradeço à minha amiga Ana Carolina Soares Ribeiro, minha dupla durante todos esses anos no Planejamento Territorial e para a vida, pela paciência, leveza, conselhos e companhia em todos os momentos compartilhados.

Agradeço a todos os meus colegas do Planejamento Territorial, que durante todos esses anos fizeram parte de uma grande rede de apoio, nos laboratórios, na biblioteca, nos corredores da UFABC e na sala de aula. Agradeço também aos meus amigos Fernanda Alves e Clóvis Girardi, meus parceiros de grupos de trabalho, dos dias nos laboratórios e de discussões primordiais para o nosso desenvolvimento como

planejadores. Agradeço também à Caroline Coelho, Murilo Bina e Isabella França que nos últimos meses foram essenciais para que eu finalizasse essa etapa na minha vida, me dando apoio, conselhos e palavras de incentivo para que eu não desistisse. Agradeço também àqueles que cruzaram comigo durante toda a jornada na UFABC, me ajudando a manter a sanidade com rotinas leves e cheias de alegria.

Agradeço à minha família pelo apoio durante todos esses anos. Ao meu pai, Francisco, por me dar suporte e incentivo no início da minha jornada na UFABC e até os dias atuais; à minha mãe, Antonia, por entender minhas ausências nos períodos conturbados dos quadrimestres; ao meu irmão, Tadeu, à minha cunhada, Neusa, e ao meu sobrinho, Victor, por todos os momentos de alegria, diversão, amor e carinho que ficam na memória, os amo.

Um agradecimento especial à minha irmã, Tamires, pela parceria, pelos conselhos e principalmente por tentar entender o meu caos, entender minhas dificuldades e me auxiliar como pôde durante todos esses anos. Te admiro e te amo demais, minha irmã.

Obrigada a todos que cruzaram meu caminho durante essa jornada e fizeram parte de uma etapa muito importante da minha vida. Ao corpo docente do Planejamento Territorial, aos parceiros de estudos que tive nas longas tardes na biblioteca e nos laboratórios, aos colegas que esbarrei nos corredores e festas, meu muito obrigada por trazerem leveza e calma no meio de tanta dificuldade e caos. E mais uma vez, sem a universidade pública, gratuita e de qualidade, eu possivelmente não poderia ter curso superior, por isso meu agradecimento mais que especial à UFABC, às políticas públicas e ao Governo Lula, que fez com que muitos jovens, como eu, da periferia e sem acesso à educação de ponta, pudessem ingressar na universidade pública e gratuita com a esperança de ter um futuro melhor.

RESUMO

A financeirização do espaço urbano é um debate que persiste nas discussões do planejamento urbano há décadas. Formas de capitalizar o espaço urbano vem sendo desenvolvidas ao longo dos anos através de instrumentos de planejamento, como, por exemplo, as Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Este trabalho de conclusão de curso analisará a dinâmica da produção imobiliária na Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), a qual está localizada na área contígua do rio Pinheiros, no quadrante sudoeste da capital paulista, uma das regiões mais valorizadas de São Paulo. Essa área serviu à urbanização industrial da capital paulista, mas hoje é foco de grandes empreendimentos corporativos e residenciais de alto padrão. A partir da produção imobiliária contemplou-se a análise de mecanismos elaborados pelo poder público para o desenvolvimento e fortalecimento da financeirização nas áreas da OUCs, em especial por meio do CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção. O período de análise dos dados da produção imobiliária é de 2003 a 2019, buscando compreender os ciclos de *boom* e *de crise* do imobiliário, analisando como os dados do CEPAC se comportam nessas situações. Observou-se que, apesar da crise generalizada no país, na OUCFL o CEPAC se valoriza e cresce durante tal período, mostrando como o imobiliário não se desestabiliza totalmente mesmo no momento de crise.

Palavras-chave: operação urbana consorciada, produção imobiliária, financeirização, planejamento urbano.

ABSTRACT

The financialization of urban space is a debate that has persisted in urban planning discussions for decades. Ways to capitalize urban space have been developed over the years through planning instruments, for example, Urban Partnership Operations (UPO). This work will analyze the dynamics of real estate production in the *Urban Partnership Operation Faria Lima*, which is located in the contiguous area of the Pinheiros river, in the southwest quadrant of São Paulo, a region that since the instrument's conception has been one of the most valued in the city. This area served the industrial urbanization of the capital of São Paulo, but today is the focus of large corporate and high-end residential projects. Based on the real estate production, the analysis of mechanisms developed by the public authorities for the development and strengthening of financialization in the UPOs areas, in particular the CEPAC - Certificate of Additional Construction Potential, was contemplated. The period of analysis of real estate production data is from 2003 to 2019, seeking to understand the real estate boom and crisis cycles, analyzing how CEPAC data behave in these situations. It was observed that, despite the generalized crisis in the country, in the OUCFL, CEPAC appreciates and grows during this period, showing how real estate does not completely destabilize even in times of crisis

Keywords: urban partnership operation, real estate production, financialization, urban planning.

LISTA DE MAPAS E FIGURAS

- Mapa 1 Localização OUC Faria Lima
- Mapa 2 Setores OUC Faria Lima
- Mapa 3 Operações Urbanas Consorciadas no Município de São Paulo
- Mapa 4 Infraestrutura na OUC Faria Lima - São Paulo - SP
- Mapa 5 Infraestrutura urbana num raio de 1 quilômetro da OUCFL
- Mapa 6 Lançamentos Residenciais OUC Faria Lima (Embraesp)
- Mapa 7 Lançamentos Comerciais OUC Faria Lima (Embraesp)
-
- Figura 1 Gráfico Valor CEPAC mínimo e realizado - 2004 a 2019
- Figura 2 Gráfico Arrecadação de CEPAC - 2004 a 2019
- Figura 3 Infográfico - marcos temporais dos processos da OUCFL e as dinâmicas apresentadas

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

- Quadro 1 Alterações legais da OUC Faria Lima
- Quadro 2 Análise dos lançamentos residenciais e comerciais nas OUCs e no Município de São Paulo.
- Quadro 3 Resumo dos CEPACs da OUC Faria Lima - situação em Maio de 2022
- Quadro 4 Limite de estoque em m² para efeito de oferta de CEPAC - OUC Faria Lima
- Quadro 5 CEPAC Convertido - OUC Faria Lima
- Quadro 6 Incorporadoras com maior quantidade de área total de empreendimentos residenciais na OUCFL - 2003 a 2019
- Quadro 7 Incorporadoras com maior quantidade de área total de empreendimentos comerciais na OUCFL - 2003 a 2013 e 2017 a 2019.
-
- Gráfico 1 OUC Faria Lima - Embraesp [2003-2019] - em unidades de lançamentos.
- Gráfico 2 Estoque de CEPAC consumido - OUC Faria Lima [2003-2019] - por unid. de CEPACs.
- Gráfico 3 CEPACs negociados em leilão - OUC Faria Lima [2003-2019] - unid. de CEPACs.
- Gráfico 4 Preço de venda dos CEPACs nos leilões - OUC Faria Lima [2003-2019] - em R\$
- Gráfico 5 Área construída - OUC Faria Lima [2003-2019] - em m².
- Gráfico 6 CEPACs vinculados em área construída adicional - OUC Faria Lima [2003-2019] - em unidades

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
HIS	Habitações de Interesse Social
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUCFL	Operação Urbana Consorciada Faria Lima
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PDE	Plano Diretor Estratégico
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PIB	Produto Interno Bruto
TDC	Transferência do Direito de Construir
VGv	Valor Geral de Vendas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
METODOLOGIA	18
1. CONTEXTO HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA ÁREA DAS OUCS EM SÃO PAULO	20
1.1. O processo histórico de transformação e ocupação do quadrante sudoeste	20
1.2. Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)	23
2. A FINANCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E SUAS CONDICIONANTES	32
2.1. A financeirização do espaço urbano	32
2.2. A financeirização das OUCs	35
2.3. Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC	37
3. ANALISANDO O CENÁRIO NA OUC FARIA LIMA	41
3.1. Produção Imobiliária na OUC Faria Lima	42
3.2. Os dados de CEPACs na OUC Faria Lima	52
3.3. A produção das incorporadoras na OUC Faria Lima	62
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
5. REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

De alta rentabilidade e segurança de ativos, a produção imobiliária é um atrativo cada vez maior para os incorporadores. Este Trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo analisar o histórico de transformação e ocupação da área em que as Operações Urbanas Consorciadas estão localizadas, e como principal, analisar aspectos da financeirização e suas determinantes na área.

A área de estudo escolhida é a Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) em São Paulo – SP. A OUCFL está localizada na Zona Oeste da capital, região de alta influência econômica, devido ao alto padrão das construções e concentração de infraestruturas, tanto urbanas como de serviços no geral. Conforme observa-se no **Mapa 1**, a extensão da OUCFL segue o rio Pinheiros, uma região extremamente importante para o desenvolvimento da cidade e que sofreu grandes transformações ao longo do tempo, gerando valorização fundiária e concentração da produção imobiliária no seu entorno. O **Mapa 2** apresenta os setores da OUC Faria Lima, que são: Setor Faria Lima, Setor Hélio Pelegrino, Setor Olimpíadas e Setor Pinheiros, importantes na delimitação da quantidade dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) e metros quadrados adicionais.

A Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) foi aprovada inicialmente em 1995. Contudo, em 2004 foi aprovada a Lei nº 13.769/2004 revogando a lei anterior e prevendo melhorias na área. Nesse novo marco regulatório, a principal motivação foi adequar a OUC existente às premissas definidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) para as Operações Urbanas Consorciadas. No Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 da cidade de São Paulo, atualmente vigente, mas que está passando pelo processo de atualização, a OUC Faria Lima está inserida na Macroárea de Estruturação Metropolitana que tem como objetivo principal promover a melhoria da acessibilidade viária e de pedestres, a reorganização dos fluxos de tráfego, priorizando o transporte coletivo, bem como a criação e qualificação ambiental de espaços públicos e o atendimento habitacional às comunidades que vivem em ocupações irregulares localizadas em seu perímetro ou no entorno imediato.

O Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) é o ator principal no incentivo à financeirização das operações urbanas (FIX, 2009, BOTELHO, 2007). Assim, é necessário que se analise com um olhar crítico como está sendo implementado e como vem sendo incorporado na OUC Faria Lima. As incorporadoras

mais atuantes na OUC Faria Lima também são um ponto para compreender como a financeirização e o estímulo a essa atividade vem sendo absorvida pelas empresas que se colocam nessa localidade e aproveitam os benefícios de investir e construir empreendimentos em tal local. Assim, analisar as incorporadoras também passa a ser um ponto de entendimento no papel da financeirização das OUCs.

Analisar a produção imobiliária e os impactos que essa pode trazer à cidade em áreas de OUC é avaliar também como esse instrumento se apropria da cidade como lugar de reprodução, utilizando a terra, que não é capital visto que não é produzida pela força de trabalho, mas funciona como capital, sendo assim é uma reprodução de capitais fictícios. Essa é uma especificidade do produto imobiliário, que se diferencia das outras mercadorias. A produção imobiliária também molda a cidade como um local de desenvolvimento que valoriza determinadas áreas, concentrando serviços de diversas áreas e aumentando cada vez mais a desigualdade territorial já exposta na cidade de São Paulo.

A pergunta pesquisa que guia a construção desse trabalho é averiguar se a partir da periodização das macrodeterminantes na dinâmica econômica e imobiliária (MIOTO, 2022), é possível dizer que o CEPAC esteve no cerne da produção imobiliária na OUCFL mesmo no momento de crise e se este se consolida como aplicável em adicional construtivo efetivo na OUC Faria Lima ou se tem um papel especulativo. A partir da delimitação da pergunta que guia este trabalho, algumas questões secundárias guiam este trabalho: a Operação Urbana Consorciada é um instrumento que promove a segregação e aumento da desigualdade? Pode-se afirmar que o CEPAC é um título, que na prática, é absorvido pela produção imobiliária na OUCFL em metros adicionais construtivos ou serve para fins especulativos no mercado financeiro? E por fim, tal instrumento urbano e de planejamento é favorável ao mercado imobiliário, sem mensurar os impactos na segregação socioespacial?

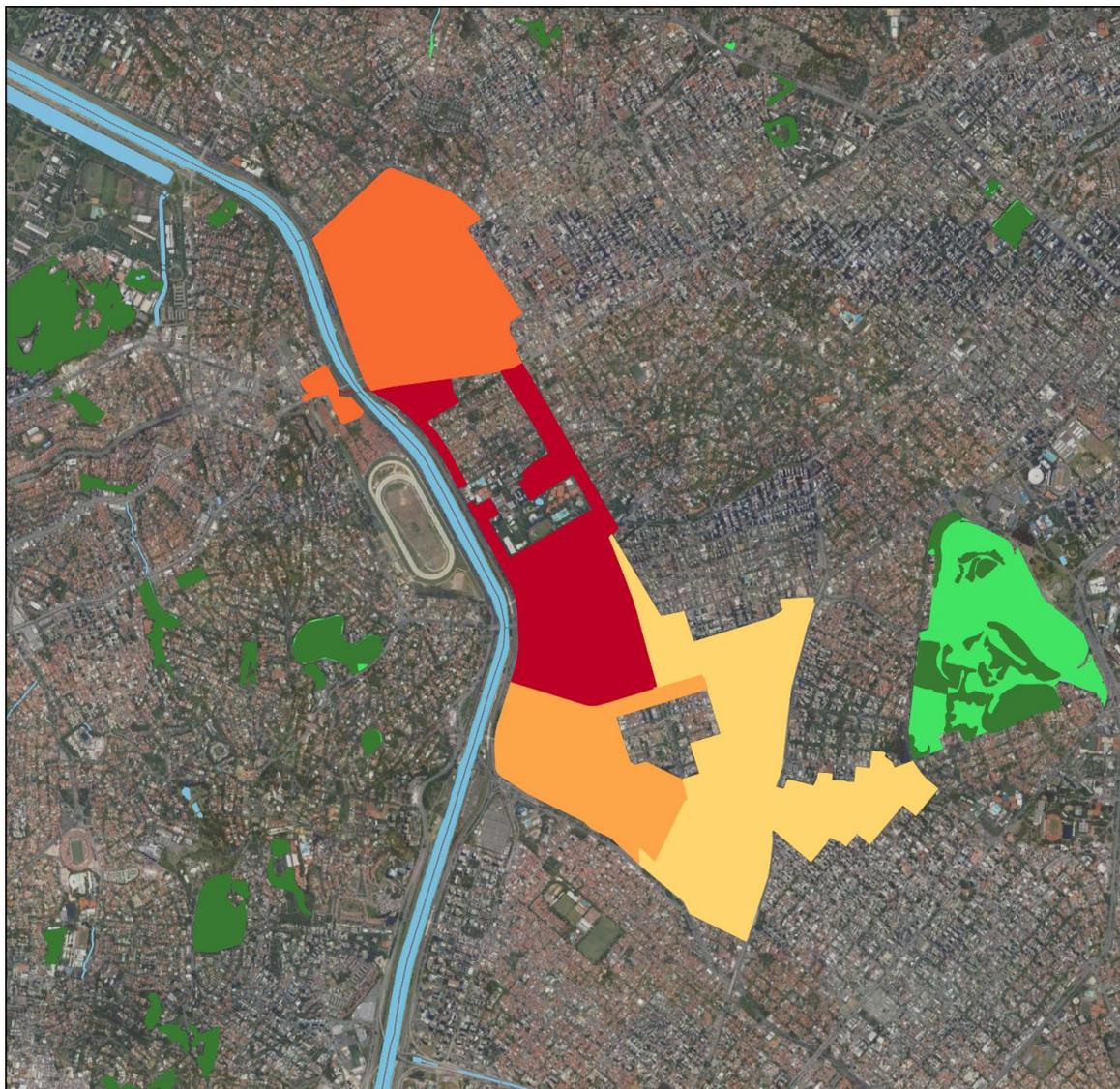
Este trabalho conta com três capítulos, além da presente introdução e considerações finais. O primeiro capítulo intitulado “Contexto histórico da ocupação e transformação da área das OUCs em São Paulo” traz uma síntese do processo histórico de transformação e ocupação da região em que as OUCs estão situadas na capital paulista, além de apresentar o instrumento e contextualizar o seu surgimento. O segundo capítulo intitulado “A Financeirização da produção imobiliária e suas condicionantes” visa trazer os conceitos base para a discussão do presente trabalho,

como a financeirização, o entendimento da OUC como um instrumento de valorização imobiliária e também o CEPAC. O terceiro e último capítulo intitulado “Analisando o cenário na OUC Faria Lima” aplica a análise dos conceitos apresentados no capítulo anterior e consolida a questão da produção imobiliária na área de estudo. Por fim, as Considerações Finais recupera os pontos principais discutidos ao longo do trabalho, como também busca apresentar respostas às questões estruturantes do presente trabalho, além de compilar a visão do planejamento urbano e territorial para o estudo de caso apresentado, e por fim, trazer alguns aspectos de possíveis estudos para trabalhos futuros.

Mapa 1 - Localização OUC Faria Lima



Mapa 2 - Setores OUC Faria Lima



METODOLOGIA

O processo de elaboração deste Trabalho de Conclusão de Curso é decorrente de trabalhos anteriores nos quais a autora fez parte, como a Iniciação Científica. Além disso, a participação como Bolsista Técnico III FAPESP na Pesquisa coordenada pela orientadora deste trabalho, intitulada “Natureza e metabolismo urbano na reestruturação da produção do espaço no Brasil e no Chile”¹ foi essencial para as escolhas metodológicas a serem desenvolvidas neste trabalho. Dessa forma, ao longo do progresso das pesquisas desenvolvidas, o tema foi sendo aperfeiçoado, delimitado e desenvolvido de forma mais crítica. Com a delimitação da área de análise e a abordagem a ser utilizada neste trabalho, optou-se por utilizar somente a OUC Faria Lima como área de estudo, para assim poder realizar uma análise aprofundada e aproximada da situação da referida OUC, como também por ser uma das primeiras implementadas na capital paulista, e a primeira a utilizar o CEPAC.

Assim, a finalidade da pesquisa realizada neste trabalho foi, por meio do modo descritivo e analítico, observar, por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa dos dados, averiguar se a partir da periodização das macrodeterminantes na dinâmica econômica e imobiliária (MIOTO, 2022), é possível dizer que o CEPAC esteve no cerne da produção imobiliária na OUCFL mesmo no momento de crise e se este se consolida como aplicável em adicional construtivo efetivo na OUC Faria Lima ou se tem um papel especulativo.

