

# APROVEITAMENTO CONSTRUTIVO E INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NA CIDADE DE SÃO PAULO: ANÁLISE EXPLORATÓRIA (SESSÃO TEMÁTICA)

**Carlos Eduardo de Souza Cruz**  
FAU-USP | carloseduardosc@usp.br

---

## Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

---

**Resumo:** Produto de pesquisa em andamento, o artigo procura compreender a dinâmica de negociação política que envolveu mudanças nos coeficientes de aproveitamento construtivo da cidade de São Paulo. Por meio de investigação teórica e do levantamento de dados sobre a produção imobiliária, verificou-se que a trajetória de queda do coeficiente básico ocorreu a partir de compensações urbanísticas ao setor imobiliário, tradicional opositor da redução de potencial construtivo. O manejo de parâmetros construtivos, como a definição de área não computável e os incentivos a grandes empreendimentos em zonas valorizadas, tem constituído uma das principais formas de compensar esse setor. Ainda que o coeficiente único e unitário somente tenha sido adotado após o processo de concentração e de centralização do capital imobiliário, a redução do potencial construtivo obedeceu ao padrão de gradualismo e de satisfação de condições que favorecem crescentes rentabilidades da produção imobiliária. A regulação urbanística tem sido mobilizada para assegurar maiores vantagens localizadas, beneficiando de maneira assimétrica os agentes da construção civil.

**Palavras-chave:** aproveitamento construtivo; regulação urbanística; incorporação imobiliária; política urbana

## FLOOR AREA RATIO AND REAL ESTATE DEVELOPMENT IN THE CITY OF SÃO PAULO: AN EXPLORATORY ANALYSIS

**Abstract:** *As an ongoing research work, this article seeks to understand the political negotiation dynamics involved in changes to the floor area ratio in the city of São Paulo. Through theoretical investigation and data collection on real estate production, it was found that the historical downward trend in this coefficient has occurred as a result of compensations from urban regulation to the real estate sector, which has traditionally opposed the reduction in construction potential. The management of construction parameters, such as the definition of non-computable areas and incentives for large real estate developments in valued areas, has constituted one of the main ways of compensation. Although the single and unitary coefficient was only adopted after the process of concentration and centralization of real estate capital, the reduction of construction potential has followed the pattern of gradualism and satisfaction of conditions that favor growing profitability of real estate production. Urban regulation has been mobilized to ensure greater localized advantages, benefiting civil construction agents in an asymmetrical manner.*

**Keywords:** *floor area ratio; urban regulation; real estate development; urban policy*

---

## APROVECHAMIENTO CONSTRUCTIVO Y PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO

**Resumen:** *Este artículo, producto de investigación en curso, busca comprender la dinámica de negociación política involucrada en cambios de los coeficientes de aprovechamiento constructivo en la ciudad de São Paulo. A través de una investigación teórica y de la recopilación de datos sobre la producción inmobiliaria, se observó que la trayectoria a la baja del coeficiente básico se produjo con compensaciones urbanísticas al sector inmobiliario, tradicionalmente opuesto a la reducción del potencial constructivo. La gestión de parámetros como la definición de áreas no computables y los incentivos a grandes emprendimientos en zonas valorizadas ha constituido una de las principales formas de compensación. Aunque el coeficiente único y unitario solo se adoptó después de la concentración y centralización del capital inmobiliario, la reducción del potencial constructivo siguió el patrón de gradualismo y de satisfacción de condiciones que favorecen crecientes rentabilidades de la producción inmobiliaria. La regulación urbanística se ha movilizado para asegurar mayores ventajas localizadas, beneficiando de manera asimétrica a los agentes de la construcción civil.*

**Palabras clave:** *aprovechamiento constructivo; regulación urbanística; promoción inmobiliaria; política urbana*

## INTRODUÇÃO

Um olhar sobre a história do aproveitamento construtivo<sup>1</sup> é capaz de expressar mudanças significativas pelas quais passou o planejamento urbano paulistano, particularmente por constituir um parâmetro urbanístico que dialoga, de maneira muito direta, com importantes questões relativas aos direitos de construir, à política urbana e à produção da cidade. Por sua vez, mudanças nas condições de atuação do setor imobiliário colocam em debate muitas das relações entre a produção imobiliária e a regulação urbanística, permitindo-nos retomar a discussão sobre os padrões de interação entre a esfera pública e privada na dinâmica de desenvolvimento urbano e imobiliário local.

Como produto de pesquisa em andamento, este artigo procura avançar na compreensão da dinâmica de negociação política que envolveu mudanças nos coeficientes de aproveitamento construtivo da cidade de São Paulo. Parte-se da evidência de que a trajetória de queda do coeficiente básico, em perspectiva histórica, ocorreu a partir de compensações da regulação urbanística ao setor imobiliário. Tais compensações demandam maior entendimento, sobretudo no que tange a suas implicações para a dimensão qualitativa do desenvolvimento da cidade.

De caráter exploratório, a elaboração do artigo foi baseada em uma investigação teórica que enfatizou os principais temas relacionados a esse processo, voltando-se à história do planejamento urbano de São Paulo, às formas de produção privada da cidade, em especial a atividade da incorporação imobiliária, assim como a aspectos político-institucionais locais. Foram levantados ainda dados sobre tendências recentes da produção imobiliária em São Paulo. Embora remonte a mudanças institucionais de meados do século, o artigo cinge a análise ao período entre a adoção do zoneamento, no início da década de 1970, ao atual Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado em 2014.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo encontra-se dividido em cinco outras seções. As três primeiras voltam-se a um resgate histórico sobre a trajetória de queda dos coeficientes de aproveitamento em São Paulo, procurando destacar tendências e padrões urbanísticos nos períodos analisados. A quarta seção dedica-se à análise do setor da incorporação imobiliária, potencializado por mudanças no sistema financeiro que dinamizaram suas condições de atuação, sobretudo na maior cidade do país. A quinta seção aprofunda o olhar sobre as interações público-privadas no âmbito da produção da cidade, procurando destacar escolhas, interesses e dinâmicas imobiliárias relacionadas ao processo político de regulação urbanística local.

## A REDUÇÃO DO COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO CONSTRUTIVO BÁSICO EM SÃO PAULO: MARCOS DO PROCESSO

O coeficiente de aproveitamento construtivo foi institucionalizado pela Lei municipal n. 5261/1957, a *Lei dos C.As.*, quando, pela primeira vez, foram fixados parâmetros de densidade construtiva e populacional para todo o território de São Paulo. À época, ao menos duas visões contrapunham-se a respeito da urbanização da cidade. De um lado, havia aqueles que defendiam seu crescimento, de tal maneira que a expansão demográfica e territorial fosse compatível e desse suporte ao desenvolvimento econômico do município. O período era de crescente industrialização da economia, com expressivo avanço da verticalização e das técnicas construtivas. Essa combinação de fatores possibilitou o surgimento de novas formas no espaço construído e estava em sintonia com o espírito de progresso e de modernização que permeava a maior cidade do país. De outro, estavam os que reivindicavam o controle desse crescimento, preocupados com a intensificação da verticalização, com o *inchaço urbano* e com suas consequências para a qualidade de vida e para a gestão do território (Somekh, 1994; Somekh e Campos, 2002b, p. 83-94).

Na prática, o resultado desse confronto ideológico foi um misto entre o intenso espraiamento da cidade e a concentração dos benefícios da urbanização em áreas de tradicional ocupação e valorização da cidade, refletindo privilégios da regulação urbanística a camadas da sociedade (e.g., Villaça, 2011). O modelo de zoneamento que, aos poucos, foi firmado em São Paulo é um exemplo nesse sentido, modelo para o qual foi decisiva a experiência norte-americana.

Diferenciando-se da tradição europeia, o *zoning* nos Estados Unidos concretizou-se como produto de um tipo particular de interação entre as esferas pública e privada, mediada pela assimetria de poder entre grupos de interesse. Ele expressava, a rigor, uma forma de compreensão e de exercício político daquele tempo, em que o elitismo e o pluralismo político ditavam *quem governa a cidade*<sup>2</sup>. Como instrumento de controle de usos e de densidades, o *zoning* foi utilizado para racionalizar o espaço com vistas a criar não apenas as melhores condições de desenvolvimento das atividades econômicas, mas também para aperfeiçoar a segregação socioespacial (e racial) e para proteger valores imobiliários. O *zoning* deixava de priorizar, portanto, efeitos sociais e redistributivos que são esperados da regulação urbanística (Somekh e Campos, 2002b, p. 83-94).

Aos poucos, o zoneamento deixaria de constituir um tabu em São Paulo, uma cidade acostumada com soluções tópicas no âmbito da atividade urbanística, isto é, desvinculadas da perspectiva sistêmica de um planejamento urbano integrado. Tópicas e, claro, pouco democráticas, feitas “ao vivo” e “à surdina, no circuito dos processos que se originam de solicitações de particulares ou do executivo” (Feldman, 2005, p. 164 -165). Em retrospecto, a consolidação dos bairros nobres da cidade evidencia a dificuldade de consagração da isonomia no tratamento do uso e da ocupação do solo. A proteção legislativa aos bairros

residenciais e de novas áreas para sua implantação constituiria uma norma não escrita da regulação urbanística da cidade. Essa é uma constatação muito importante para que não se percam de vista as linhas de continuidade no processo de mudança institucional<sup>3</sup>.

A aceleração de uma verticalização praticamente sem controles levou a mudanças importantes nas práticas urbanísticas da época. Nesse contexto, a Lei dos C.As. foi aprovada com a finalidade de atenuar o crescimento vertical da cidade a partir do estabelecimento do coeficiente de aproveitamento construtivo, substituindo o antigo controle de alturas que era feito com base na largura da rua. Com a lei, foram adotados coeficientes máximos (CA<sub>max</sub>) para todo o território municipal, estabelecendo uma diferenciação de coeficientes não por zonas, mas sim em razão dos usos da construção, se para fins residenciais ou de serviços.