Para chegar ao produto final, diversas etapas foram desenvolvidas. Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica dos conceitos principais que norteiam a discussão teórica, como também uma revisão bibliográfica para compreender o processo e o contexto histórico da área de estudo, tanto das transformações do território, como também da ocupação na localidade. Além disso, a revisão bibliográfica foi proposta e auxiliada pela orientadora para que a base crítica e analítica da autora fosse construída com argumentos e pesquisas que já foram realizadas com o tema em questão. Assim, a carga teórica para análise dos dados e construção da hipótese pôde ser elaborada com maior campo de argumentação.

Na sequência, foi realizada uma coleta de dados da produção imobiliária, de dados financeiros, como a aplicação do CEPAC e suas ramificações na área de

¹ A Pesquisa está em curso sob coordenação da Profa. Luciana Ferrara (UFABC) e Prof. Rodrigo Hidalgo (PUC Chile) com financiamento da Fapesp, processo nº 2019/13233-0.

estudo, além de bases georreferenciadas de infraestrutura urbana, que baseiam a análise dos mapas elaborados, como também dos gráficos e tabelas. Os principais dados utilizados foram os Lançamentos Imobiliários divulgados pela Embraesp - Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio, sendo os residenciais no período de 1985 a 2019 e os comerciais de 1985 a 2013 e 2017 a 2019. Optou-se por ter como norteador o artigo escrito por Mioto (2022) que leva em consideração as macrodeterminantes da economia para sugerir a periodização, e assim poder realizar uma análise mais concisa e dialogar com o trabalho realizado por ela, na direção de entender a relação da produção imobiliária na OUC com as macrodeterminantes. Assim o período de análise aqui proposto foi de 2003 a 2019 (ressalva para os dados comerciais em que há uma lacuna de dados nos anos de 2014 a 2016).

Ao longo da construção deste trabalho, por fazer parte do Grupo de Pesquisa Brasil-Chile “Natureza e metabolismo urbano na reestruturação da produção do espaço no Brasil e no Chile”, os encontros auxiliaram na expansão do olhar crítico da autora, além das participações em artigos deste Grupo de Pesquisa.

Por fim, com os dados e análises realizadas, foi possível realizar uma análise crítica e descritiva das dinâmicas da produção imobiliária na OUC Faria Lima sob o aspecto da financeirização e suas condicionantes.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA ÁREA DAS OUCS EM SÃO PAULO

1.1. O processo histórico de transformação e ocupação do quadrante sudoeste

As margens do rio Pinheiros passaram por diversos processos de transformação, principalmente relacionados à reprodução do espaço, desde o início do século XX. Hoje pode-se afirmar que é dada como uma das regiões mais nobres da capital paulista em praticamente toda a sua extensão (SANTOS, 2018). A incorporação dos arredores do rio Pinheiros por meio das obras de retificação do rio, nos anos 1930, fez com que se configurasse um cenário de monopólio de produção e distribuição de energia por parte da Light and Company (SEABRA, 1987). A atuação da Light foi um dos pontos cruciais para as mudanças do espaço do rio Pinheiros. Essa companhia protagonizou uma série de ações que envolveram controle de águas, terras, construções, sistemas elétricos, entre outros campos, que impactou não só a região do rio Pinheiros, mas também toda a Bacia do Alto Tietê (SANTOS, 2018).

O processo histórico de transformação da área do rio Pinheiros se intensifica com a industrialização, no início do século XX. A infraestrutura presente na região era focada para a geração de energia e transporte, essenciais ao processo de industrialização pelo qual a área estava passando à época (SEABRA, 1987). A localização das indústrias era próxima às várzeas dos rios, justamente para facilitar o transporte dos trabalhadores e auxiliar no processo de captação de energia (SEABRA, 1987). Essa captação vinha das hidroelétricas que o rio Pinheiros e rio Tietê abasteciam e produziam a energia necessária para as indústrias localizadas nas margens dos rios (SEABRA, 1987).

Seabra (1987) demonstrou como a Light and Company obteve os direitos de canalizar, operar o canal do rio Pinheiros e, ao mesmo tempo, se beneficiar dos terrenos situados nas respectivas zonas inundáveis, sinalizando uma das precursoras do processo de transformação da área. Com esse poder em mãos, a mudança começa a se desenhar naquele momento. Um momento relevante foi a enchente de 1929, a qual tomou proporções tão significativas na cidade, e chamou a atenção pela extensão e dos locais atingidos, chegando a regiões que nunca foram atingidas por

enchentes, como as propriedades da Companhia City, na região da atual Cidade Jardim (SANTOS, 2018). Questionamentos sobre esse acontecimento foram de grande discussão devido a rumores sobre a abertura das comportas das barragens das hidrelétricas que estavam sob domínio da mesma empresa, e após o episódio, a Light incorporou uma grande quantidade de áreas contíguas junto ao rio Pinheiros (SEABRA, 1987). Portanto, os interesses relativos à concessão da Light estavam além do domínio dos cursos d'água ou várzeas na cidade de São Paulo, indo para negócios que pudessem garantir a reprodução do seu capital, como a aquisição de terras na região do rio Pinheiros (SANTOS, 2018).

Conforme citado, a Light tornou-se proprietária de uma grande quantidade de áreas contíguas ao rio Pinheiros (SEABRA, 1987), depois de muita negociação junto ao Poder Público, como também aos proprietários das terras que foram atingidas pela enchente de 1929, já citada anteriormente. Essa tratativa já demonstra que o objetivo da Light, desde o início da sua atividade na região do rio Pinheiros, não era somente ter o controle das águas e da energia, mas também visionar o território como um atrativo a ser explorado por meio de construções e conseqüentemente via produção imobiliária. Essa situação se coloca quando a Light se propõe a adquirir a valores baixos as terras atingidas pela enchente de 1929 visando poder se apropriar de tal espaço para a valorização.

Com o avanço da urbanização, o poder público viu a necessidade de estabelecer formas de controle do solo e dos usos. Tendo por base o zoneamento, importante na configuração do espaço, o centro da cidade e o quadrante sudoeste da capital paulista eram as regiões em que havia uma maior diversidade de zonas, entre as quais se localizavam as mais permissivas em termos de adensamento (RUFINO, 2018). O zoneamento, ao incidir fortemente nas condições de rentabilidade do setor imobiliário por definir os parâmetros de uso e ocupação do solo para novas construções, é desde a década de 1970 objeto de grande interesse do setor imobiliário (RUFINO, 2018). Essa situação se revela já nesse momento como um início dos fatores para serem implementadas as operações urbanas nesse setor da capital paulista, tendo em vista que é necessário a flexibilização dos marcos institucionais urbanísticos. O local, por historicamente já ser concentrador de uma diversidade de uso, por meio do zoneamento, abriga com mais facilidade a flexibilização de conjunto

de métricas que permitem o adensamento, sendo objeto de interesse do mercado imobiliário.

Na década de 1970, inicia-se na região sudoeste da capital paulista, região em que hoje está localizada OUC Faria Lima, objeto de estudo deste trabalho, mas também local da OUC Água Espraiada, a implementação dos primeiros mega empreendimentos imobiliários (STROHER, 2019 *apud* FIX, 2001). Antigas áreas industriais, terrenos vagos e áreas sem perspectiva de valorização a curto prazo, foram incorporados por esses grandes empreendimentos imobiliários, com apoio de instrumentos do planejamento urbano que incentivam tais medidas (NOBRE, 2009).

Nobre (2016) apresenta como um início da concepção da OUC e CEPAC a Transferência do Direito de Construir (TDC), onde na década de 1970 cidades como Nova Iorque e Chicago utilizavam tal instrumento para ressarcir os proprietários de eventuais perdas financeiras e preservação das características de interesse. É na década de 1970 também que, em São Paulo, surgem instrumentos urbanísticos de captura da valorização imobiliária para financiamento dos projetos urbanos, como o solo criado (NOBRE, 2016). Tal conceito, conforme Nobre (2016) apresenta, surgiu em meados de 1975 fruto de discussões e reflexões que vinham sendo desenvolvidas por técnicos da administração pública. No final dos anos 1970, a Prefeitura do Município de São Paulo considerou a adoção do conceito de solo criado para implementar instrumentos urbanísticos que valoram o território (NOBRE, 2016).

No final da década de 1970, o capital imobiliário avançava no sentido sudoeste da capital paulista, na direção da avenida Faria Lima (FIX, 2009). Pouco tempo depois, a Faria Lima passou a ser considerada uma espécie de sucessora da Avenida Paulista, que na década de 1960 era considerada como o novo centro de São Paulo e até então identificada como um local de prestígio da capital paulista (FIX, 2009). A ocupação da região da Faria Lima avançou ao longo do tempo, gerando valorização e atraindo investidores e empresas para se instalarem neste local.

No centro dessa transformação, está a questão da produção imobiliária. Se já nesta época São Paulo aparentava grandes mudanças no que concerne a produção do espaço, ao longo do século XX a área do rio Pinheiros foi cada vez mais valorizada, e a relação entre a sociedade e a natureza foi se estreitando, sobressaindo a atuação da humanidade e seu poder de mudança do espaço da natureza. No seu curso original, os meandros permeáveis do rio Pinheiros cumpriam a função de drenagem

das águas e de seus afluentes (SANTOS, 2018), impedindo, de certa forma, as enchentes. No entanto, as construções que, ao longo do tempo, se inseriram nos meandros do rio acabaram por impermeabilizar o solo, contribuindo para a redução das áreas permeáveis e possibilitando chances de novas enchentes pela área de drenagem das águas ser reduzida.

Desde os anos 1990, observa-se uma grande transformação da paisagem ao longo dos rios principais da cidade de São Paulo. Devido à saída de muitas indústrias do município, os grandes terrenos nos quais estavam localizadas, acabaram sendo destinados para a construção e viabilizaram a expansão significativa de empreendimentos imobiliários na área. Essa mudança foi estimulada pelo poder público, o que pode ser observado com a proposta e implementação das Operações Urbanas Consorciadas em legislação municipal.

1.2. Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)

A expressão *operação urbana* aparece pela primeira vez em São Paulo na proposta do Plano Diretor em 1985 da Gestão Mário Covas (1983-1985) como um instrumento urbanístico que teria como objetivo viabilizar a produção de habitação popular, infraestrutura urbana e equipamentos coletivos (NOBRE, 2009). Para viabilizar essas intervenções, seria necessário a implementação de Parcerias Públicas Privadas (PPPs), para auxiliar o Estado brasileiro, visto que encontrava-se em um cenário de dificuldades financeiras (NOBRE, 2009). Posteriormente, a Gestão Jânio Quadros (1986-1988) não realizou a implementação de tal instrumento, sendo modificado para a implementação da operação interligada², mecanismo pelo qual a iniciativa privada solicitava, junto ao poder público, modificações nos índices urbanísticos e categorias de uso nos terrenos de sua propriedade, desde que se obrigasse a construir ou doar Habitações de Interesse Social (HIS) (NOBRE, 2009; 2016). Antes mesmo de ser revogada, a operação interligada aumentou a segregação socioespacial, na medida em que os empreendimentos se concentravam nas áreas

² Em 1998, o Ministério Público Estadual entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no Tribunal de Justiça do Estado contra o instrumento por ele conceder ao Poder Executivo prerrogativas de mudança do zoneamento inerentes ao Poder Legislativo, sendo revogado nesse mesmo ano (NOBRE, 2016). Ou seja, o instrumento efetuava alterações no zoneamento sem a aprovação do Legislativo, sendo assim julgado como inconstitucional. Durante sua aplicação, entre 1986 e 1998, foram solicitadas 843 adesões, sendo que 313 foram até o final, firmando o compromisso e atingindo o objetivo inicial (NOBRE, 2016).

mais valorizadas da cidade, como o quadrante sudoeste, enquanto as unidades de HIS concentravam-se na periferia (NOBRE, 2016). Nesse momento, tal instrumento, baseava-se justamente no solo criado, que posteriormente originou o conceito de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), para assim futuramente, viabilizar a base do que hoje são as Operações Urbanas Consorciadas (NOBRE, 2009).

A proposição das OUCs e do CEPAC surge em pleno desmonte das estruturas do estado nacional desenvolvimentista no Brasil, um momento marcado pelo refluxo dos investimentos em infraestrutura urbana (STROHER, 2019). No caso analisado em São Paulo, a desregulamentação do controle do uso e ocupação do solo e a associação entre poder público e a iniciativa privada consolidaram-se com a implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) (NOBRE, 2009).

Em São Paulo, o instrumento de planejamento urbano Operação Urbana Consorciada consolidou-se somente em 1995, quando a Gestão Paulo Maluf (1993-1996) instituiu a Operação Urbana Faria Lima (OUCFL) propondo a extensão da avenida de mesmo nome em área nobre da cidade (NOBRE, 2009). Segundo análise realizada por Nobre (2016), o Executivo municipal julgou esta como a primeira operação urbana a produzir resultados financeiros efetivos, ou seja, a gerar um espaço de autofinanciamento para a realização das intervenções previstas mediante outorgas onerosas e sem comprometer o orçamento municipal (NOBRE, 2016).

Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), grande marco regulatório do planejamento territorial brasileiro, redefiniu o instrumento como:

conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Estatuto da Cidade, Seção X, Art. 32, § 1o).

As alterações introduzidas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico (PDE) da capital paulista de 2002, permitiram uma nova forma de captação financeira, o CEPAC (NOBRE 2016). Com tais modificações, a OUC mostrou-se como um instrumento de alto potencial para captação financeira (NOBRE, 2016). Ainda no Estatuto da Cidade, é instituído a obrigatoriedade de que os recursos obtidos no perímetro da OUC sejam aplicados exclusivamente na mesma área:

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

[...]

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;

[...]

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo **serão aplicados exclusivamente** na própria operação urbana consorciada.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento que não é originário do Brasil, sendo as primeiras experiências na Europa e nos Estados Unidos na década de 70 (MARICATO e FERREIRA, 2002). No entanto, há uma diferença estrutural se compararmos com o caso brasileiro. Essa diferença é justamente a estrutura econômica e social da sociedade. No Brasil, a disparidade entre os extremos de renda é grande. Ou seja, a importação automática de experiências de instrumentos de planejamento urbano para o Brasil gera distorções, justamente por grande parte da população brasileira estar fora do mercado focal de tais instrumentos (MARICATO e FERREIRA, 2002).

No processo de justificativa de aplicação do instrumento no território brasileiro, as OUCs são dadas como importantes para uma nova e moderna forma de gestão, adaptada às contingências da nova economia (MARICATO e FERREIRA, 2002), um instrumento urbanístico apresentado como solução para a renovação ou modernização de trechos da cidade (FIX, 2009). Essa visão positiva sobre o instrumento foi sendo problematizada ao longo do tempo devido aos resultados das experiências implementadas que apontavam as OUCs como locais para atender aos interesses econômicos e imobiliários das cidades em que eram implementadas, concentrando investimentos em áreas desde então valorizadas e ampliando a desigualdade na cidade (FIX, 2009; BOTELHO, 2007).

A OUC é um instrumento urbanístico que está presente em diversas cidades brasileiras. Esse cenário ressalta que mesmo sendo um modelo de planejamento com muitas críticas, atingiu um patamar de popularização do instrumento no planejamento urbano. Esse instrumento veio com a premissa de ser uma forma de arrecadar recursos ao poder público municipal e custear as obras públicas a serem realizadas.

No entanto, conforme a sua aplicação foi sendo popularizada e avançando para outras cidades, nota-se que na realidade o instrumento passou a ser voltado para o mercado, imobiliário principalmente, e não busca resolver questões essenciais das cidades que necessitam de soluções, como as ambientais e sociais.

Na cidade de São Paulo as OUCs implementadas estão localizadas em áreas centrais e no quadrante sudoeste da capital. Esta localização pode ser justificada por estarem em áreas nas quais o adensamento construtivo é permitido. As normas para produção imobiliária são mais maleáveis através da flexibilização dos parâmetros urbanísticos pelo poder público municipal, mediante aquisição dos CEPACs, por exemplo. Este é um título mobiliário emitido pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Cada título equivale a uma determinada quantidade de metros quadrados de construção adicional ou alteração de usos e outros parâmetros para um local específico. Segundo informações no Portal da Gestão Urbana (PMSP, c2021) atualmente, as OUCs que utilizam o CEPAC são a OUC Faria Lima, OUC Água Espreada e a OUC Água Branca, as quais podem ser observadas no **Mapa 3**, que ilustra a localização das OUCs implementadas no município. Observa-se que as OUCs na capital paulista estão localizadas na região sudoeste e na região centro-oeste, no caso da OUC Água Branca e OUC Centro, ambas em processo de implementação. Essas regiões da capital paulista, além de serem o foco das normas urbanísticas serem mais flexíveis, são repletas de infraestrutura e acessibilidade diversa, desde mobilidade urbana a serviços básicos.

Nobre (2016) ainda coloca que para minimizar os impactos segregacionistas que possam ocorrer com a implementação de Operação Urbana Consorciada, na revisão deste instrumento no Plano Diretor de 2014, poderá ser sanado parte do problema da segregação socioespacial, conforme Artigo 142, § 1º da Lei nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo:

§ 1º No mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos arrecadados **deverão** ser aplicados em Habitação de Interesse Social no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da Operação Urbana Consorciada, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes.

No que diz respeito à oferta de infraestrutura da região em que a OUC está localizada, no **Mapa 4** pode-se observar, além da localização da OUC Faria Lima, a

infraestrutura urbana presente dentro do perímetro desta, assim como ao seu redor. Além da presença de parques, é uma região com múltiplos meios de acesso à mobilidade, como linhas de trem e metrô, corredores de ônibus, ciclovias em todo o perímetro da OUC, além das vias de tráfego para circulação de automóveis e outros modais de uso individual.

Quando colocado um raio de 1 quilômetro do limite da OUC Faria Lima, o qual pode ser observado no **Mapa 5**, a oferta de infraestrutura urbana e demais serviços é mais abrangente, com diversas opções de estações de trem e metrô, maior quantidade de ciclovias e corredor de ônibus. Essa situação, de grande oferta de infraestrutura na região, se apresenta sem mencionar o acesso ao lazer e cultura, os quais podem ser acessados nos parques e praças públicas da região. Além disso, ao se sobrepor o mapa de localização das demais OUCs da capital paulista (**Mapa 3**) e o Mapa 5 citado anteriormente, observa-se que a concentração dos diversos meios de acesso à mobilidade é mais perceptível. Observa-se a proximidade de linhas de trem e metrô, densidade de ciclovias e corredores de ônibus, por exemplo.

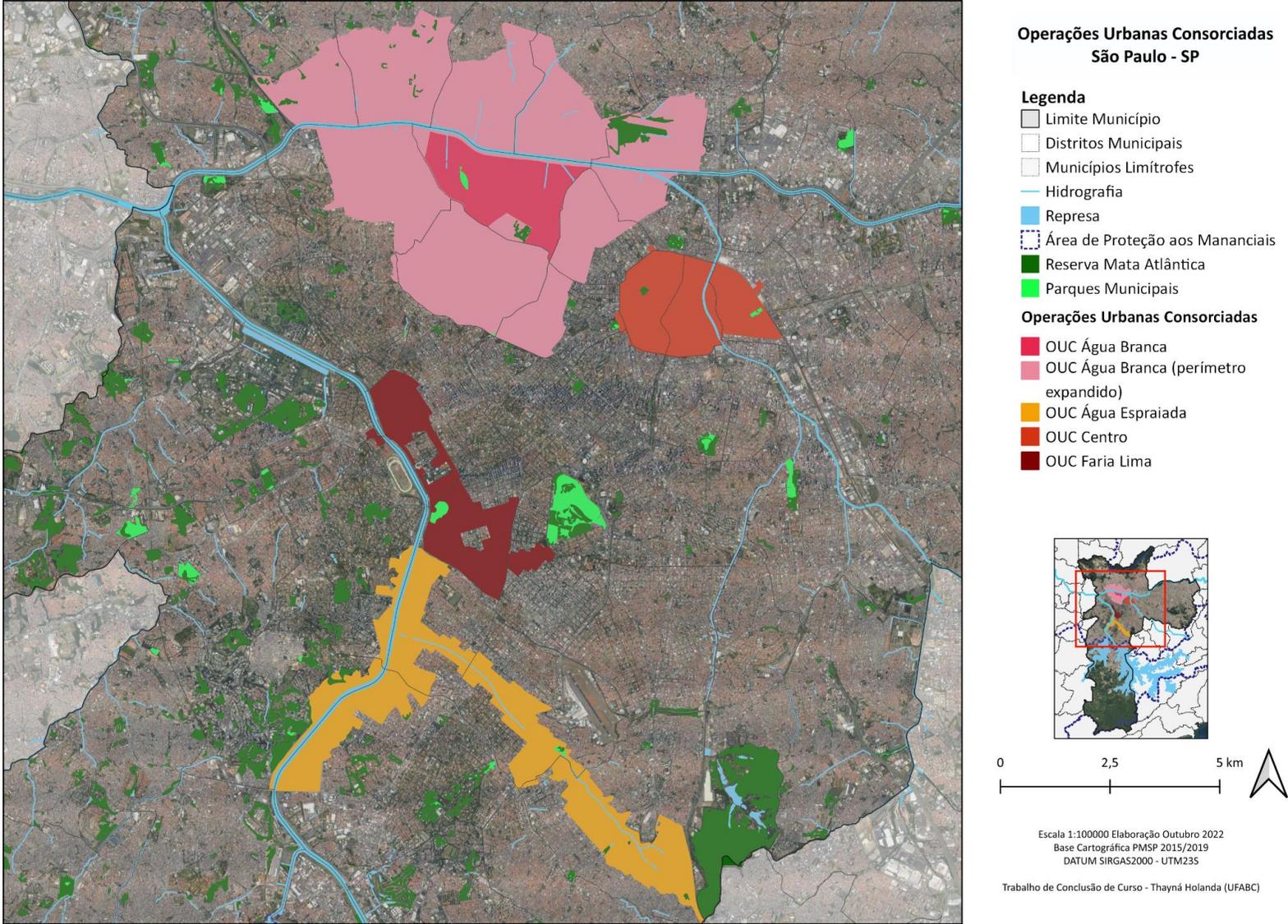
A implementação de infraestrutura urbana, conforme as descritas acima, sempre representou um grande custo para o poder público. No entanto, isso historicamente resultou na valorização dos imóveis e dos terrenos adjacentes a essa infraestrutura (NOBRE, 2016). A OUC e o CEPAC, e outros instrumentos com objetivos similares, são mecanismos de taxação da valorização, e assim funcionam como um meio de ressarcir o poder público pelos custos com a infraestrutura implementados na área (NOBRE, 2016). De certo, pode-se observar que a escolha da localização de implementação de OUC não é por mero acaso. As operações urbanas, em sua maioria, abrangem espaços privilegiados da cidade, especialmente quanto aos aspectos ligados à mobilidade (STROHER, 2019). Esse é um aspecto importante, tendo em vista a escassez desse tipo de transporte em uma região metropolitana com um território tão extenso como o de São Paulo (STROHER, 2019).

No entanto, observa-se que ao invés dessa autosuficiência dita como central no discurso da implementação e defesa das operações urbanas, na realidade há uma drenagem de recursos para sustentar a construção de cidades dentro da cidade (FIX, 2009). As OUCs, conforme Fix (2009), são contrárias ao desenvolvimento de políticas de distribuição de renda, redução da desigualdade socioespacial e de democratização

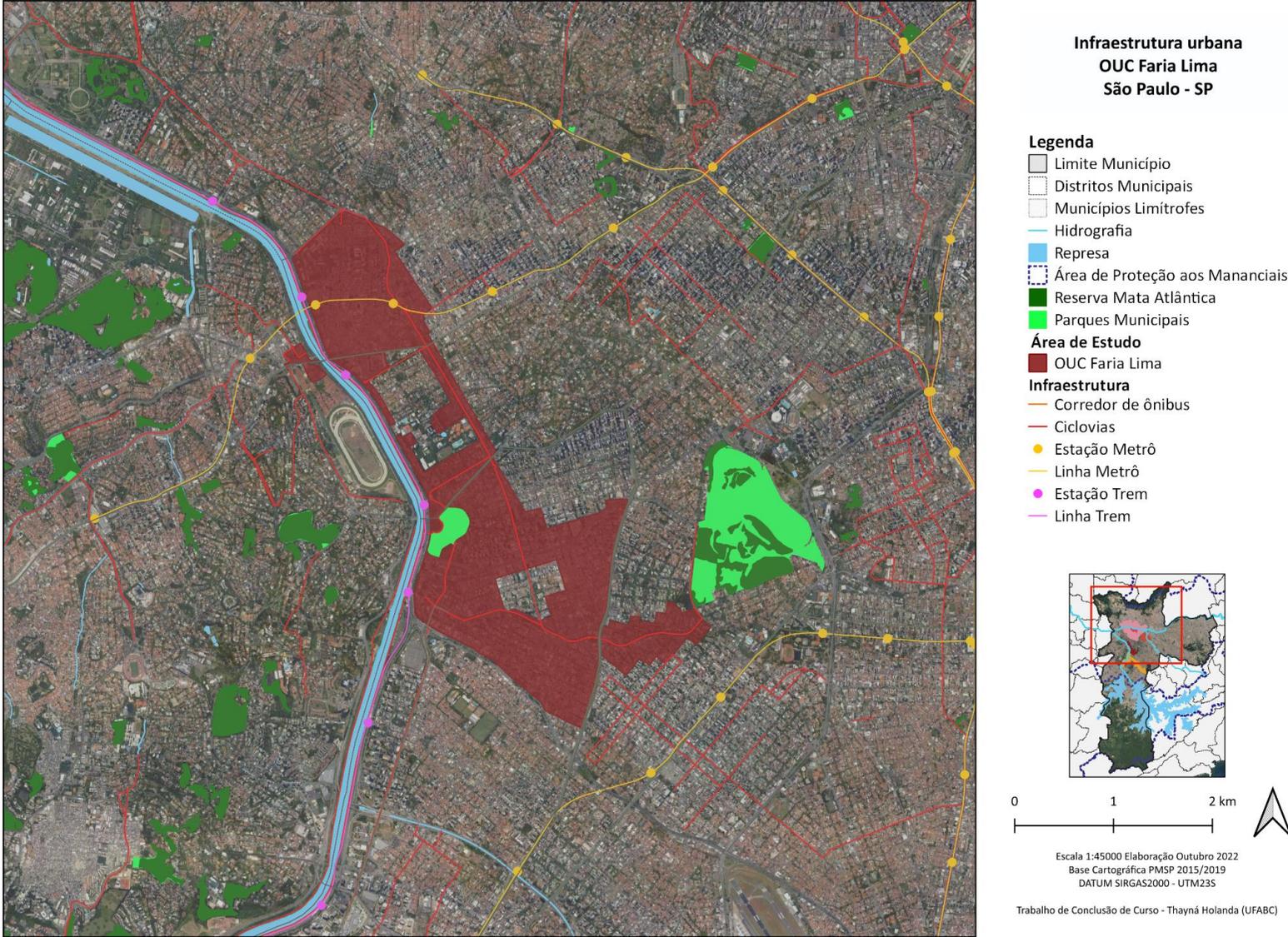
ao acesso à terra, tendo em vista que acabam sendo espaços de acesso restrito a camadas da população da metrópole.

Pressupõe-se, portanto, que o interesse das OUCs venha de um conjunto de aspectos de interesse para a valorização do espaço em um mesmo projeto de lei. Esse instrumento une: i) um programa de investimento; ii) definição de novas regras de uso e ocupação do solo, o zoneamento em sua própria raiz; iii) legitimidade social conferida por seu suposto autofinanciamento, de modo a dispensar qualquer discussão sobre o fato de serem prioritárias ou não; e iv) o respaldo do urbanismo dito progressista, que viabiliza as OUCs como um mecanismo de recuperação (FIX, 2009).

Mapa 3 - Operações Urbanas Consorciadas no Município de São Paulo



Mapa 4 - Infraestrutura na OUC Faria Lima - São Paulo - SP



Mapa 5 - Infraestrutura urbana num raio de 1 quilômetro da OUCFL



2. A FINANCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E SUAS CONDICIONANTES

2.1. A financeirização do espaço urbano

Tratar como ponto inicial a financeirização do espaço urbano é trazer à tona as condicionantes deste processo no espaço, assim como as consequências que dele decorrem. Historicamente a terra, o espaço, a propriedade são tratados como mercadoria. Avanços na história e no modo de vida capitalista, trazem composições como a financeirização para o espaço para atender as necessidades da classe dominante. Com isso, o acesso à terra passa a ser exclusivo de uma camada da sociedade, trazendo consequências para além da desigualdade financeira, deixando mais transparente e evidente a desigualdade socioespacial.

Diversos instrumentos urbanísticos, nas últimas décadas, têm tido papel determinante na produção do espaço, interferindo e sendo moldados pelas lógicas de acumulação do capital, ao mesmo tempo em que legitimam a crescente mercantilização e privatização da metrópole (RUFINO, 2018). O planejamento urbano ao atuar sobre o espaço, entendido como condição, meio e produto, incide sobre sua produção, mediando as contradições nela envolvidas (RUFINO, 2018).

O atual regime de acumulação caracterizado pela predominância do capital financeiro, situa a produção do espaço como um elemento estratégico para a acumulação do capital (BOTELHO, 2007). A propriedade da terra no capitalismo constitui um título que permite ao proprietário o direito de se apropriar da riqueza socialmente produzida, através do aluguel, da valorização gerada pelas obras públicas (STROHER, 2019), por exemplo. Complementando este fato, o valor da terra é influenciado, em boa parte, pela infraestrutura urbana e serviços públicos existentes (NOBRE, 2016) ao seu redor, valorizando a terra e consequentemente dando possibilidade ao proprietário de usufruir deste mecanismo para benefícios próprios.

O cenário que historicamente vem sendo traçado, onde o acesso à terra e a sua produção é cada vez mais focado em uma classe dominante, também se transpõe para o entendimento da produção do espaço. Esse cenário se sobressai visto que a classe que detém a maior parte dos recursos pode, através do dinheiro e dos mecanismos de financeirização, ocupar, modelar, fragmentar o espaço da melhor

maneira possível para prover benefícios próprios (BOTELHO, 2007). O espaço é uma condição geral de existência e reprodução da sociedade e no modo capitalista é utilizado como meio de produção para gerar mais-valia (BOTELHO, 2007), assim o espaço passa a ter cada vez maior importância ao capital. Como a privatização dos meios de produção é uma determinação geral do capitalismo, isso implica numa crescente privatização do espaço (BOTELHO, 2007) e dessa forma, para atender às demandas que o capitalismo necessita, busca-se formas de criar novos espaços que sirvam à lógica da circulação do capital, como por exemplo as OUCs (BOTELHO, 2007).

A evolução socioeconômica da capital paulista é um exemplo farto e concreto de como o urbano se insere profundamente nos circuitos de valorização do capital, processo que se inicia com mercantilização da terra, passa pelo parcelamento, pela verticalização e mais recentemente pela financeirização dos ativos imobiliários (BOTELHO, 2007). O globo atualmente está presenciando um período de expansão financeira, no qual o capital está sendo investido prioritariamente em áreas não produtivas, como títulos financeiros e de propriedade para assegurar uma flexibilidade e liberdade de escolha maior num momento futuro, quando poderá ter possibilidades de investimentos mais rentáveis (STROHER, 2019). A terra urbana tem sido tratada como um desdobramento do ativo financeiro, quando tem sua potencialidade desenvolvida como capital fictício, o que facilita a imersão de novos agentes e atores no processo e nas métricas relacionadas ao mercado de capitais (STROHER, 2019). O ambiente construído e o solo, de bens imóveis, passam a ser bens “móveis”, tendo em vista que acabam por circular através dos títulos de propriedade que a cada momento podem ser transformados em dinheiro (BOTELHO, 2007). Assim, o Estado e uma variedade de capitais unem-se em torno do intuito de alavancar e disputar a captura da valorização do espaço construído, seja por formas usuais ou de novos meios (STROHER, 2019).

Para compreender a financeirização, tem-se por base o conceito apresentado por Aalbers (2015):

“financialization is ‘the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households’.” (AALBERS, 2015, p. 214).

Ou seja, a financeirização para Aalbers é a lógica do crescente domínio, e imersão, de atores financeiros, mercados, práticas e narrativas no espaço, que resultam na transformação estrutural destes resultando em ativos financeiros.

Para se ter a maior capacidade de aproveitamento do espaço e dos recursos ao seu redor, os agentes imobiliários e financeiros visam espaços em que os benefícios são mais rentáveis e atrativos tanto para o consumidor final, como para o próprio investidor. Desta forma, a concepção dos agentes imobiliários e financeiros de que a localização dos empreendimentos é fundamental para seu maior retorno financeiro, faz com que os interesses destes se voltem para as áreas mais valorizadas das cidades (BOTELHO, 2007).

Portanto, a financeirização do espaço se baseia na formulação de métricas relacionadas ao mercado financeiro, que passa a ser naturalizada como ponto de partida para planejar cidades, o que acaba acontecendo, então, é que a “máquina de morar é substituída pela máquina de gerar e antecipar fluxos de renda estáveis” (STROHER, 2019).

A financeirização desencadeia consequências para a população como um todo. Num cenário de constante redução salarial, desemprego e alta rotatividade no trabalho, tornou-se cada vez mais difícil para a população trabalhadora ter acesso à propriedade (BOTELHO, 2007), somado ao fato de quem tem acesso e pode usufruir da propriedade são aqueles que detém também o maior poder aquisitivo e regem as regras do planejamento, por assim dizer. O mercado imobiliário destinado às camadas de rendimentos mais altos da população é mais imune às crises econômicas (BOTELHO, 2007). Ou seja, agir para esse mercado de consumo é mais seguro do que investir em produção de habitação para a população de baixa renda, porque mesmo em períodos de crise, a capacidade de se recuperar, ou até mesmo não ser atingido, de uma crise, é mais provável do que a população que depende de incentivos do Estado para ter acesso à terra.

À vista da situação apresentada pela sociedade e a forma como o espaço urbano é tratado nas métricas do planejamento, à medida que a cidade se torna um grande negócio para o capital, as leis de mercado passam a ditar as regras do planejamento urbano (BOTELHO, 2007). Quanto maior o controle na produção imobiliária pela lógica do mercado, maior será o nível de fragmentação do espaço e de segregação socioespacial (BOTELHO, 2007). Ou seja, se o espaço torna-se um

ativo, uma forma de lucrar, quem passa a ditar as regras do planejamento são os detentores do mercado, que regem as premissas para benefícios próprios, sem mensurar as consequências para a cidade e a população que está inserida nesse espaço.

2.2. A financeirização das OUCs

Analisar as Operações Urbanas Consorciadas como uma forma de financeirização do espaço urbano, é de certo essencial para compreender-se a influência nas modificações no território em que está sendo aplicado. Stroher (2019) disserta como as operações urbanas têm um papel central no processo de constituição da financeirização urbana no Brasil.

Pereira (2019), em suas colocações, afirma que estamos em um novo regime de acumulação do capital em consequência da ascendência atual do poder das finanças mundializadas e dos títulos de direitos patrimoniais, revelando assim, a capacidade que a propriedade mobiliária tem sob a propriedade imobiliária de gerar renda. Este novo regime de acumulação do capital, redimensiona o poder do patrimônio capitalista combinando o poder da propriedade do dinheiro e o poder da propriedade de imóveis, ganhando relevância, portanto, a propriedade (PEREIRA, 2019).

Um aspecto importante é que quanto mais rica a cidade, maior se mostra a segregação, o gradiente de preços imobiliários e a desigualdade urbana (PEREIRA, 2019). Esse cenário em São Paulo se destaca, em grande parte, na propriedade do capital (PEREIRA, 2019 *apud* CAMARGO, *et al.*, 1976). Ainda segundo Pereira (2019) esta propriedade é um capital cujo objetivo é a garantia de um processo crescente de ganhos ao proprietário.

Quando observado os incentivos por meio do Estado, Pereira (2019) coloca que as políticas assumidas pelo Estado fomentando subsídios e créditos imobiliários, evidenciam que o cenário chamado padrão periférico de crescimento urbano não está mais vigente. Surge, então, o que chamam de *o urbanismo sem urbanização* (PEREIRA, 2019). Esta linha, vindo desde o final dos anos 70 e nos anos 2000, propõe e foca a estratégia imobiliária e financeira em grandes projetos urbanos (PEREIRA, 2019 *apud* PEREIRA, 1997, 2014). As Operações Urbanas Consorciadas se

enquadram nessa aplicação, visto que partem de incentivos do poder público para condensar e flexibilizar a produção imobiliária em determinadas áreas do território municipal. Pereira (2019) cita ainda que, por meio de diferentes eventos internacionais, são injetados volumosos investimentos que multiplicam a renda da terra e, também, geram rendas financeiras, como por exemplo os títulos mobiliários de incorporadoras. A terra e as finanças envolvidas nesses negócios imobiliários revelam a força da propriedade patrimonial no novo regime (PEREIRA, 2019).