Três importantes padrões sobre a regulação urbanística de São Paulo podem ser associados às mudanças de meados do século: 1) a utilização de um CA<sub>max</sub> de 4,0 e de 6,0, fixando índices de aproveitamento que se tornariam referenciais para a definição de futuras regulamentações da política de solo; 2) a exclusão de garagens do cálculo de área construída, o que está na base das noções sobre área computável e área não computável adotadas na cidade; e 3) a inédita reação do setor da construção civil em face de aspectos que diziam respeito ao zoneamento (Feldman, 2005).

Várias tentativas de alteração da Lei dos C.As. ocorreriam nos anos seguintes, período em que se acumulavam os efeitos regressivos do dispositivo legal. Embora procurasse reduzir densidades, desestimulando a produção de quitinetes ao definir cota mínima por apartamento, a lei elitizou o padrão construtivo na cidade, incentivando a construção de grandes unidades que tendem a apresentar valores de mercado comparativamente mais altos. Ademais, o baixo controle de sua implementação permitia burlas no gozo dos índices voltados aos usos de comércio e de serviços.

Em 1966, a Lei dos C.As. foi finalmente substituída, ante a fixação de um CA<sub>max</sub> de 6,0 para todos os usos, à exceção dos edifícios de garagem. A partir desse momento, a trajetória do coeficiente de aproveitamento seria de queda, embora décadas fossem necessárias para que finalmente viesse a assumir sua forma básica, única e unitária (CA<sub>b</sub> único e igual a 1,0). Como marca desse percurso, há a contínua oposição do setor imobiliário a uma concepção reformista<sup>4</sup> sobre o manejo do potencial construtivo. Essa oposição não deve ser menosprezada, ao constituir um indicativo do padrão de interação entres as esferas pública e privada no âmbito da política de solo, jogando luzes sobre as estratégias de valorização do capital na dinâmica de desenvolvimento imobiliário.

## **O ESTABELECIMENTO DO ZONEAMENTO**

O processo de construção do zoneamento, iniciado ainda na década de 1940 com soluções ad hoc, somente foi finalizado no início dos anos de 1970. A dificuldade de aprovação de um plano diretor retardou o estabelecimento do zoneamento para toda a cidade; daí a

importância da aprovação da Lei municipal n. 7688/1971, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). O PDDI tinha visão controladora da expansão urbana, que se firmava, entre a comunidade de política e de planejamento urbano, como um dos grandes problemas da cidade. Sem perspectiva integrada sobre a estruturação urbana, foram definidos oito tipos básicos de zonas, com diferentes coeficientes de aproveitamento.

O PDDI reduziu significativamente os coeficientes construtivos. O C<sub>A</sub>max, por exemplo, caiu de 6,0 para 4,0. Se, antes, o coeficiente era único para toda a cidade, com o PDDI, a diferenciação quanto ao potencial de construção passou à regra do jogo - sem que preocupações de natureza compensatória e que visassem a reduzir seu impacto entre as diferentes zonas fossem adotadas. Em consequência, a maior parte do território municipal passou a utilizar coeficientes ainda mais baixos, de uma ou de duas vezes a área do terreno, ao passo em que se privilegiavam outras zonas, conferindo-lhes a possibilidade de gozarem de coeficientes de três a quatro vezes a área de lote. Consolidou-se, dessa forma, um sistema de concentração de densidades construtivas e de intensa diferenciação socioespacial, em benefício das áreas tradicionalmente ocupadas e de vetores de expansão do mercado imobiliário.

Esse era o ambiente institucional em que se aprovou a Lei Geral de Zoneamento, Lei municipal n. 7805/1972. Coordenada por Adiron Ribeiro, a lei não fugiu à tradição de influência das práticas urbanísticas norte-americanas no planejamento urbano de São Paulo. Feldman (2005) observa que a perspectiva adotada na consolidação do zoneamento foi pragmática. Isso significava o respeito às tendências de estruturação urbana que existiam na cidade, de tal sorte que preocupações de ordem econômico-financeira e, em particular, as do setor imobiliário pudessem ser tranquilizadas. Nesse sentido, o zoneamento priorizou a proteção dos bairros residenciais, sobretudo as zonas estritamente residenciais, articulando ainda os vetores de verticalização e de expansão imobiliária, no âmbito do que seria conhecido como *Quadrante Sudoeste* (Villaça, 2011). Para a maior parte da cidade, sem embargo, prevalecia a orientação de maiores restrições, sem necessariamente um sentido ou uma finalidade protetiva para isso.

O C<sub>A</sub>max de 4,0 somente poderia ser alcançado por meio da chamada *fórmula de Adiron*, que condicionava o aumento do potencial construtivo à redução da taxa de ocupação do terreno, efeito que era reforçado pelos recuos exigidos às construções. A consequência disso era evidente: a fórmula tinha maior pertinência aos empreendimentos desenvolvidos em grandes lotes. Como seja, apenas em algumas zonas da cidade era permitido alcançar o C<sub>A</sub>max, zonas que correspondiam a 11,5% da área urbana (Feldman, 2005). As periferias, resta claro, não estavam aí incluídas, ficando excluídas da "supervalorização fundiária" (Campos, 2002, p. 133) gerada por essa escolha de direção institucional<sup>5</sup>.