As operações urbanas nascem com o objetivo de maximizar as oportunidades de financeirização, visando melhorias para a área, estando dentro do pacote de implementação, a transformação urbanística, melhorias sociais e a valorização ambiental que tal instrumento pode promover, onde teoricamente todos seriam beneficiados. A regra básica é intensificar o uso da terra, sempre que possível substituindo usos pouco rentáveis para os mais lucrativos (FIX, 2009). No entanto, é de conhecimento que a concepção da operação urbana se baseou na geração de oportunidades extras de formação de renda (STROHER, 2019) para camadas específicas da sociedade. Nesse ponto percebe-se que, na realidade, as OUCs nasceram com um objetivo específico, o de beneficiar toda a população. No entanto, acabaram sendo direcionadas em prol de uma camada específica da sociedade.

Uma alusão conforme apresentado por Stroher (2019) é que o valor cobrado na área da OUC, então, pelos municípios tende a ser reduzido em relação ao valor da renda proporcionada aos proprietários e incorporadores pelo direito de usufruir do adicional construtivo. Complementa-se, ainda, a questão do valor médio do m² cobrado pela área construtiva adicional (ACA), onde dentro das OUCs (considerando OODC e CEPAC) foi 2,4 vezes maior que no restante da cidade de São Paulo no período de 2004 a 2018 (STROHER, 2019).

Uma contradição da OUC, do objeto em si, é que ao mesmo tempo em que a valorização é requisito para atrair o interesse de investidores, para elevar a arrecadação proveniente do solo criado, ela pode dificultar a viabilidade das obras públicas que, em tese, constituem a principal finalidade e incentivo de se construir na operação urbana (STROHER, 2019). Tal situação se sobressai haja vista que as obras públicas que são planejadas para serem executadas com os recursos arrecadados na OUC, acabam sendo prorrogadas e muitas vezes não conseguem arrecadar o total necessário para a execução das obras.

Quando questiona-se quem são os atores envolvidos no processo de financeirização das OUCs, observa-se que há uma participação efetiva do poder público. Pode-se dizer que a OUC é mais do que uma ação conjunta do poder público com o privado, visto que os benefícios vão de certo somente para o privado.

Isto posto, entende-se que a aplicação, e a forma como vem sendo implementada, as Operações Urbanas Consorciadas são, de certa maneira, uma opção do Estado se tornar parceiro do aumento da desigualdade, no lugar de combatê-la (STROHER, 2019). A concepção do instrumento resulta num cenário em que de um lado da paisagem está o poder e dinheiro dos centros empresariais e residenciais de luxo, e do outro, a cidade dita clandestina ou ilegal, que ocupa beiras de córregos (FIX, 2009).

2.3. Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC

O marco que pode ser classificado como o mais importante na dinâmica imobiliária das OUCs é quando passam a ser instituídos os CEPACs em 2004. Os CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção são títulos negociados em leilões públicos e possuem um valor mínimo, que pode ser reajustado ao longo dos anos e conforme os leilões vão sendo realizados. A lei específica de cada OUC determina quantos CEPACs estão autorizados a serem emitidos para o perímetro da determinada OUC.

Após adquirido, um CEPAC corresponde ao direito de construir uma quantidade específica de metros quadrados adicionais ou, até mesmo, alterar os parâmetros urbanísticos, dependendo do setor a qual será vinculado dentro da OUC (STROHER, 2019). Tendo a posse de tal título, este pode ser vendido em mercados secundários ou vinculá-lo a um terreno dentro da área da OUC para efetivar o direito à criação de solo (STROHER, 2019). Ou seja, ele pode ser aplicado realmente ao seu fim inicial, ou somente se manter no fictício, sem a execução de fato do adicional construtivo. Ressalta-se ainda, que o CEPAC é um ativo financeiro não vinculado a um empreendimento específico, podendo ser comprado por investidores que depois o revende pelo valor que acharem necessário (NOBRE, 2016).

O uso do CEPAC teve início, em 2004, quase uma década após a aprovação da Lei da OUC Faria Lima, em 1995, e logo após a sua regulamentação no Artigo 34

do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). O CEPAC, após adquirido no leilão, pode ser utilizado para o adicional construtivo ou também como meio de pagamento às construtoras que realizam obras na própria operação. Nesse caso o repasse dos CEPACs é realizado diretamente pelo poder público.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de **quantidade determinada** de certificados de potencial adicional de construção, que serão **alienados em leilão** ou **utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação**.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas **conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto** da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Questiona-se a data de criação do CEPAC, porém, é incerto. Stroher (2019) coloca que é possível relacionar a origem desse título com o surgimento da noção do solo criado, ou seja, o ato de criar solo mediante verticalização do edifício, na década de 1970. Ou seja, se o CEPAC é um título que garante a possibilidade de incorporar, por meio da construção, uma determinada quantidade de metros quadrados em determinado local, então está intrinsecamente ligado com a noção de solo criado. Além disso, Stroher (2019) apresenta que dois mecanismos podem ter sido as principais inspirações para a idealização do CEPAC, as operações interligadas aprovadas em 1986 na gestão Jânio Quadros, a qual permitia que os proprietários de terrenos ocupados por favelas modificassem os parâmetros urbanísticos, e também a Transferência do Direito de construir em 1984 em São Paulo na gestão Mário Covas. Nos anos 2000 as operações interligadas foram interpretadas juridicamente como forma de burlar o processo de alteração de zoneamento, que deve contar com a aprovação do legislativo, e foram consideradas inconstitucionais (STROHER, 2019 *apud* NOBRE, 2015).

Ressalta-se que o CEPAC é um importante mecanismo de financiamento que surgiu como novidade na OUC Faria Lima (STROHER, 2019). O potencial adicional construtivo passa a ser obtido pela compra do título em leilões públicos realizados

pelo poder público municipal por meio da bolsa de valores (STROHER, 2019). Tal título pode ser adquirido por qualquer tipo de comprador, de qualquer localização, por ser um ativo transacionável no mercado financeiro. Portanto, o título ultrapassa as fronteiras territoriais e passa a tentar atrair o mercado financeiro.

A possibilidade de um investidor obter ganhos com o CEPAC está vinculada à hipótese de usá-lo para majorar o direito construtivo ou de vendê-lo por um preço maior do que o adquirido (STROHER, 2019). Uma vez que o valor do CEPAC tende a subir ao longo do tempo, também pode representar uma vantagem comprá-lo antecipadamente (STROHER, 2019), podendo ou utilizá-lo no adicional construtivo quando a construção estiver favorável para o beneficiário, ou até mesmo, vendê-lo quando o mercado estiver favorável para esta ação. A demanda pelo CEPAC é condicionada entre outros fatores ao próprio interesse por construir na OUC (STROHER, 2019). Ou seja, se há benefícios e incentivos para construir ali, a demanda será maior.

Stroher (2019) apresenta ainda, como resultado de seu estudo, supostas vantagens da transformação do solo criado em um título. As possibilidades são: i) antecipação da arrecadação dos recursos do solo criado pela Prefeitura; ii) precificação do solo criado ocorrer de maneira mais impessoal e transparente; iii) ocorrer ágio do preço do solo criado; e iv) haver maior eficiência na atualização do preço do solo criado (STROHER, 2019).

A experiência do CEPAC demonstra que as cidades do terceiro mundo não são apenas receptoras do capitalismo financeirizado que aterriza no espaço urbano, mas são agentes ativos do processo constituinte da financeirização que ocorre em diversas escalas (STROHER, 2019). E, ainda, é possível compreender o CEPAC como uma forma do Poder Executivo municipal capitalizar parte da renda da terra que é propiciada pelo solo criado. Isto é, a aplicação do CEPAC vem com o objetivo do aproveitamento da renda da terra por meio da verticalização, da intensificação da construção.

O poder Executivo municipal, ao emitir os CEPACs, precisa garantir condições para que esses ativos se valorizem, ou corre o risco de criar uma espécie de moeda sem valor (FIX, 2009). Assim, a concentração de investimento públicos nas áreas onde estão sendo aplicados os CEPACs, passa a ser vantajosa. Além do que a concentração de investimentos, que em tese deveria ser combatida em uma cidade

tão desigual como São Paulo, passa a ser desejável e necessária para que possa assegurar a venda dos CEPACs e a valorização destes no mercado. Assim, em vez de um ciclo virtuoso, cria-se um ciclo vicioso de investimento → valorização → reinvestimento → valorização, aumentando as disparidades socioespaciais presentes no território da capital paulista (NOBRE, 2016).

3. ANALISANDO O CENÁRIO NA OUC FARIA LIMA

Conforme já apresentado anteriormente, o objeto de estudo deste trabalho é a Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) localizada na porção sudoeste da capital paulista. Abaixo, no **Quadro 1**, temos as principais alterações dos marcos regulatórios da OUC Faria Lima. Importante o destaque para a Lei que institui o CEPAC no perímetro da OUCFL, que será analisado minuciosamente.

Conforme apresentado por Stroher (2019) a OUC Faria Lima foi aprovada na gestão de Paulo Maluf (1993-1996) na área sudoeste da capital paulista, onde concentrava e ainda concentra o interesse da classe média e alta, como também era alvo de grande parte do pacote de obras viárias iniciado na gestão Jânio Quadros (1986 - 1988). Destaca-se, ainda, a presença da Av. Faria Lima na OUCFL, promovendo o status de luxo que adquiriu e conferiu um tipo de renda de monopólio aos proprietários.

Um ponto a ser retomado aqui, é que conforme já citado, o Executivo municipal de São Paulo julgou a Operação Urbana Consorciada Faria Lima como a primeira operação urbana a produzir resultados financeiros efetivos, ou seja, a gerar um oportunidades efetivas de autofinanciamento para a realização das intervenções previstas, sem comprometer o orçamento municipal (NOBRE, 2016).

Quadro 1 - Alterações legais da OUC Faria Lima

Operação Urbana Consorciada	Faria Lima (OUCFL)
Ano e Lei Instituição	1995 - Lei Municipal 11.732/95
	2004 - Lei Municipal 13.769/04
Principais alterações legais	Requalificação da Avenida Santo Amaro incorporada ao Programa de Intervenções da OUCFL em 2015
	CEPAC (Lei 13.769/04)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SMDU; SPURBANISMO (2020)

Com essa breve retomada de alguns pontos principais da OUCFL, parte-se de fato para a apresentação e análise dos aspectos que são objetivos deste trabalho.

3.1. Produção Imobiliária na OUC Faria Lima

A produção imobiliária, no geral, é um dos mercados com maior rentabilidade da economia por ter como base um ativo (a propriedade da terra) que gera renda e valoriza-se ao longo dos anos. A produção imobiliária faz parte do setor de construção civil, fundamental na dinâmica econômica, e a construção de edifícios tem grande participação na importância deste setor para a economia (MIOTO; CASTRO; SÍGOLO, 2019), tendo em vista que foca no solo criado.

Antes das obras de canalização nos anos 30, as várzeas do rio Pinheiros não eram intensamente ocupadas, pois não tinham valor imobiliário (FERRARA, 2018). No entanto, após a enchente de 1929, um outro cenário dominou a área. A flexibilização das normas urbanísticas e o incentivo pelo poder público municipal favoreceu a ocupação por meio do setor imobiliário na região. A construção de uma cidade como negócio tem criado espaços de concentração de investimentos (FERRARA, 2018). Pode-se inserir as operações urbanas como um desses espaços, com concentração da produção imobiliária, gerando mais concentração de renda e desigualdade socioterritorial.

Uma forma de direcionar a análise e assim poder conseguir chegar em uma apresentação mais concreta dos dados para a área de estudo escolhida, adota-se a periodização elaborada e apresentada em Mito (2022). A autora realiza a periodização com base nas dimensões macroeconômica, setorial e institucional (MIOTO, 2022).

Mito (2022), a partir de tais dimensões, divide em 4 períodos e apresenta as suas características: i) 2003 a 2008; ii) 2009 a 2011; iii) 2012 a 2014 e iv) 2015 a 2019. Cada período apresenta características próprias ou que seguem as consequências das medidas adotadas no período anterior, pontos essenciais para compreender-se, neste trabalho, a questão da produção imobiliária nesses períodos.

O primeiro período, de **2003 a 2008**, foi marcado pela **aceleração econômica** e pela **mudança estrutural do mercado imobiliário**. Esse período vem carregado de raízes neoliberais no mercado, adoção de medidas menos ortodoxas ao país, implementação de uma agenda mais flexível, com estímulos fiscais e monetários que viabilizaram uma melhoria no mercado interno (MIOTO, 2022). Além disso, Mito (2022) também ressalta alguns aspectos importantes na sociedade brasileira que

impulsionou a situação que marca este período: ampliação do consumo, resultado da geração de empregos e conseqüente redução da taxa de desemprego, melhoria da estrutura ocupacional de rendimentos, como também da redução de desigualdades.

No que diz respeito ao mercado imobiliário, o período é marcado pelo fortalecimento das condições de demanda, redução de juros, mudanças institucionais, expectativa de elevação de preços e a multiplicação do consumo sobre a produção (MIOTO, 2022). Outra mudança relevante do período, foi a dinâmica dos capitais individuais do imobiliário que passaram por uma reestruturação patrimonial através da abertura de capitais na bolsa de valores, a qual permitiu a entrada de capitais estrangeiros (MIOTO, 2022). Além disso, uma outra estratégia das empresas, juntamente com a abertura de capitais, foi a ampliação de compra de terrenos com o objetivo de criar e manter expectativa sobre o Valor Geral de Vendas (VGV), ou seja, o valor estimado pela venda de todas as unidades de uma determinada incorporadora, por exemplo, valor, este, prometido no lançamento das ações na Bolsa de Valores (MIOTO, 2022). Somado a isso, é possível afirmar que tanto a ação do Estado na promoção de estímulos econômicos quanto às decisões de investimento dos capitais privados, ocasionaram um comportamento cumulativo e pró-cíclico ao setor, aquecendo os mercados ligados à propriedade imobiliária (MIOTO, 2022).

Alguns aspectos podem ser considerados importantes para compreender como este período é dado como mudança estrutural do mercado imobiliário. Por exemplo a entrada de capitais estrangeiros no setor, configurando um novo ator importante na dinâmica imobiliária. Segundo a B3 - Bolsa de Valores do Brasil, entre os anos de 2005 a 2007 a participação de estrangeiros na oferta de ações das incorporadoras foi em torno de 70% (MIOTO, 2022). Combinado a esta situação, o aumento generalizado do preço dos terrenos e a incorporação de novas áreas à dinâmica especulativa do imobiliário, fortalecem a mudança estrutural que se configura neste momento (MIOTO, 2022). A interrupção desse movimento se deu com a crise de 2008. No entanto, para o setor imobiliário, o desempenho foi um pouco melhor do que outros setores da economia, como também uma rápida recuperação econômica (MIOTO, 2022).

Assim, o segundo período, de **2009 a 2011**, foi marcado pelo **auge do setor imobiliário**, especialmente a partir das políticas anticíclicas. Esse período é acompanhado da resposta do Governo para a crise de 2008, acionando a realização de medidas fiscais e monetárias anticíclicas, com objetivo de evitar o desalinhamento

interno do sistema financeiro e ao mesmo tempo recuperar o nível de atividade econômica do período anterior (MIOTO, 2022). O Governo fortalece um conjunto de ações para estímulo da economia real, e que com a manutenção do emprego e da renda, a continuidade da expansão do financiamento resultou num fortalecimento das condições para o crescimento imobiliário (MIOTO, 2022). Resultado disto, foi uma melhora no PIB construção, como também o aumento significativo do emprego formal neste setor ao longo dos anos (MIOTO, 2022).

No geral, a aceleração da produção ampliou a participação do subsetor de edificações no valor das obras e incorporações da construção civil, bem como na construção de edifícios residenciais em comparação com a totalidade da construção de edifícios (MIOTO, 2022).

Para acompanhar o mercado e o avanço da produção imobiliária, as incorporadoras que estavam atuando no mercado imobiliário optaram, neste período, por realizar uma diversificação na oferta das unidades para os segmentos habitacionais. Por exemplo, a Cyrela e Gafisa que alargaram o público alvo para atender ao segmento econômico, o qual se expandia (MIOTO, 2022) e que inicialmente não era o foco de atendimento dessas incorporadoras.

Mioto (2022) ressalta que a partir de 2012 inicia-se uma desaceleração na dinâmica imobiliária com enfraquecimento do ambiente econômico, seja pela ausência de decisões pró cíclicas dos agentes econômicos, seja pelo enfraquecimento das ações do Governo que sustentaram os anos do período anterior. Assim, neste marco, iniciou-se o terceiro período, correspondente ao período de **2012 a 2014**, o qual foi marcado pela **desaceleração da dinâmica de acumulação do país**, no geral, e, em particular, **do imobiliário**.

A desaceleração é desencadeada por duas vias, externa e interna. Na dimensão externa, os efeitos duradouros da crise de 2008, com a desaceleração da economia mundial em 2011, refletiram na principal característica deste período (MIOTO, 2022). Internamente, a subida da inflação foi um aspecto essencial para o enfraquecimento e desaceleração da dinâmica de acumulação do país (MIOTO, 2022). No que tange ao imobiliário, a desaceleração se dá pela redução do crédito, das taxas de investimento e da produção, além da redução do investimento no setor residencial, que chega a ser negativa em 2014 (MIOTO, 2022).

Mioto (2022) ressalta que neste momento há um movimento não homogêneo das empresas de capital aberto, as mais bem posicionadas e as mais conservadoras do ponto de vista de estratégias financeiras, são as que apresentam melhores condições de enfrentamento da crise que perpassou até o referido período.

O quarto e último período, de **2015 a 2019**, é marcado pela **crise** generalizada, por assim dizer, com efeitos severos no imobiliário (MIOTO, 2022). A agenda neoliberal que se sobressai neste período, além de ter impactos importantes no emprego e na produção, acaba por acirrar o conflito distributivo e abre caminho para o aprofundamento da agenda que aposta no protagonismo dos mercados financeiros como forma de estímulo econômico (MIOTO, 2022). Os aspectos internos são os principais deste período, como o esgotamento do modelo de crescimento da expansão do crédito da renda e do consumo, a redução dos investimentos públicos, a forte crise política afetando a capacidade de atuação do Estado, além das taxas negativas do PIB, redução da participação do setor da construção no PIB, queda do consumo das famílias, queda também nos indicadores de emprego, renda e conseqüentemente, aumento da desigualdade (MIOTO, 2022). A redução do consumo é conseqüência do cenário do mercado de trabalho, o qual se apresentava em uma queda qualitativa e quantitativa (MIOTO, 2022). Um ponto que destaca aos olhos é que neste período há um crescente número de devoluções de imóveis adquiridos na planta antes da entrega final (MIOTO, 2022). Essa situação pode ser uma resposta ao combo dos aspectos citados acima, porque sem o estímulo, sem renda e sem condições de realizar o pagamento do imóvel, a saída é a devolução deste. Assim, a partir da crise, a financeirização avança de forma concorrente à economia real (MIOTO, 2022).

No que diz respeito ao imobiliário, devido a produção ter sido severamente afetada, a redução recente das taxas de juros a partir de 2017, tem duplo efeito: estímulo ao financiamento habitacional das faixas de perda dos períodos anteriores, como também estímulo para investimento em papéis e instituições financeiras que tem em sua base os ativos imobiliários (MIOTO, 2022).

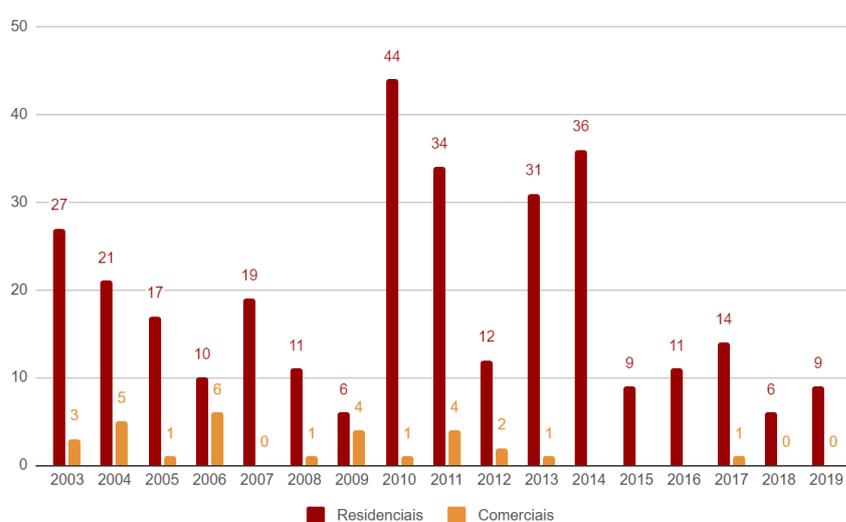
Com a apresentação da periodização, parte-se para a análise dos dados de lançamentos imobiliários na OUC Faria Lima. Preliminarmente, observa-se no **Gráfico 1³** os lançamentos imobiliários residenciais e comerciais no perímetro da OUC Faria

³ Lançamentos Imobiliários Embraesp - Residenciais (2003 – 2019) e Comerciais (2003 – 2013 e 2017 a 2019).

Lima. Importante ressaltar que os lançamentos não correspondem como empreendimentos completos, visto que um empreendimento pode ter mais de um lançamento no período analisado, inclusive quando há mais de uma torre.

Ao observar o **Gráfico 1**⁴ da quantidade de lançamentos, percebe-se que há um destaque quantitativo dos empreendimentos residenciais em comparação aos comerciais. O ano de 2010 também se sobressai em todo período analisado, com um total de 44 lançamentos residenciais. Observando o período a partir de 2004, o início da OUC Faria Lima, até 2019, é notável um equilíbrio na quantidade de lançamentos residenciais por ano, se sobressaindo os anos de 2010 e 2014. Nesse momento há um decréscimo dos lançamentos, mas volta a subir em 2017, porém não no mesmo patamar que nos anos anteriores. Os lançamentos comerciais apresentam-se em menores quantidades no período de análise. Nos primeiros anos do período observado, há um equilíbrio de lançamentos comerciais. Em 2006, pode-se observar que é o ano com maiores lançamentos comerciais de todo o período, 6 lançamentos ao total. Após, observa-se um novo equilíbrio de lançamentos até 2013. De 2014 a 2016, tem-se a lacuna dos dados, portanto sem números para análise. No período de 2017 a 2019, observa-se que há somente 1 lançamento comercial, no ano de 2017.

Gráfico 1 - OUC Faria Lima - Embraesp [2003-2019]* - em unidades de lançamentos.



Elaboração própria, 2022. Fonte: CEM e Embraesp (2015 e 2019). *Lançamentos verticais.

⁴ A base de dados de lançamentos apresentada não espelha a totalidade dos dados imobiliários. Esta não considera os Fundos de Investimentos Imobiliários (FII) e a produção realizada por encomenda para aluguel.

No **Quadro 2**, observa-se que o cenário dos lançamentos residenciais da OUCFL é caracterizado por uma redução de lançamentos em todos os períodos, sendo mais evidente do terceiro para o quarto. Contudo, são os lançamentos residenciais que predominam nos períodos analisados. Todo esse cenário e a dinâmica de lançamentos podem ser analisadas em conjunto com as características da periodização que foi citada anteriormente. O período de 2003 a 2008 é caracterizado por um somatório de fatores, como maior estímulo do mercado interno, incentivos combinados que impactam no mercado imobiliário, como aumento de poder aquisitivo da população, impulsionando a aceleração e uma maior quantidade de lançamentos, justificando, assim, os números de lançamentos, tanto na OUCFL como no município. O período de 2009 a 2011 é aquele em que há estímulos à economia real que acabam influenciando no crescimento do imobiliário, configurando esse período como o auge do setor imobiliário. No entanto, pelos dados, observa-se que, se comparado ao período anterior, houve uma redução no número de lançamentos residenciais e comerciais na OUCFL. Essa situação pode ser relacionada com a periodização quando de fato essa trata um cenário geral do Brasil, sendo o cenário da produção na OUCFL uma faixa específica da produção imobiliária brasileira. O período de 2012 a 2014 se coloca como aquele com uma desaceleração da dinâmica imobiliária. Portanto, o período é marcado por uma tendência de redução dos lançamentos, o que se afirma ao verificar o dado para a OUCFL. Indo na contramão, no município esse número cresce. O período de 2015 a 2019 é dado como o início da crise. Observando os dados, esse é o período com a menor quantidade de lançamentos na OUCFL e no município de São Paulo como um todo, tanto residenciais como comerciais.

Quadro 2 - Análise dos lançamentos residenciais e comerciais nas OUCs e no Município de São Paulo.

Período	Tipologia	Lançamentos OUCFL	Comparação com o período anterior	Lançamentos Município São Paulo	Comparação com o período anterior
2003 - 2008	Residencial	105	-	3.251	-
2009 - 2011		84	↓ 21	1.846	↓ 1.405
2012 - 2014		79	↓ 5	2.442	↑ 596
2015 - 2019		49	↓ 30	1.559	↓ 883
2003 - 2008	Comercial	16	-	164	-
2009 - 2011		9	↓ 7	271	↑ 107
2012 - 2014		3*	↓ 6	197*	↓ 74
2015 - 2019		1*	↓ 2	29**	↓ 168

Fonte: Elaboração própria a partir dos Dados Embraesp (2013 e 2019).

*Considerou-se o número de lançamentos somente nos anos de 2012 e 2013.

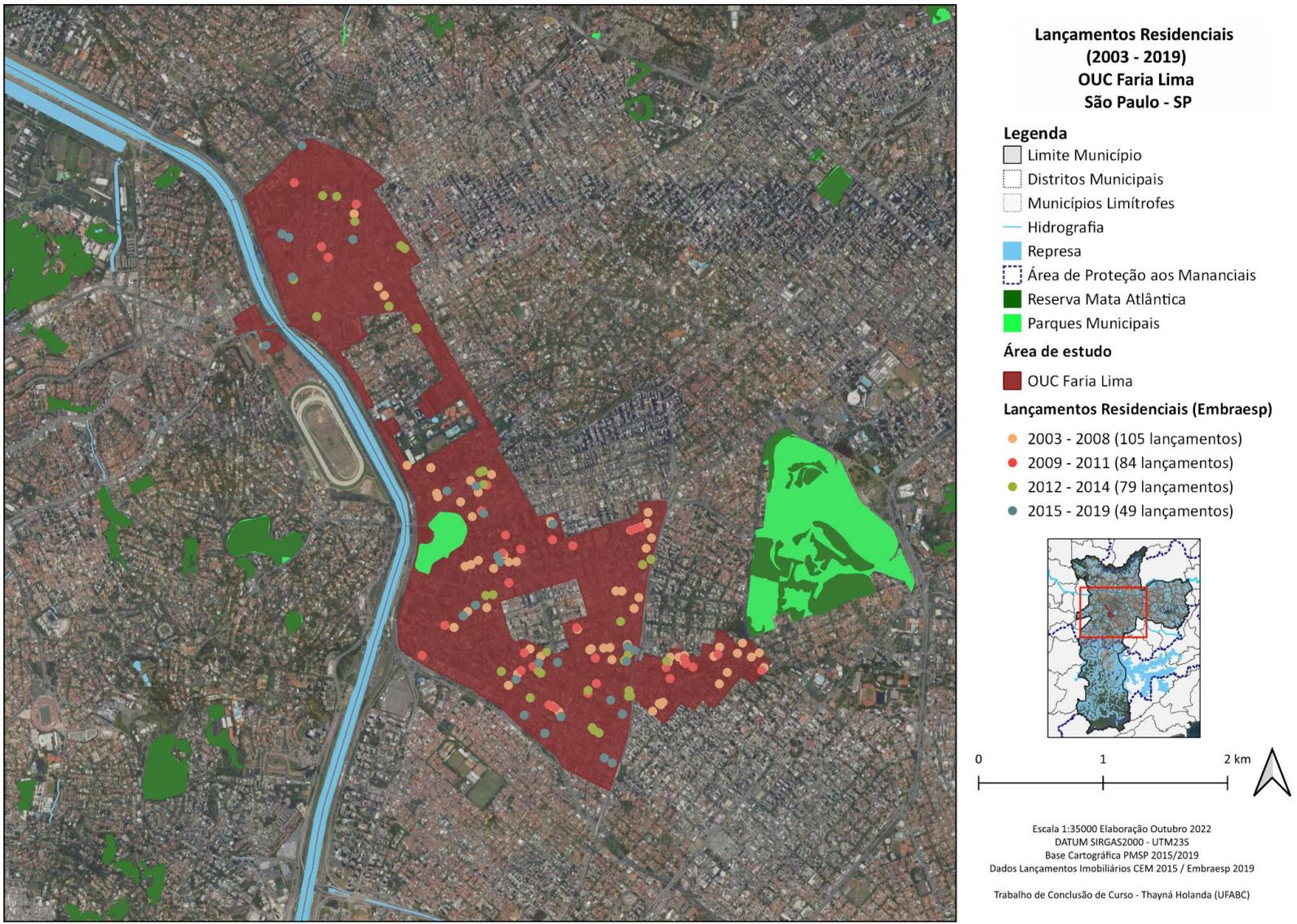
**Considerou-se o número de lançamentos somente nos anos de 2017 a 2019.

Uma forma de observar esses números também é o georreferenciamento de tais dados. Utilizando a base georreferenciada com os dados de lançamentos imobiliários e também as bases complementares para a elaboração de mapas, temos o **Mapa 6** que espacializa os lançamentos residenciais. Observa-se que a concentração dos lançamentos espacialmente se dá no setor sul da OUC Faria Lima, área abrangente do Setor Hélio Pelegrino e Setor Olimpíadas. Visualmente os dois primeiros períodos são realmente os que concentram maiores lançamentos, conforme a legenda do mapa. O **Mapa 7** espacializa os lançamentos comerciais e conforme já observado nos dados anteriormente apresentados, a quantidade de lançamentos comerciais é bem menor do que a dos residenciais, evidente ao observar

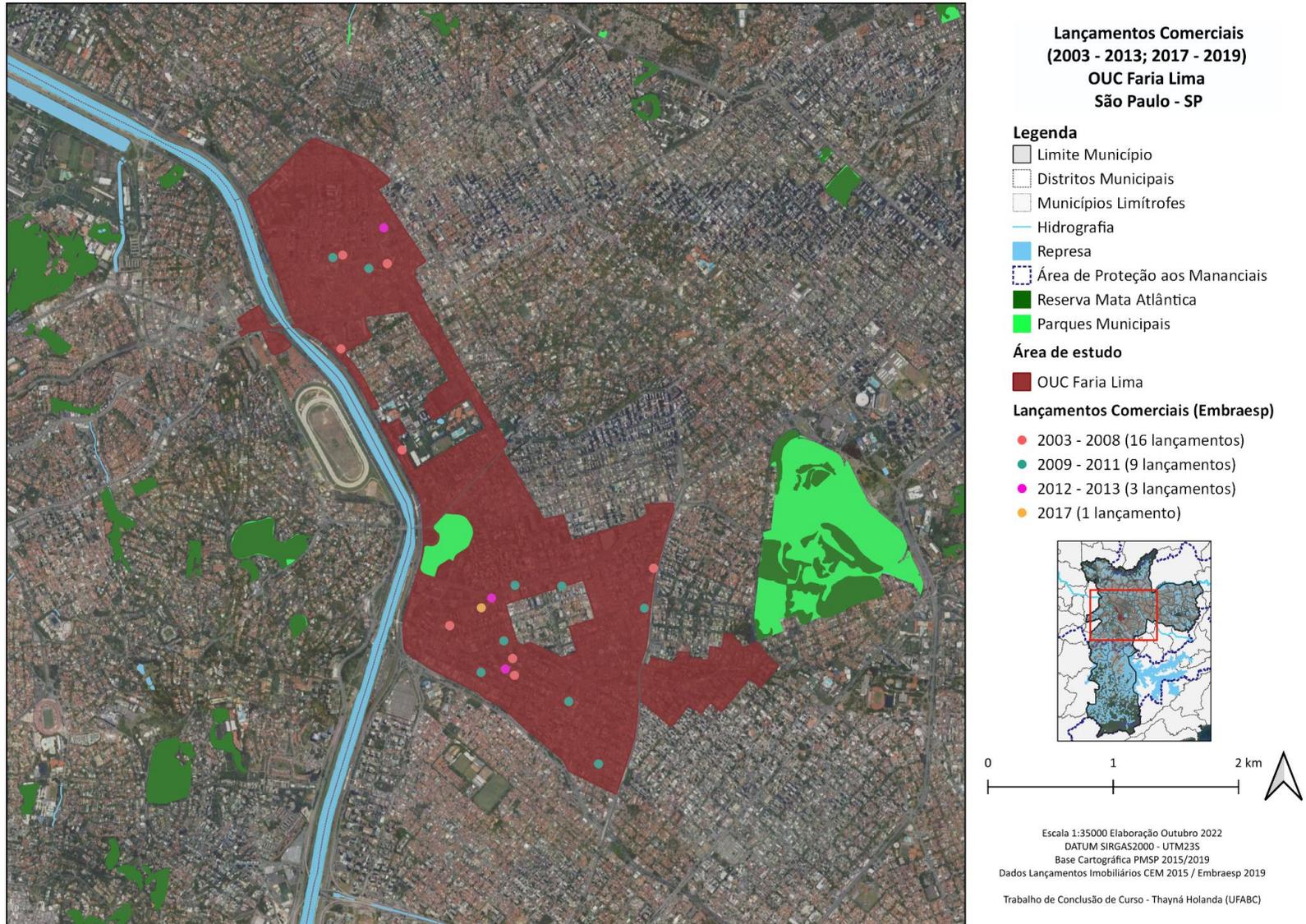
especialmente no mapa. Os lançamentos comerciais se concentram no Setor Olimpíadas, Pinheiros e parte do Setor Faria Lima.

Apresentado os dados por período e também espacialmente, juntamente com a periodização, é possível fazer um comparativo do movimento geral do setor imobiliário com a produção imobiliária na OUCFL. Quando observado isoladamente os dados de lançamentos imobiliários na OUCFL são relevantes e apresentam um aspecto de tendência ao equilíbrio, com bons números de lançamentos. No entanto, quando observa-se em conjunto com a periodização, a dinâmica não se aplica totalmente somente nos números de lançamentos. Claramente não tem-se como concluir que a dinâmica imobiliária na OUCFL não está de acordo com a periodização. Pelo contrário, no primeiro período é evidente que há mais lançamentos, e a situação econômica do país auxilia nesses números. Os demais períodos, não são destaque, mas se mantêm como um marco importante para avaliar a questão imobiliária na área de estudo. De certo, a periodização é um norte para a análise e está de acordo com os dados, se olharmos para o macro espacial e não somente para a OUCFL. Dessa forma, somente a análise dos dados de lançamentos não responde a questão gerada ao início da construção deste trabalho. Outros dados secundários devem ser aplicados e conectados a essas informações, como por exemplo os dados do CEPAC, que serão apresentados na próxima sessão.

Mapa 6 – Lançamentos Residenciais OUC Faria Lima (Embraesp)



Mapa 7 – Lançamentos Comerciais OUC Faria Lima (Embraesp)



3.2. Os dados de CEPACs na OUC Faria Lima

O Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), título mobiliário, citado anteriormente é um dos mecanismos que atua na promoção da financeirização na Operação Urbana Consorciada e da produção imobiliária. Para ser aplicado, o CEPAC deve ser estipulado na Lei que implementa a Operação Urbana Consorciada em questão e, ainda, deve ser especificado quantos títulos CEPACs podem ser emitidos.

Na OUCFL, a Lei nº 13.769/2004, além de trazer em sua redação aspectos para melhorias no perímetro da OUC e adequar o marco com os preceitos do Estatuto da Cidade (2001), no seu Artigo 7º § 1º, regulamenta a utilização do CEPAC no perímetro da referida OUC. No Artigo 8º delimita, ainda, o total de certificados a serem emitidos pelo Executivo municipal. De acordo com a Lei, para a emissão de um CEPAC tem de haver saldo no limite na metragem adicional estabelecido pela tabela anexa à Lei. De certo, este dado se altera ao longo do tempo, conforme os CEPACs são emitidos e o solo vai sendo criado.

Art. 8º. O Executivo fica autorizado a emitir **até 1.000.000** (um milhão) de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, obedecendo sempre o limite total de metros quadrados de construção estabelecidos na Tabela 2 [...]

[...]

§ 2º. A emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC fica **condicionada à existência de saldo no limite total de metros quadrados** de construção estabelecidos na Tabela 2 deste artigo, considerando os fatores de conversão previstos na referida tabela.