A elaboração do zoneamento reafirmou a confluência entre interesses privados e as práticas urbanísticas da cidade. Além do C<sub>A</sub>max que reclamava terrenos de maior porte, economicamente acessíveis apenas a uma parte do mercado imobiliário, essa confluência de

interesses também se manifestou nos chamados condomínios-clubes, novo produto imobiliário afinado a uma ordenação edilícia que consagrou a verticalização de edifícios isolados no lote; na adoção de um padrão único de parcelamento do solo destoado da realidade das áreas periféricas, o que incentivava o remembramento de lotes e outras mudanças nas propriedades; e no paradoxo de uma rigidez regulatória que era convenientemente manejável para acomodar interesses. Não deve surpreender que esse zoneamento, que exacerbou as condições de informalidade na periferia paulistana, tenha sido formulado com o significativo envolvimento das entidades representativas do setor de incorporação imobiliária, mas sem a participação qualificada da sociedade civil (Feldman, 2005).

C. Campos (2002, p. 129) indagou como foi possível estabelecer crescentes limitações ao potencial construtivo em uma cidade acostumada a altos coeficientes de aproveitamento ou mesmo à sua inexistência. A resposta ao questionamento estaria no caráter esparso da ocupação paulistana. Embora o zoneamento tivesse implicado uma redução geral dos coeficientes, os índices de maior interesse do mercado imobiliário eram superiores às médias que passaram a existir no município. Ainda assim, a despeito de tais vantagens comparativas, não tardou para que mudanças na fórmula de Adiron, por pressão do setor imobiliário, reforçassem o favorecimento às zonas tradicionalmente privilegiadas pela regulação urbanística e aos grandes empreendimentos imobiliários (Campos, 2002, p. 130).

## **O EMBATE PELO COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO ÚNICO E UNITÁRIO**

Ainda no princípio da década de 1970, ficaram evidentes os limites e as distorções da política de zoneamento, que agravava problemas urbanos relacionados aos processos produtores do modelo metropolitano brasileiro: um tipo de reprodução socioespacial caracterizado por altos índices de pobreza e de marginalidade no âmbito da industrialização e da expansão urbana (Camargo et al., 1976; Kowarick, 1979). Tratava-se, em verdade, do desenvolvimento *desigual e combinado* da São Paulo e do Brasil industriais (Maricato, 1979), um modo de compreender as contradições socioeconômicas que viabilizavam a urbanização periférica. A defesa do coeficiente único e unitário foi articulada nesse contexto, passando a protagonizar muitos dos debates sobre o solo criado<sup>6</sup>. Se a trajetória de queda do coeficiente de aproveitamento foi marcada pela contínua oposição do setor imobiliário, o estabelecimento de sua forma única e unitária se tornou uma das bandeiras da reforma urbana.

No que se refere ao solo criado, dois relativos consensos doutrinários foram alcançados no período inicial de discussões sobre o tema. O primeiro diz respeito à necessidade do estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento único, o que aponta para a impossibilidade de coexistência de coeficientes básicos em um mesmo território (e.g., CJ Arquitetura, 1977; Rezende et al., 2009). O segundo deles se refere, entre urbanistas, à necessidade de adoção de um coeficiente de aproveitamento *unitário* para todo o território

municipal (Azevedo Netto et al., 1977; Grau, 1983). Como se sabe, a existência do coeficiente de aproveitamento é condição para o manejo do potencial construtivo, tornando-se referência para a conformidade do exercício do direito de construir, tendo em vista não apenas o aumento do adensamento construtivo, mas também a subutilização de imóvel. A fixação desse coeficiente torna-se o principal indicador para que se saiba aquilo que é ou não solo criado.

O pensamento urbanístico vinculou o solo criado a fundamentos de equidade entre proprietários de imóveis, à maior isonomia no aproveitamento da infraestrutura urbana e ao maior equilíbrio no uso do solo. Por sua vez, argumentava-se que o coeficiente único e unitário seria capaz de preservar o valor econômico das propriedades, ao passo em que poderia garantir adequada proporção entre os imóveis particulares e as condições urbanísticas, com perspectiva de equilíbrio entre o adensamento construtivo e a geração de áreas verdes e de espaços públicos. Um desenvolvimento urbano equilibrado seria incompatível com a indiscriminação na relação entre área construída e não construída, tanto quanto com a continuidade de distorções sistemáticas na distribuição dos ônus e dos bônus da urbanização. Apesar disso, a proposta urbanística sobre o solo criado foi fortemente resistida. Nesse bojo, por exemplo, encontram-se as *críticas histriônicas* (Massari, 2020) ao solo criado e sua *desidratação* em processos de regulamentação (Cymbalista e Santoro, 2006).

A literatura urbanística tende a correlacionar as reações de contrariedade ao solo criado aos interesses do mercado, sobretudo os do setor imobiliário. Ao longo de sua trajetória, o instituto foi acusado de violar o direito de propriedade, de ser um mecanismo estatizante e inconstitucional e de constituir um imposto com impacto inflacionário. As acusações ao coeficiente unitário têm sentido semelhante, sendo destacáveis os argumentos de confisco de potencial construtivo, de perdas econômicas no caso de (re)comercialização dos imóveis, de encolhimento do mercado imobiliário e de menor arrecadação por parte do poder público (Somekh e Campos, 2002a; Antonucci, 2002; Rezende et al., 2009; Massari, 2020).

Em perspectiva histórica, soluções de compromisso passaram a envolver as possibilidades de uso do solo criado, o que contribuiu para levar a um estancamento do instituto com base no coeficiente único e unitário. Daí as experiências de transição e de gradualidade na adoção do solo criado, sua crescente abordagem arrecadatória e uma parametrização bastante diversa quanto ao coeficiente de aproveitamento. Nesse quadro, inserem-se as operações urbanas e interligadas dos anos de 1980 e de 1990.

Em contraste, o inovador projeto de plano diretor de 1991 de São Paulo recuperou a proposta do solo criado com base em um coeficiente único e unitário. À época, ocorreu mudança significativa na matriz política local: de acordo com D. Antonucci (2002, p. 174), “a ideia do coeficiente de aproveitamento único não foi combatida, mas sim a proposta de fixá-lo em um, ou seja, o direito de construir área apenas equivalente à área do lote”. Essa mudança de entendimento não foi suficiente para que o projeto viesse a ser aprovado. De toda maneira, a experiência deixou como legado a compreensão para muitos atores, particularmente para a

burocracia municipal, de que um período de transição seria inevitável para que os coeficientes de aproveitamento pudessem cair até que pudessem ser iguais a 1,0. Essa estratégia, chamada de *degelo*, visava apaciar a reação do setor imobiliário, que temia a geração de ruídos e de distorções sobre a dinâmica de mercado (e.g., Antonucci, 2002; Bonduki e Rossetto, 2018).

Com o insucesso do projeto de lei de plano diretor, a questão relativa ao solo criado e ao coeficiente único e unitário deixou a agenda local, somente retornando uma década mais tarde, no contexto de tramitação do Estatuto da Cidade e de formulação do PDE/2002 (Massari, 2020)<sup>7</sup>. Já sob vigência do Estatuto da Cidade, o PDE/2002 deixou de acolher tanto a concepção de um coeficiente único para toda a cidade quanto a de um coeficiente único e unitário, tendo reduzido os patamares dos coeficientes, mas sem eliminar sua diferenciação ao estipular, como regra, o CAb de 2,0 e de 1,0. Com efeito, o PDE/2002 manteve o CMax de 4,0 e estruturou a OODC na cidade. Parte da doutrina sustenta que a experiência legislativa com o projeto de plano diretor de 1991 influenciou a tomada de decisões no processo de formulação do PDE, assim como da subsequente lei de parcelamento, uso e de ocupação do solo (LPUOS/2004). Havia o temor de novo fracasso na aprovação de um projeto de plano diretor ante a reação do mercado imobiliário (Nobre, 2015, p. 10). Daí o compromisso assumido em torno da OODC, mas não baseado em um coeficiente único e unitário.

A redução do patamar de coeficientes esteve longe de ser neutra. Ela foi acompanhada, por exemplo, pela ampliação das áreas de metragem não computável, estimulando novos produtos imobiliários como os chamados terraços gourmet. A dimensão do que se considera como área computável e não computável para o cálculo do aproveitamento construtivo constitui um dos grandes meios de compensação urbanística ao setor imobiliário na trajetória de queda do potencial construtivo básico na cidade. A dimensão econômica dos incentivos construtivos ficou explícita nos anos de 1970, quando uma série de legislações nesse sentido foi aprovada, a exemplo das Leis municipais n. 8006/1974, n. 8076/1974 e a n. 8328/1975.

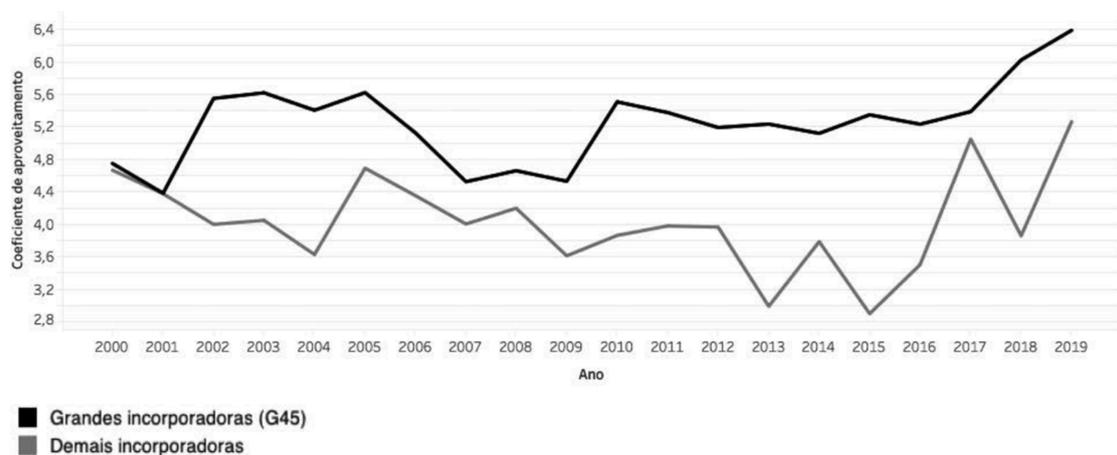
Investigando o processo de elaboração do PDE/2002 e a OODC, P. Sandroni (2010) notou que o setor imobiliário não tinha mais tantas resistências ao pagamento da contrapartida ao gozo de potencial construtivo adicional. O erro de produto imobiliário, de acordo com o autor, seria muito mais danoso do que o custo da contrapartida à OODC. Nessa linha, Kaio Nogueira (2019) verificou um impacto apenas marginal da OODC na tomada de decisões sobre lançamentos imobiliários, tendo em vista a regulamentação da OODC sob o PDE/2002. Da perspectiva dos agentes do mercado imobiliário, a incidência da OODC teria tido pouca importância sobre o custo total dos empreendimentos residenciais à vista do aumento do valor de vendas decorrente de sua utilização. Ademais, o padrão de compra de potencial construtivo adicional tendia a variar de acordo com a tipologia de produto utilizada na construção.