Assim, o CEPAC é um título com uma limitação de emissões desde a sua regulamentação. Os dados são divulgados pela Prefeitura Municipal de São Paulo em seu portal Gestão Urbana, como também em dados do Monitoramento do Plano Diretor Estratégico do Município. O **Gráfico 2** abaixo, mostra a evolução do estoque de CEPAC consumido ao longo dos anos. Nota-se que antes de 2007 não há dados disponíveis, tendo em vista que o CEPAC foi consumido somente após os primeiros leilões (ressalta-se que o primeiro leilão da OUCFL ocorreu em 2004). Assim, o primeiro dado é de 2007 e observa-se que a quantidade de CEPACs consumidos estava quase chegando a um quarto do seu limite. De 2009 a 2011 observa-se um

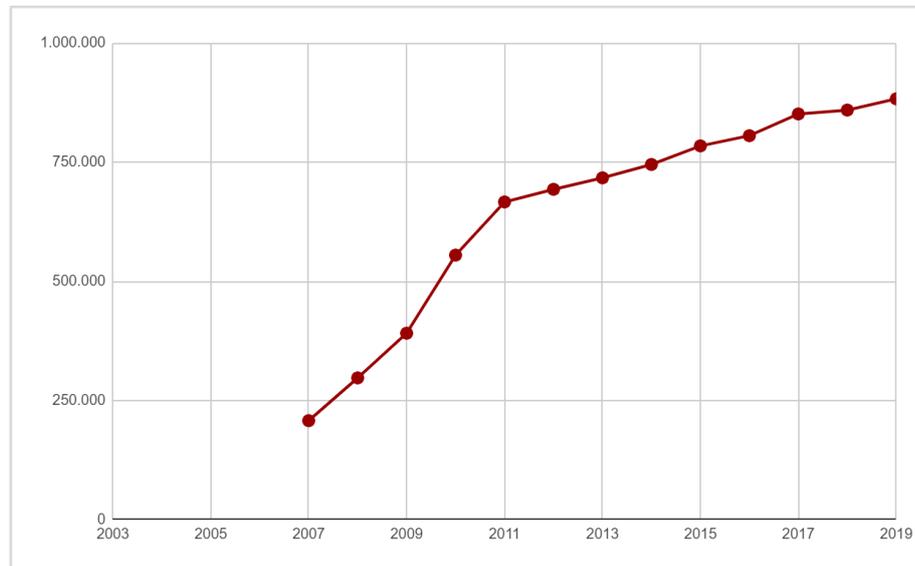
aumento na emissão dos títulos, este fator pode ser relacionado com o período em que o mercado imobiliário, conforme apresentado anteriormente, recebeu muitos incentivos e estava propício para investimentos, sendo um período dado como o auge do mercado imobiliário. Sendo o CEPAC um título que garante que o titular possa utilizá-lo para construir na área da OUC, de certo efetuar a compra quando a tendência é de aumento e melhores rendimentos no mercado imobiliário, é vantajoso, visto a quantidade de lançamentos no período. Entre 2012 a 2016 o número do estoque de CEPAC consumido aumentou, mas não com o ápice igual nos anos anteriores. Esse período, conforme apresentado anteriormente, é marcado por uma fragilidade do mercado e o início da crise generalizada no Brasil. Observa-se, ainda, que nos anos seguintes, em 2018 e 2019, o total de CEPAC consumido é menor ao do período anterior. Em 2019, último dado disponibilizado pelo Monitoramento PDE, o estoque de CEPAC consumido chega ao patamar de 883.148 títulos, estando a menos de 200.000 títulos para chegar ao estoque máximo, previsto em Lei, de 1 milhão de CEPACs. Esse patamar foi alcançado com menos de 20 anos da publicação da Lei que regulamenta o CEPAC na OUCFL.

Os CEPACs são negociados em leilões públicos, com valores mínimos a serem vendidos, podendo ultrapassar aquele limite. O **Gráfico 3** apresenta a evolução da quantidade de CEPACs negociados em leilão específico para este fim. Nota-se que o primeiro dado é colocado em 2004, ano que ocorreu o primeiro leilão do CEPAC da OUCFL, justificando assim a ausência de dados para o ano de 2003. Observa-se que o *boom* de CEPACs negociados se apresenta entre 2006 e 2009, onde a linha é progressiva e tende ao aumento nesse período. Como citado anteriormente, fazendo uma relação com a periodização apresentada, esse período está dentro da transição do primeiro para o segundo período, sendo repleto de estímulos para o setor imobiliário. Dessa forma, como o CEPAC é um título intrinsecamente relacionado ao mercado imobiliário, justifica-se, portanto, esse aumento das negociações e interesse dos investidores. No período de 2010 a 2014 há uma lacuna dos dados apresentados no gráfico, justifica-se porque nesse período não ocorreu leilões de negociações⁵. Quando observado o período de 2015 a 2018, verifica-se que há um crescimento da negociação dos CEPACs, não com o mesmo ritmo do período citado como *boom*, mas

⁵ Ver Figura 1 onde no eixo X há a delimitação dos leilões e os anos em que ocorreram.

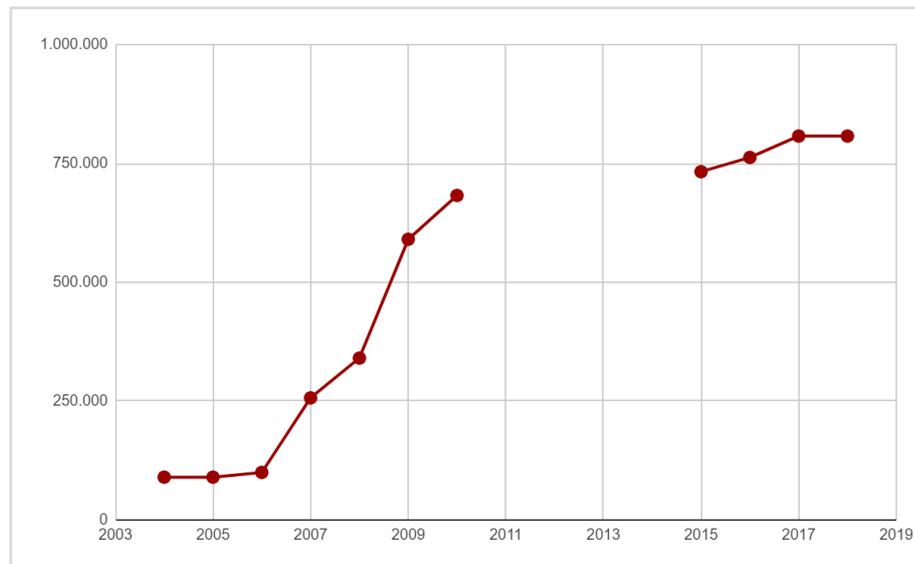
segue crescendo. Nesse período, mesmo sendo caracterizado pela crise nacional, pode-se considerar que em São Paulo, e no imobiliário, os efeitos não foram negativos, visto que a população a qual atinge é a de alto luxo.

Gráfico 2 - Estoque de CEPAC consumido - OUC Faria Lima [2003-2019] - por unid. de CEPACs.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Monitoramento PDE (Gestão Urbana - PMSP), 2022.

Gráfico 3 - CEPACs negociados em leilão - OUC Faria Lima [2003-2019] - unid. de CEPACs.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Monitoramento PDE (Gestão Urbana - PMSP), 2022.

O **Quadro 3** abaixo apresenta o resumo da situação dos CEPACs na OUC Faria Lima. Esses dados, analisados em conjunto com os gráficos apresentados acima, complementam a análise dos números. Conforme já mencionado, a OUC Faria Lima tem um limite total de CEPACs para serem negociados de 1 milhão. No **Quadro 3** observa-se que desse total há somente, em maio de 2022, 199.870 CEPACs disponíveis para serem negociados. Essa totalidade corresponde a 19,98% do total de CEPACs da OUC Faria Lima.

Em complementação a esses dados, tem-se o **Quadro 4**, o qual apresenta o limite de estoque em metros quadrados para a oferta dos CEPACs. Observando-se esses dados, verifica-se que o estoque consumido na OUC Faria Lima corresponde a 90,43% do estoque geral. São números essenciais de serem analisados, visto que permite projetar a situação da OUC Faria Lima e dos CEPACs desta, principal instrumento de financeirização.

Quadro 3 - Resumo dos CEPACs da OUC Faria Lima - situação em Maio de 2022

Resumo de CEPAC	
Situação	Quantidade
Leiloado	664.030
Colocação privada	136.100
Total (consumido)	800.130
Convertido	773.787
Em circulação	26.343
CEPAC - Limite	1.000.000
CEPAC - Saldo	199.870

Fonte: Elaboração com base em SPUrbanismo, Maio 2022.

Quadro 4 - Limite de estoque em m² para efeito de oferta de CEPAC - OUC Faria Lima

Situação estoques	Quantidade em m²
Estoque Geral (aprovado pela Lei nº 11.732/1995)	2.250.000,00
Estoque consumido - até a aprovação da Lei nº 13.769/2004 (a)	940.000,00
Estoque consumido - após a aprovação da Lei nº 13.769/2004 (b)	244.719,95
Limite de Estoque - Leis nº 11.732/1995 e 13.769/2004*	1.310.000,00
Estoque consumido - (a) + (b)	1.184.719,95
Saldo estoque geral disponível	125.280,05

*Estoque líquido a ser utilizado conforme Art. 6º e Tabela 2 da Lei nº 13.769/2004

Fonte: Elaboração com base em SPUrbanismo, Maio 2022

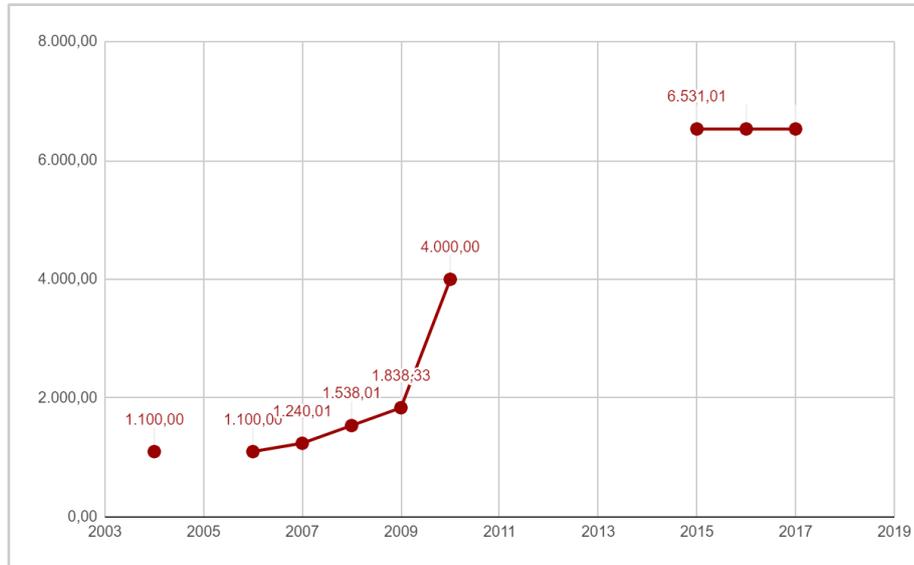
Outro dado relevante a ser analisado é o preço de venda dos CEPACs nos leilões. O **Gráfico 4**, também elaborado com base nos dados do Monitoramento PDE, demonstra que em 2004, mesmo ano de publicação da lei que regulamenta o CEPAC na referida OUC, o valor mínimo é de R\$ 1.100. Valor este que se mantém até 2006 e a partir deste momento o preço do CEPAC fica mais alto conforme os anos passam. Um destaque é que entre os anos de 2011 a 2014 não há dados de preço de venda do CEPAC nos leilões. Observando-se a **Figura 1**, a qual traz uma relação do **Valor CEPAC mínimo e realizado no período de 2004 a 2019**, não aconteceram leilões de venda no período de 2011 a 2014. Fazendo uma análise de ambos os dados, observa-se que o valor mais alto de venda, de acordo com o Gráfico 4, é de R\$6.531,01 (seis mil, quinhentos e trinta e um reais e um centavo), valor este que na **Figura 1** é colocado como o mínimo no período de 2015 a 2019. No entanto, em 2019 o valor máximo realizado de venda do CEPAC chega a R\$ 17.601 (dezesete mil e seiscentos e um reais), sendo esse o maior valor dentre todos os anos de venda do CEPAC nos leilões, com um salto exponencial no ano de 2017 a 2019. Cabe ressaltar, ainda, nesta situação que o valor do CEPAC é definido inicialmente a um valor mínimo, conforme apresentado nas figuras e gráficos elaborados, e este preço altera-se conforme o

decorrer dos leilões e com ajuste financeiro do valor conforme o mercado se sobressai, dialogando assim com as dinâmicas do mercado imobiliário e fundiário (STROHER, 2019). Apenas como ressalva, o último leilão realizado do CEPAC da OUCFL foi em 2021⁶. No entanto, os dados utilizados para elaboração deste trabalho, não dispunham de informações deste leilão.

A **Figura 2 - Arrecadação de CEPAC - 2004 a 2019** consolida os dados de valores de arrecadação com a venda dos CEPACs na OUCFL no período de 2004 a 2020. Observa-se que ao longo dos anos e a cada realização dos leilões a arrecadação aumenta, sendo o maior valor, dentre o período analisado, em 2019 no qual a arrecadação chegou na casa do 1 bilhão e seiscentos milhões de reais (valor exato, conforme na Figura 2: R\$ 1.636.893.000,00). Outro ponto a ser observado é que mesmo no período de 2015 a 2019, citado anteriormente como a crise generalizada no Brasil, os números de venda do CEPAC foram altos, consequentemente a arrecadação também. Essa situação pode ser compreendida pelo fato de que a crise no imobiliário que afeta o país, no entanto, em São Paulo, mais precisamente na OUCFL onde analisa-se os dados, não é atingida, tendo em vista que o mercado foco desta área é o de alto luxo. Algo a se observar é que o fato da arrecadação e dos valores terem se mantido elevados em alguns anos após a retração do *boom* imobiliário (2009 a 2011) tem relação com as circunstâncias em que ocorreram um aumento do preço do título em momentos de fim de estoque de potencial construtivo, o que estimulou a disputa nos leilões (STROHER, 2019).

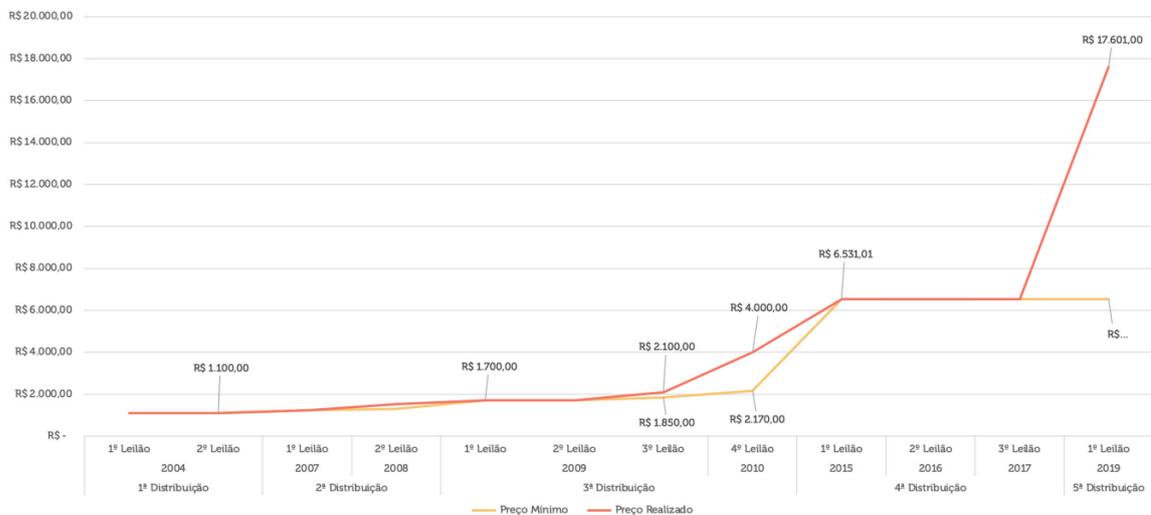
⁶ Editais de Leilões - Operação Urbana Consorciada Faria Lima - https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19567. Acesso em Dezembro de 2022.

Gráfico 4 - Preço de venda dos CEPACs nos leilões - OUC Faria Lima [2003-2019] - em R\$

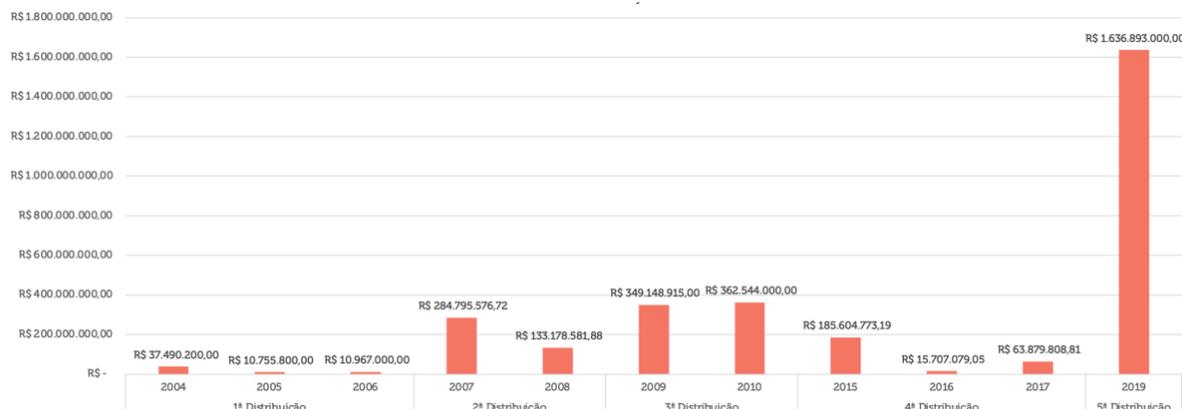


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Monitoramento PDE (Gestão Urbana - PMSP), 2022.

Figura 1 - Valor CEPAC mínimo e realizado - 2004 a 2019



Fonte: Caderno de Informações e Dados OUCFL (Gestão Urbana PMSP; SP Urbanismo, 2020), pág. 11.

Figura 2 - Gráfico Arrecadação de CEPAC - 2004 a 2019

Fonte: Caderno de Informações e Dados OUCFL (Gestão Urbana PMSP; SP Urbanismo, 2020), pág. 11.

Dado o apresentado sobre os CEPACs na OUC Faria Lima, um outro dado que pode-se analisar é a evolução da área construída no perímetro da referida OUC, que está apresentada no **Gráfico 5**. Observa-se que ao longo do tempo, a área construída em metros quadrados aumentou. Um detalhe é que no período de 2010 a 2012 não há muita diferença na área construída, assim como nos anos de 2017 e 2018, em que a barra no gráfico se mantém na mesma numeração, sendo mínimo o aumento, imperceptível a uma análise do gráfico. Essa relação pode ser pouco casual com a venda dos CEPACs, mas pode-se trazer uma reflexão. Os CEPACs vendidos de fato estão sendo utilizados para o potencial construtivo na OUC ou somente são negociados no mercado financeiro? Com essa colocação, observa-se, então, o **Gráfico 6**, em que pode-se verificar como há uma relação entre a área construída e os CEPACs envolvidos na área construída adicional. Ou seja, evidentemente os CEPACs que são adquiridos, são utilizados pelo seu objetivo principal, o adicional construtivo.

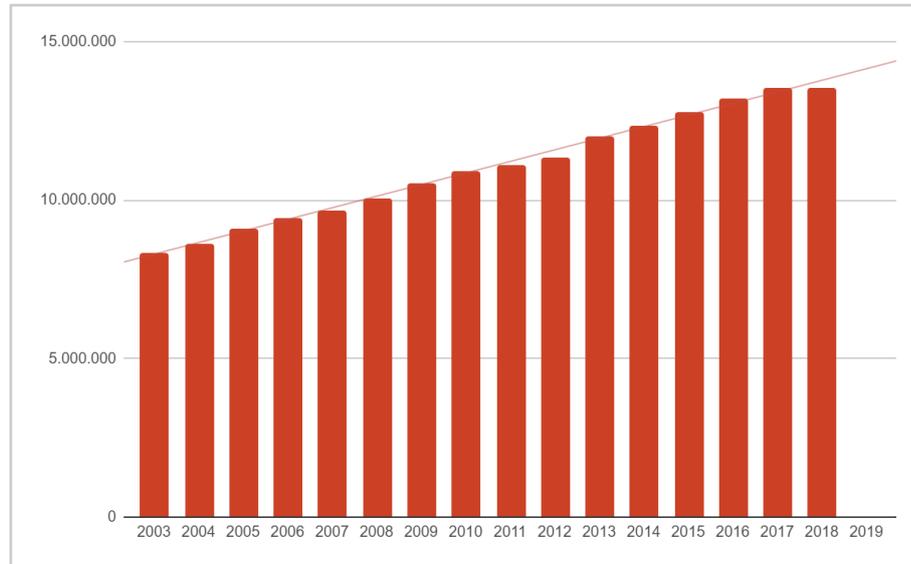
Em complementação a essas colocações, têm-se o **Quadro 5**, onde apresenta-se os setores da OUC Faria Lima, o número de CEPACs convertidos e por qual direção, se em área de construção adicional ou em alteração de uso e parâmetros. Assim, observa-se que quase a totalidade de CEPACs já consumidos do estoque da OUCFL foram destinados para a construção adicional, totalizando 91,46% do total de

CEPACs convertidos. Os setores que mais receberam construção adicional convertida pelo uso do CEPAC, foi Setor Hélio Pelegrino com 34,59%, seguido pelo Faria Lima com 24,80%. Observando no Mapa 2 de localização dos setores, o Setor Hélio Pelegrino está localizado próximo ao Parque do Ibirapuera, não sendo perpendicular ao curso do rio Pinheiros. Por outro lado, o Setor Faria Lima está situado na área perpendicular ao rio Pinheiros e observando-se, trata-se a análise visual, do setor de maior extensão territorial na OUC Faria Lima. Quando observada a questão de utilização do CEPAC convertido para alteração de uso e parâmetros, observa-se no **Quadro 5** que o Setor Hélio Pelegrino também se sobressai com a maior porcentagem entre os setores de absorção do uso do CEPAC para este fim.

O Quadro 5 é essencial para compreender-se uma das questões norteadoras deste trabalho. De fato o CEPAC vem sendo utilizado para o adicional construtivo na área da OUC, como observa-se da totalidade de CEPACs convertidos, mais de 90% foi convertido em área construída. Pensando na linha histórica, desde a criação do CEPAC e o início da sua aplicação até o dado apresentado no quadro, se passaram menos de 20 anos. O impacto dessa aplicação numa área tão pequena, em relação ao total do município de São Paulo, gera, do ponto de vista do planejamento, muitas questões que acabam entrando num novo ciclo vicioso. Se há o adensamento construtivo, em tese haverá maior população e circulação de pessoas na área; para poder suprir essa demanda, o poder público tem de investir na infraestrutura urbana e melhoria das que já estão consolidadas; para isso ocorrer, o poder público não possui verba suficiente, utilizando-se assim o saldo que o CEPAC atrai para as finanças do município.

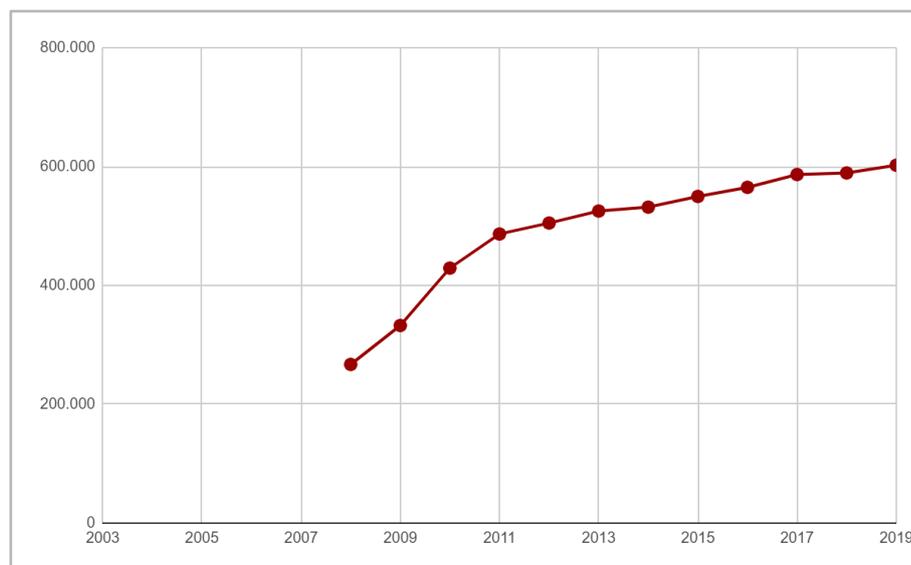
Outro ponto a se analisar, é que apenas 3,3% do total de CEPACs que foram adquiridos nos leilões (em circulação: 26.343 CEPACs), estão em circulação. Ou seja, até o momento não há destinação destes, podendo ser adquiridos para acréscimo na área construída, porque há saldo de metros quadrados para a OUC (conforme Quadro 4) ou visando alteração do uso e parâmetros urbanísticos. Não há como prever como esses CEPACs em circulação podem ser utilizados, podendo ser mantidos nessa situação até que o mercado tenha uma melhora para que possa ser vendido ou usufruído para o adicional construtivo.

Gráfico 5 - Área construída - OUC Faria Lima - [2003-2019] - em m².



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Monitoramento PDE (Gestão Urbana - PMSP), 2022.

Gráfico 6 - CEPACs vinculados em área construída adicional - OUC Faria Lima [2008-2019] - em unidades



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Monitoramento PDE (Gestão Urbana - PMSP), 2022.

Quadro 5 - CEPAC Convertido - OUC Faria Lima

Setores	CEPAC Convertido			
	Área de Construção Adicional (ACA)		Uso e Parâmetros	
	Total CEPACs	% sob o total convertido	Total CEPACs	% sob o total convertido
Hélio Pelegrino	267.656	34,59%	33.269	4,30%
Faria Lima	191.872	24,80%	14.101	1,82%
Pinheiros	102.538	13,25%	12.584	1,63%
Olimpíadas	145.614	18,82%	6.153	0,80%
Sub Total	707.680	91,46%	66.107	8,54%
Total	773.787			

Fonte: Elaboração própria com base em SPUrbanismo, Maio 2022

3.3. A produção das incorporadoras na OUC Faria Lima

As incorporadoras como agentes transformadores do espaço podem ser compreendidas por uma passagem de Pereira (2019). Este coloca que a preponderância dessa influência no rendimento da propriedade do capital se opõe à tradição da indústria e faz das rendas patrimoniais um meio bastante eficaz para a extração do mais valor e restabelecimento do domínio de classe (PEREIRA, 2019). Ou seja, aqui percebe-se que a propriedade do capital, a propriedade da terra e as rendas advindas destas, se tornam eficazes na geração de ganhos e restabelecimento do domínio de classe para aqueles que atuam fortemente na reprodução do capital, sem medir esforços. Complementa-se, ainda, que os incorporadores incrementam a renda com base nos melhoramentos realizados dentro e fora do lote de seu domínio (FIX, 2009). Assim, quando há melhorias na área da OUC, os incorporadores se

apropriam destas melhorias para incrementar sua renda, tornando cada vez mais vantajoso investir e prosperar empreendimentos na área.

Analisar as incorporadoras e quais atuam no perímetro da OUC Faria Lima integra a compreensão da financeirização das OUCs e do espaço urbano, debate apresentado anteriormente. Assim, inicialmente, optou-se realizar a análise das incorporadoras que possuíssem maior área total consolidada do empreendimento. Ou seja, área de todas as unidades, incluindo área útil. Complementando essa questão, verificar se a incorporadora possui capital aberto na bolsa de valores também é possível averiguar a sua participação na questão da financeirização. Tal constatação é necessária, pois com a abertura e oferta das ações da empresa na bolsa de valores a incorporadora pode impulsionar os seus ganhos.

Dito isso, temos no **Quadro 6** a relação das 10 incorporadoras que possuem maior quantidade de área total de empreendimentos residenciais e se possui capital aberto na bolsa de valores. Destaca-se a PDG Realty como a detentora de maior metragem quadrada dos seus empreendimentos na área da OUC Faria Lima, seguida pela Cyrela Brazil Realty S/A e posteriormente a Helbor Empreendimentos Imobiliários Ltda, todas as 3 com capital aberto na bolsa de valores. Observa-se que das 10 incorporadoras, ou grupo de empresas, apenas 4 não possuem capital aberto na bolsa de valores. Destaque para a Vitacon Empreendimentos Ltda, que apesar de não estar entre as primeiras que mais detêm metragem quadrada na área da OUC Faria Lima, é a que possui a maior quantidade de lançamentos residenciais no período analisado, 29 lançamentos no total. A segunda incorporadora com maior quantidade de lançamentos residenciais no período é a Helbor Empreendimentos Imobiliários Ltda, que se destaca como a terceira com maior metragem de área de empreendimentos na OUC Faria Lima. Incorporadoras que estão entre as que mais detêm área de terreno também se destacam entre as primeiras da listagem. Como a Cyrela Brazil Realty S/A que, mesmo estando atrás somente da PDG Realty em área total do empreendimento, é a que possui a maior totalidade de área total de terreno consumida pelos seus empreendimentos.

Quadro 6 - Incorporadoras com maior quantidade de área total de empreendimentos residenciais na OUCFL - 2003 a 2019

Incorporadora	Lançamentos Residenciais*	Área total Emp. (m ²)	Área total de terreno (m ²)	Capital***
PDG Realty**	8	181.936,35	22.458,00	Aberto
Cyrela Brazil Realty S/A	10	144.965,36	577.329,8 2	Aberto
Helbor Empreendimentos Imobiliários Ltda	16	106.303,05	16.048,75	Aberto
Gafisa S/A	14	105.262,96	12.493,00	Aberto
Lucio Engenharia e Construção Ltda/Calminher S/A	5	94.104,17	12.030,19	Fechado
Klabin Segall/Construtora São José	2	92.386,82	12.810,00	Fechado
Vitacon Empreendimentos Ltda	29	84.687,39	13.204,46	Fechado
AAM Incorporações/Five 5 Engenharia/Onni Empreendimentos/Toledo Ferrari/ACS Incorporações/Emoções Incorporações	11	82.656,29	11.415,77	Fechado
Tecnisa S/A	6	76.788,03	9.518,91	Aberto
JHSF	9	73.960,43	7.955,00	Aberto

Fonte: Elaboração própria com base nos Dados de Lançamentos Imobiliários Embraesp (2015;2019), 2022.

*Total de lançamentos residenciais no período de 2003 a 2019 por incorporadora.

** A soma inclui empresas subsidiárias ou fundidas pela empresa (conforme CEM, 2015)

*** Consulta realizada em Novembro de 2022 no Portal do do CVM.

No **Quadro 7**, abaixo, tem-se a relação das 10 incorporadoras que possuem maior quantidade de área total de empreendimentos comerciais e se possui capital aberto na bolsa de valores. Destaca-se o grupo Gafisa/Banco Modal/São Carlos Empreendimento e Participações como os detentores de maior metragem quadrada na área da OUC Faria Lima, seguida pela Cyrela Brazil Realty S/A e posteriormente a Bncorp Planejamento, Desenvolvimento e Incorporações, sendo esta última a que possui capital fechado na bolsa de valores. Observa-se que das 10 incorporadoras, ou grupo de empresas, apenas 3 possuem capital aberto na bolsa de valores. Sendo elas: Gafisa/Banco Modal/São Carlos Empreendimentos e Participações, Cyrela Brazil Realty S/A e Helbor Empreendimentos Imobiliários Ltda. No que diz respeito à

quantidade de lançamentos comerciais, observa-se que o número é bem menor do que os lançamentos residenciais observados anteriormente, ficando entre um ou dois lançamentos por incorporadora nessa listagem. Conforme apresentado na seção 3.1, os lançamentos comerciais na OUC Faria Lima são realmente em menor número dentro do período analisado, o que não retira a oportunidade de analisar tais dados. Incorporadoras que possuem um consolidado elevado de área de terreno também se destacam entre primeiras da listagem, como o grupo de incorporadoras Gafisa/Banco Modal/São Carlos Empreendimentos e Participações, e a Cyrela Brazil Realty S/A.

Quadro 7 - Incorporadoras com maior quantidade de área total de empreendimentos comerciais na OUCFL - 2003 a 2013 e 2017 a 2019.

Incorporadora	Lançamentos Comerciais*	Área total Emp. (m ²)	Área total de terreno (m ²)	Capital**
Gafisa/Banco Modal/São Carlos Empreendimentos e Participações	1	124.318,00	68.841,00	Aberto
Cyrela Brazil Realty S/A	1	55.808,00	7.687,00	Aberto
Bncorp Planejamento, Desenvolvimento e Incorporações	2	39.068,00	4.913,00	Fechado
GMR Empreendimentos e Participações Ltda	2	33.000,00	2.754,00	Fechado
MPD/KC/Tamboré S/A	1	26.000,00	4.000,00	Fechado
Halna Comércio e Empreendimentos /Conceito Construção e Participações	1	24.000,00	2.991,00	Fechado
Serplan Desenvolvimento Imobiliário/Bueno Netto/F Reis	2	21.201,00	2.655,00	Fechado
Vitacon Empreendimentos Ltda	2	20.491,00	2.540,00	Fechado
Helbor Empreendimentos Imobiliários Ltda	2	19.720,00	3.301,00	Aberto
Paula Eduardo Incorporações e Construtora Ltda	1	16.456,00	2.184,00	Fechado

Fonte: Elaboração própria com base nos Dados de Lançamentos Imobiliários Embraesp (2015;2019), 2022.

*Total de lançamentos comerciais no período de 2003 a 2013 e 2017 a 2019 por incorporadora.

** Consulta realizada em Novembro de 2022 no Portal do do CVM.

Quando analisados ambos os quadros, verifica-se que apenas três incorporadoras estão presentes em ambos os segmentos, sendo a Cyrela Brazil Realty S/A, Helbor Empreendimentos Imobiliários Ltda e a Vitacon Empreendimentos Ltda. A Cyrela Brazil Realty S/A se destaca por estar em ambos os segmentos como

a segunda incorporadora com a maior quantidade de área total de empreendimento no perímetro da OUC Faria Lima. Dessas três, somente a Vitacon não possui capital aberto na bolsa de valores. Outro ponto evidente é que, as incorporadoras que atuam no segmento residencial concentram-se no cenário em que possuem capital aberto na bolsa de valores. Situação essa que não ocorre no segmento comercial, onde boa parte das incorporadoras listadas possuem capital fechado e não ofertam suas ações no mercado financeiro.

Ressalta-se que além desse ponto das incorporadoras possuírem capital aberto ou fechado, os lançamentos residenciais são numerosos e conseqüentemente consolidam um maior quantitativo de área total de empreendimentos na OUC Faria Lima. Essa situação pode ser verificada, pois devido ao período de lançamento de análise se sobressai em maior quantidade os lançamentos residenciais, corroborando com o apresentado na seção 3.1, onde foi apresentado a questão da produção imobiliária na OUC Faria Lima por lançamentos e segmento de atuação.

Claramente o dado de lançamentos é essencial para analisar-se a atuação das incorporadoras na OUC Faria Lima. No entanto, observar a área do empreendimento, assim como a área do terreno consumida, é notório para a análise da questão da financeirização. Essa situação ocorre pois as incorporadoras extraem a renda da terra pela mudança de uso dos terrenos a partir de usos mais rentáveis, como através da alteração de um uso rural para urbano e da intensificação da ocupação do terreno, a partir da verticalização (STROHER, 2019). Ou seja, no caso aplicado, na OUC Faria Lima as incorporadoras conseguem a extração da renda da terra pela intensificação da ocupação do terreno, adicionando solo criado e verticalizando os empreendimentos. De toda forma, as incorporadoras se apropriam das melhorias que o poder público faz na área da OUC, que de certa forma, é custeado pela contrapartida executada pelas incorporadoras ao adquirirem o CEPAC e o potencial construtivo. Novamente está posto aqui um cenário em que o Estado age na via de fornecer melhores atrativos para as incorporadoras, ao invés de beneficiar a população como um todo. Tal via acaba por intensificar a vontade das incorporadoras instalarem seus empreendimentos na localidade, alimentando o ciclo vicioso que está instaurado na forma de executar o planejamento das cidades.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente o espaço urbano vem sendo tratado como mercadoria por aqueles que usufruem dele sem mensurar os efeitos para além de si. Observa-se que desde o início do século XX grandes empresas vêm atuando na transformação do espaço urbano, como a Light and Company em São Paulo, precursora do processo de transformação do rio Pinheiros, onde além de ter domínio sobre a retificação do rio Pinheiros, fornecimento de energia para as indústrias e demais atividades à época, visava para além disso ter posse das terras contíguas ao rio Pinheiros para que pudesse se apropriar de tal e vislumbrar o ganho com atividades como a produção imobiliária na localidade. Com a urbanização avançando, o poder público via a necessidade de interferir colocando limites e regras no uso e ocupação do solo. O zoneamento vem nessa prática, porém já observava ali que os interesses eram do mercado imobiliário, visto que é um marco regulatório que pode ser flexível e favorecer este mercado. Além do zoneamento, outros instrumentos de planejamento avançavam e vislumbravam a valorização do imobiliário nas regiões mais valorizadas.