Ambas as avaliações sugerem que a adoção do coeficiente único e unitário poderia ser considerada efetivamente factível, isto é, estava no horizonte. Não obstante, isso não

significa que ela fosse realmente acontecer e muito menos que viesse a romper com o padrão de compensações urbanísticas ao setor imobiliário. A experiência da OODC sob o PDE/2002 também deixou um legado de política que seria bastante importante para a formulação e para a aprovação do PDE/2014, plano diretor que promoveu aperfeiçoamentos notáveis em relação à OODC e que finalmente fixou, como regra, o CAb único e unitário para todo o território municipal<sup>8</sup>.

Como esperado, a adoção do CAb único e unitário ocorreu com base em concessões negociais que implicaram mudanças importantes no projeto revisor original do PDE, impactando iniciativas como a cota de solidariedade e a própria OODC. Uma vez mais, a definição de área computável e não computável serviu de compensação ao setor imobiliário, o que, na prática, relativizou a perda de potencial construtivo pelo estabelecimento do coeficiente igual a 1,0: a ampliação dos casos de área não computável permite que o CMax de 4,0 possa ser ultrapassado, especialmente pela incorporação imobiliária. Rufino et al. (2023) estimaram os índices de aproveitamento construtivo que as grandes incorporadoras têm efetivamente usufruído, superando, de maneira significativa, o CMax estabelecido para a cidade de São Paulo<sup>9</sup>.

Figura 1 – Uso do coeficiente de aproveitamento construtivo em São Paulo



Fonte: Elaborado por Rufino et al. (2023), com dados da EMBRAESP de 2020

Os dados sugerem o considerável poder de barganha exercido pelo capital incorporador, sobretudo no âmbito de um processo político em que o estabelecimento do CAb único e unitário era de forte interesse do poder público municipal, ao constituir uma forma de ampliar a arrecadação da contrapartida financeira à OODC, além de racionalizar a política de solo.

## A INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E O REDIMENSIONAMENTO DE SUA CAPACIDADE FINANCEIRA

Tratar do conjunto de relações que envolve a produção do espaço urbano significa lidar, em grande medida, com a atividade de incorporação, que se tornou dominante no mercado

imobiliário de grandes cidades. Como fração do capital, a incorporação pretende criar e ampliar as bases sobre as quais as rendas fundiárias são apropriadas, isto é, ela investe sobre as formas de realização econômica das propriedades urbanas. Para tanto, o incorporador articula o processo de desenvolvimento de um projeto ou de um empreendimento imobiliário, valendo-se da atuação de diferentes atores e recursos, muitos deles terceirizados (e.g., Smolka, 1979; Rufino, 2012).

As estratégias de atuação desse setor estão relacionadas, sobretudo, aos determinantes da renda das propriedades, isto é, à própria estrutura do mercado imobiliário. Nesse sentido, a performance do incorporador depende de sua capacidade de reduzir as margens de rentabilidade dos proprietários fundiários; de minimizar riscos da operação; de encontrar respostas para a necessidade estrutural de financiamento do circuito de produção e de consumo; de mobilizar externalidades da ação estatal e potenciais construtivos; além de sua capacidade de selecionar áreas e terrenos urbanos de onde possam ser extraídas maiores rendas (Smolka, 1979; Miles, Netherton e Schmitz, 2015).

Nesse sentido, o incorporador dificilmente adota uma atitude passiva na busca pela maximização de suas rendas, o que coloca em perspectiva o real significado da chamada viabilidade econômico-financeira de seus empreendimentos<sup>10</sup>, inserindo-a no espectro maior das relações sociais da produção do ambiente construído. Como notou Smolka (1979, p. 26), “a lógica de valorização pela incorporação (...) raramente respeita eventuais critérios sociais de eficiência para a planta urbana como um todo”. De fato, o incorporador tem o objetivo de organizar o uso e a ocupação do espaço e de fortalecer o mercado imobiliário, influenciando sobre as condições de oferta e de demanda de seu produto<sup>11</sup>; afinal, a incorporação volta-se à criação e ao aproveitamento de vantagens localizadas, que estão intimamente conectadas à ação do Estado e ao caráter particular da mercadoria imóvel (Lencioni, 2014).

Como principal atividade do setor imobiliário, a incorporação exerce significativa influência sobre a economia política da produção imobiliária, estando na base da crescente oligopolização do mercado imobiliário e dos processos de capitalização imobiliária (Smolka, 1979; Rufino, 2018). Por trás disso, encontram-se fortes sinergias advindas de sua relação com o Estado e com outros agentes, sobretudo o capital financeiro. Como vimos advertindo, essas relações são capazes de expressar importantes especificidades e padrões que envolvem a atividade da incorporação, assim como transformações que redimensionam a atuação do capital incorporador.

Além da necessidade da terra, a existência de capital determina se e a maneira pela qual uma demanda imobiliária pode ser satisfeita, o que se relaciona ao longo período de produção e de circulação do capital no mercado imobiliário. Do ponto de vista da incorporação, exige-se, em grande medida, a formação de estoque de terrenos (capital imobilizado) e a manutenção das condições de investimento produtivo (capital circulante). Na prática, isso torna necessária a mobilização de grande volume de recursos, além de sinalizar para processos de concentração e de centralização do capital na dinâmica imobiliária (Lencioni, 2014, p. 32-33).

Usualmente, as fontes de capital em um mercado consolidado envolvem bancos, agências governamentais, investidores individuais, títulos mobiliários, fundos de pensão, firmas de capital privado e seguradoras. No Brasil, a gênese das relações imobiliário-financeiras encontra-se no sistema BNH/SFH<sup>12</sup>, que, instituído nos anos de 1960, foi o responsável por organizar a estrutura de financiamento de grande parte da produção imobiliária, particularmente o ramo da incorporação. É, pois, pouco surpreendente que a tipologia condominial viesse a ser representativa desse sistema.

Como observa Rufino (2017), é preciso diferenciar as formas atuais e mais sofisticadas de interpenetração do capital financeiro na dinâmica imobiliária do simples capital de empréstimo que prevaleceu até a década de 1970, momento de significativas transformações econômicas, tanto em âmbito interno quanto internacional. Aquele contexto era de profundas mudanças, com o progressivo desmonte do Estado de bem-estar social e com a superação do paradigma fordista nos países desenvolvidos - tendências que não tardariam a alcançar o mundo em desenvolvimento. A desregulamentação do sistema financeiro, que se intensifica nas décadas de 1980 e de 1990, constitui uma das grandes marcas desse processo.

Segundo M. Mazzucato (2020, p. 21), o crescimento vertiginoso das finanças a partir do processo de desregulamentação gerou uma reclassificação ideológica e prática das finanças entre os agentes econômicos. A autora nota uma confusão sobre a ideia de valor, o que permite que atividades extratoras de valor possam mascarar-se como atividades criadoras de valor. Como consequência, "rendas (receitas não merecidas) e lucros (receitas merecidas) confundem-se, a desigualdade aumenta e o investimento na economia real diminui."

A ascensão das finanças sobre a economia real evidencia-se em dois aspectos fundamentais: o primeiro deles é sua expansão em termos absolutos sobre a atividade econômica total, combinada à concentração da valorização do capital no próprio setor financeiro; o segundo refere-se ao ganho de importância das motivações financeiras, e não produtivas, para a atuação do agente privado. Essa ascensão está relacionada também à proliferação de intermediários financeiros e ao desenvolvimento de uma indústria de gestão de ativos. Daí a tendência de superação da economia real pelo setor financeiro em termos de valor adicionado bruto (Mazzucato, 2020)<sup>13</sup>.

Mazzucato (2020, p. 336) observa que o crescimento das finanças é uma preocupação legítima hoje em dia, sobretudo por sua capacidade de exacerbar as dinâmicas de "extração de valor"<sup>14</sup> e, desse modo, ocultar o fato de a criação de riqueza constituir um processo coletivo. O olhar sobre conflitos socioeconômicos e políticos associados à atividade econômico-financeira deveria levar ao reconhecimento de que a criação de riqueza interesse não apenas a eventuais acionistas, mas também a todos os potenciais *stakeholders*.

No Brasil, e especialmente em sua maior metrópole, a convergência entre o setor imobiliário e o setor financeiro assumiu novas dimensões. Para Rufino (2017, p. 16), "A centralização do capital descrita como processo geral aparecerá no território da metrópole paulista através da

crecente concentração da produção imobiliária nas grandes incorporadoras.”. As mudanças institucionais ocorridas na virada do século explicam a mudança de patamares desse processo, particularmente pela maior diversificação de mecanismos de financiamentos após a consolidação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e de títulos mobiliários voltados à produção imobiliária.