No final da década de 1970 o capital imobiliário avançava no quadrante sudoeste da capital paulista, na direção da Avenida Faria Lima. Observa-se, nas discussões do poder público e dos intervenientes no espaço, a necessidade de incluir propostas que pudessem fortalecer o imobiliário na região e cobrir os custos que o poder público tinha com as obras de infraestrutura para a região. Assim, as OUCs surgem como uma proposta para auxiliar nesse processo e para além dela, a aplicação do CEPAC, um instrumento que possibilita uma capacidade para captação financeira e que a quantia arrecadada seria exclusivamente aplicada no perímetro da referida OUC.

O atual regime de acumulação em que a sociedade está posta necessita da produção do espaço e a acumulação do capital como fonte da sua principal característica, a predominância do capital financeiro. Assim, o espaço passa a ter cada vez maior importância no capital, tendo em vista que este pode ser objeto de financeirização, de transformação, de ocupação, de modelação e fragmentação, podendo atender aos interesses do mercado imobiliário e dos agentes transformadores do espaço, como as incorporadoras por exemplo. Buscando assim,

formas de criar novos espaços que sirvam a lógica da circulação do capital, como as OUCs.

As operações urbanas surgem com o objetivo de maximizar as oportunidades de financeirização, visando melhorias para o território em que estão situadas, onde teoricamente todos seriam beneficiados, não somente aquele que usufruísse do instrumento, mas também a população da cidade como um todo. Além disso, as operações urbanas são apresentadas como solução para a renovação e modernização de trechos da cidade. No entanto, ao longo dos anos de sua aplicação, observou-se que o foco foi sendo direcionado para o mercado imobiliário, deixando de lado questões emergentes da sociedade e concentrando a dita modernização de áreas da cidade. A premissa básica da OUC é intensificar o uso da terra, aspirando usos mais lucrativos. Observou-se que os valores do m² dentro de áreas de operações urbanas são bem maiores do que no restante da cidade de São Paulo, corroborando com a situação de que são áreas mais valorizadas e visadas pelo mercado imobiliário. Tal situação se coloca como essencial para o entendimento da disparidade socioterritorial posta em questão, além do papel do Estado como parceiro para promoção do aumento da desigualdade, as OUCs são cidades dentro de cidades.

Complementando a questão da financeirização do espaço, apresentou-se o CEPAC, título que permite a capacidade de modificar os parâmetros urbanísticos, como também o adensamento construtivo na área da OUC. Os CEPACs são essenciais para fomentar o avanço da construção na área das OUCs, o que facilita a incorporação da financeirização deste espaço, tendo em vista que é um ativo financeiro negociado em leilões. Mesmo com a limitação de quantidade de títulos e de metragem de potencial construtivo, os CEPACs são de grande interesse dos investidores, tendo em vista que podem ser utilizados tanto para a construção em si, como para revenda em mercados secundários. Regulamentado em Lei, o CEPAC vem se tornando cada vez mais um atrativo tanto para as incorporadoras como para os investidores, tendo em vista que a sua mobilidade é no mercado financeiro e não há restrições para compradores. Além do mais, esse título, que de certa forma pode-se considerar como “virtual”, corresponde a principal fonte de aquisição de recursos para as intervenções a serem realizadas nas áreas das OUCs as quais utilizam tal instrumento. Outra possibilidade do CEPAC é utilizá-lo, pelo poder público, para pagamento das obras de infraestrutura que as empresas realizam no perímetro da

OUC. Ou seja, se uma empresa tem duas vias de atuação, como a construção em si e incorporadora no mercado imobiliário, estaria se beneficiando muito mais na área, tendo em vista que pode executar as obras e valorizar seus empreendimentos com aumento do solo criado.

O objeto de estudo neste trabalho foi a Operação Urbana Consorciada Faria Lima que, como mencionado, foi uma das primeiras a ser considerada autosuficiente em termos financeiros para assegurar a realização de intervenções previstas em seu perímetro, sem comprometer o orçamento municipal. Pode-se considerar que essa situação foi resultante da utilização do CEPAC na área, como também pelo o status de luxo que a região recebeu, sendo assim possível conferir aos proprietários ganhos mais vantajosos em instalarem seus empreendimentos ali, ou até mesmo em investir na área.

A produção imobiliária na OUC Faria Lima, conforme apresentado, é intensiva ao longo dos anos. Predomina em todos os anos analisados a produção de empreendimentos residenciais. No período dito como de aceleração econômica (2003 a 2008) a produção imobiliária da OUC Faria Lima corresponde às características do período, que com o maior estímulo do mercado interno e incentivos combinados pela economia, impulsionam os lançamentos dos empreendimentos. No período de auge do setor imobiliário (2009 a 2011), apesar do número de lançamentos ser reduzido, percebe-se que é nesse período que há o mini *boom* de lançamentos residenciais na OUCFL. Somente no ano de 2010 foram 44 lançamentos residenciais e somente 1 lançamento comercial. No período marcado pela desaceleração da dinâmica de acumulação do país e do imobiliário (2012 a 2014), os lançamentos imobiliários na OUC Faria Lima reduzem, corroborando com as características do período. No período que inicia-se a crise generalizada (2015 a 2019) observa-se que na OUC Faria Lima a quantidade de lançamentos é em menor número, tanto para o segmento residencial quanto para o comercial.

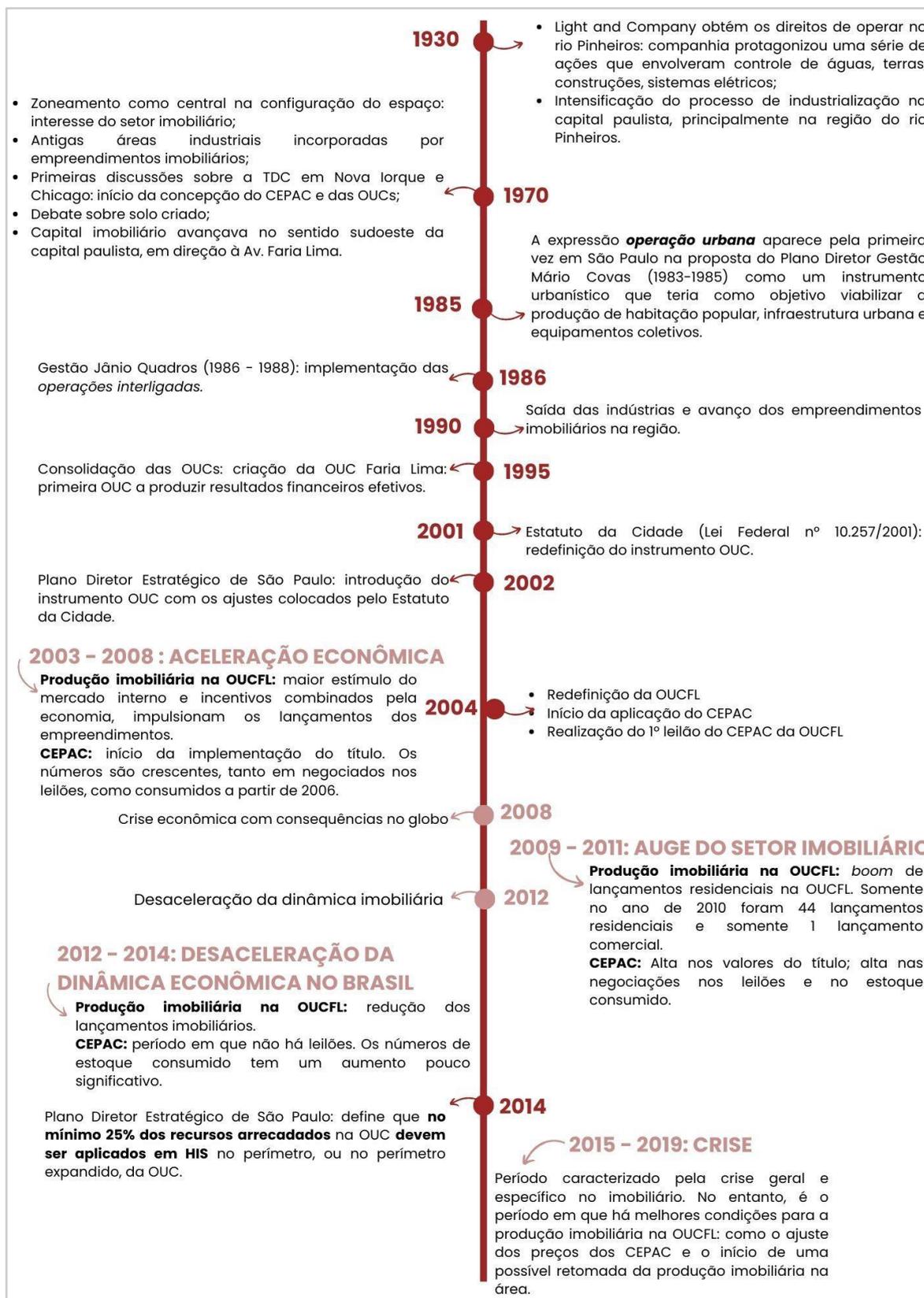
Para chegar à resposta da pergunta elaborada no início deste trabalho, somente a análise dos dados de lançamentos não pôde ser o único dado a ser considerado. Outros dados secundários devem ser aplicados e conectados a essas informações, como por exemplo os dados do CEPAC. Pode-se analisar a dinâmica dos CEPACs nos períodos com os leilões que acontecem para negociar tal título. No primeiro leilão de CEPAC na OUC Faria Lima, realizado em 2004, os valores eram

menores, tanto o mínimo como o realizado. No período dado como auge do setor imobiliário, de 2009 a 2011, há um aumento nos valores, o que pode-se imaginar que pela lei da oferta e demanda, o título vem ganhando espaço. No período dado como a desaceleração, de 2012 a 2014, não aconteceram leilões, então não há dados para serem analisados. Já no período de 2015 a 2019 observa-se um aumento dos valores do CEPAC, consequência do ajuste de preços conforme as regras do mercado econômico. Subentende-se também que, mesmo com a desaceleração nos anos anteriores, o mercado imobiliário consegue se reerguer com menor dificuldade e passa a ser central novamente na dinâmica econômica, essa perspectiva se dá somente nos dados de CEPAC, tendo em vista que os lançamentos imobiliários por si só são os menores e corroboram com as características do período. Por fim, a análise das incorporadoras que agem na área da OUC Faria Lima é de grande valia para entender o processo de financeirização da OUC e do imobiliário, tendo em vista os números de empreendimentos e o tipo de capital de tais incorporadoras. Além disso, observou-se que as incorporadoras que têm capital aberto na bolsa de valores possuem um protagonismo na produção imobiliária e conseqüentemente na produção do espaço, do solo criado.

Para esclarecer os questionamentos que guiaram este trabalho, pode-se dizer que, como observado com a área de estudo, o instrumento Operação Urbana Consorciada promove a segregação e o aumento da desigualdade na cidade. Visto que os recursos financeiros que são arrecadados são totalmente introduzidos em melhorias na área da própria OUC, não promovendo melhorias para outras áreas da cidade. Além disso, pode-se afirmar que o CEPAC auxilia na financeirização, mas não é um título especulativo na bolsa de valores, tendo em vista que a maior parte dos títulos negociados em leilões, em torno de 90%, foram vinculados à área construtiva na área da OUCFL. O CEPAC, conforme analisado, é em conjunto com as OUCs, um instrumento de planejamento favorável a um grupo em especial, o mercado imobiliário. Além disso, o Estado, que deveria promover incentivos para a redução da segregação socioespacial, passa a atuar como parceiro das atividades que promovem a desigualdade socioterritorial. Esse mecanismo de financeirização das OUCs drena, concentra os recursos que poderiam ser destinados para demais políticas públicas da cidade e atingir um público que necessita de melhorias para acesso a uma cidade democrática.

Traçando um histórico do apresentado neste trabalho e de forma a consolidar os principais pontos, apresenta-se a **Figura 3**, um infográfico com os marcos temporais dos processos da OUCFL e as dinâmicas apresentadas ao longo deste trabalho. A elaboração deste infográfico teve por base todo o conteúdo apresentado neste trabalho.

Figura 3 Infográfico - marcos temporais dos processos da OUCFL e as dinâmicas apresentadas



Do ponto de vista do planejamento territorial, a OUC e os instrumentos a ela atrelados promovem e afirmam cada vez mais a desigualdade socioterritorial, como também a segregação socioespacial evidente em São Paulo. Ou seja, por incentivar mecanismos em uma área restrita da cidade, não há espaço para outras classes que não as de alta renda e que usufruem dos incentivos deste local. A OUC e os CEPACs são mecanismos que se apropriam da cidade como lugar de reprodução de capitais fictícios a tornando como negócio. Como apresentado, a OUC não é originária do Brasil, e a estrutura econômica social brasileira é diferente do modelo em que foi inspirado, vindo da Europa e dos Estados Unidos. Assim, transpor esse modelo para a realidade brasileira, não condiz com as necessidades que a população necessita, ficando restrito a um grupo e camada social da capital. É evidente que as OUCs são implementadas em locais para atender aos interesses econômicos e imobiliários, não vislumbrando a necessidade das demais camadas sociais de uma metrópole tão desigual como São Paulo. Como Fix (2009) acrescenta, as OUCs estão localizadas em regiões já valorizadas historicamente e os mecanismos aplicados nesta área promovem a *construção de cidades dentro da cidade*. Ou seja, segrega e restringe o acesso à população, perdendo o significado de uma cidade democrática e que todos deveriam usufruir dos benefícios que esta promove.

Ao realizar este trabalho, alguns questionamentos surgiram e podem servir como inspiração para pesquisas futuras. Por exemplo, a questão do monitoramento do CEPAC. De certo há o Grupo Gestor, mas questiona-se se a formação deste grupo é democrática, se há a participação da população de baixa renda nas decisões do grupo. Além disso, questionamentos como quem são os compradores de CEPAC, se são dados disponibilizados para acesso público. Verificou-se que o limite de CEPAC na OUCFL está quase sendo atingido, assim, quando esse limite for atingido, será o discurso do mercado imobiliário para que continue emitindo mais títulos para benefícios destes. O maior questionamento seria o posicionamento quanto à Habitação de Interesse Social na área da OUC Faria Lima. Por lei, parte dos recursos devem ser aplicados em HIS no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da OUC. De toda forma, avaliar como esse recurso vem sendo aplicado e se de fato está sendo atendido para HIS é instigante para nortear pesquisas futuras com maior aprofundamento da questão social nas OUCs.

5. REFERÊNCIAS

AALBERS, M.B. **The potential for financialization**. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-19, 2015.

BOTELHO, A. **A cidade como negócio: produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo**. São Paulo: Cadernos MetrÓpole, n. 18, p. 15 - 38, 2007.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: Novembro 2022.

CEM - Centro de Estudos da MetrÓpole. Dicionário da Base de Lançamentos Imobiliários Residenciais na Região Metropolitana de São Paulo (1985-2013). São Paulo, 2015.

CVM - Comissão de Valores Mobiliários. Consulta de Empresas. Disponível em: <<https://cvmweb.cvm.gov.br/SWB/Sistemas/SCW/CPublica/CiaAb/FormBuscaCiaAb.aspx?TipoConsult=c>>. Acesso em: Novembro de 2022.

FERRARA, Luciana Nicolau. O lugar da natureza na produção do espaço metropolitano: do metabolismo urbano industrial para o imobiliário financeiro. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. (Org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018, p. 137-160.

FIX, M. **Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”**. Salvador: Caderno CRH, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

MARICATO, E. e FERREIRA, J. S. W. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M.

(Org.). Sergio Antonio Fabris Editor. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre, 2002.

MIOTO, Beatriz; CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; SIGOLO, Letícia Moreira. **Expansão e desaceleração do mercado privado formal de moradia a partir dos anos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo**. Cadernos MetrÓpole, São Paulo , v. 21, n. 44, p. 253-280, Abr. 2019.

MIOTO, Beatriz. **Dinâmica econômica e imobiliária: periodização dos macrodeterminantes dos anos 2000 e 2010**. Cadernos MetrÓpole, São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 15-33, Jan/Abr. 2022.

NOBRE, E. A. C. **Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo**. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 203-219, jan./jul. 2009.

NOBRE, E. A. C. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In: BALBIM, Renato. KRAUSE, Cleandro (Editores). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 161 - 215.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Patrimonialismo no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Floriano Godinho De. Et. al. (Org). **Espaço e economia: Geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2019.p. 453 – 466.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Gestão Urbana SP, 2021. **Operações Urbanas**. Disponível em:<<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/#cepaLink>>. Acesso em: Julho 2022.

PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo - Portal Gestão Urbana. **Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima**, 2020. Disponível em:

<<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-urbana-consorciada-faria-lima/>>. Acesso em: Outubro de 2022.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Do Zoneamento às Operações Urbanas Consorciadas: Planejamento Urbano e Produção Imobiliária na mercantilização do Espaço em São Paulo (1970-2017). In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. (Org.). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 82 – 111.

SANTOS, Fabio Alexandre dos. **Intervenções sobre o rio Pinheiros e a incorporação do espaço urbano nas primeiras décadas do século XX: o caso da região do Brooklin na cidade de São Paulo**. Agua y Territorio - Espanha, n. 11, p. 44-57, 2018.

SEABRA, O. C. de L. **Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo**. 1987. Tese (doutorado em geografia) - FFLCH, USP, São Paulo, 1987.

SPUrbanismo - SMUL - Secretaria de Urbanismo e Licenciamento, PMSP. São Paulo, 2022. CEPAC - Quadro de Controle de Estoques - **Controle de Estoques de CEPAC da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=286616>. Acesso em: Outubro 2022.

STROHER, Laisa. **A Constituição Social da Financeirização Urbana no Brasil: O Papel das Operações Urbanas com Cepac**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2019.