A reestruturação e a modernização do sistema de financiamento (e.g., Royer, 2014) dinamizou o circuito imobiliário e sustentou o movimento de centralização do capital incorporador, um pressuposto do processo de consolidação dos maiores players do mercado imobiliário. A partir de 2005, esse processo agudiza-se com a abertura de capital pelas grandes incorporadoras, movimento que coincide com um período de expressivo dinamismo econômico, atrativos retornos de investimentos financeiros e de grandes investimentos públicos no país. Em suma, esse processo fortaleceu a articulação de grandes grupos de incorporação com o capital financeiro. O aumento da oligopolização no mercado imobiliário estava, pois, contratado.

Ao indagar o que haveria de novo no avanço das finanças sobre a produção imobiliária, Rufino (2017, p. 7) aponta 1) para o aprofundamento da racionalidade financeira em todo o sistema, com a ampliação dos mecanismos de capitalização e de securitização; 2) para o aperfeiçoamento da capacidade estatal de direta e de indiretamente apoiar a produção imobiliária e a centralização do capital pelas grandes incorporadoras. Em 2022, por exemplo, apenas 10 incorporadoras concentraram mais de 1/3 do maior mercado imobiliário do país (EMBRAESP, 2022).

Uma das faces mais visíveis do redimensionamento da capacidade financeira do capital incorporador foi a potencialização de sua atuação na dinâmica de produção da cidade, possibilitando sua inserção em diferentes segmentos do mercado e em novas áreas da cidade. Conforme Rufino (2018), a produção residencial das maiores incorporadoras, entre os anos de 2007 e de 2013, apontou para a abertura de novas fronteiras imobiliárias na metrópole paulista. Esse movimento direcionou-se para áreas industriais e mesmo para zonas em consolidação.

Não obstante, como tentaremos evidenciar, essa nova dinâmica não rompeu com o padrão de preferências do setor imobiliário, preferências que estão intimamente conectadas às vantagens comparativas de maior rentabilidade a ser extraída de zonas tradicionalmente priorizadas pela incorporação imobiliária. Os estímulos urbanísticos à realização de grandes empreendimentos nas localidades em que se projetam maiores densidades construtivas e demográficas na cidade é uma evidência disso.

## **ENLACES PÚBLICO-PRIVADOS NO DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO**

O desenvolvimento imobiliário é uma atividade bastante regulada, particularmente na esfera local. Por isso, o setor público é considerado um parceiro do projeto, encontrando-se sempre presente, seja na fixação do ambiente institucional que abrange o negócio imobiliário, seja na fiscalização de suas conformidades à regulação urbanística, concedendo ou não licenças de uso e de construção (Miles, Netherton e Schmitz, 2015). A realidade dessa parceria é, sem embargo, muito mais complexa.

Analisando as relações entre o planejamento urbano e a produção imobiliária, Rufino (2018) concebe um planejamento que é instrumentalizado para potencializar a diferenciação espacial e a mercantilização da cidade, que constituem vieses do processo de acumulação do capital incorporador. O zoneamento e os parâmetros construtivos, por exemplo, sustentam uma das principais características do modo de atuação desse capital, que é a apropriação seletiva do espaço com a finalidade de extrair o máximo de rentabilidades da propriedade incorporada. Nessa lógica, tendem à exclusão as áreas em que as formas de produção do espaço urbano não consagram seu valor de troca ou sua condição de mercadoria, caso da moradia autoconstruída (e.g., Maricato, 1979; Jaramillo, 1982).

Na apropriação seletiva do espaço pelo capital incorporador, a ação estatal é mobilizada em função da perspectiva de rendimentos futuros dos empreendimentos imobiliários. A regulação urbanística, a prestação de serviços públicos, os investimentos em equipamentos urbanos e em infraestrutura e mesmo a disponibilidade direta ou indireta de recursos, via financiamentos, isenções ou subsídios, passam a ser vistos a partir da perspectiva do valor do produto, o que situa esses aspectos no âmbito das estratégias de atuação do próprio setor imobiliário. Tendências urbanas e imobiliárias são capazes de evidenciar esse tipo de enlances público-privados, sobretudo ao se terem em conta os processos de diferenciação e de homogeneização espacial. Esses processos geram efeitos concretos sobre as formas urbanas e sobre a paisagem da cidade, efeitos que são precificados no mercado.

Os coeficientes de aproveitamento, os zoneamentos, a verticalização e o mercado imobiliário certamente encontram-se entrelaçados no planejamento urbano paulistano. Menos óbvios são os padrões de comportamento que marcam essas relações, sobretudo em perspectiva histórica. A tendência à acomodação de interesses é um exemplo disso. Na prática, seu significado foi o comprometimento de atores públicos e privados em relação a processos graduais e controlados de mudança institucional, aspecto que deu o tom da trajetória de queda dos coeficientes de aproveitamento no período entre os anos de 1970 e a aprovação do PDE de 2014. Apesar disso, a consistente oposição do setor imobiliário à perda de potencial construtivo (e.g., Somekh e Campos, 2002a; Rezende et al., 2009; Bonduki, 2018; Massari, 2020) leva-nos a refletir sobre as contingências que marcam esse padrão de relações público-privadas; em especial, leva-nos a reconhecer a conotação política da regulação urbanística, que se apresenta tanto como objeto quanto como produto de disputas

que envolvem a produção da cidade. Daí o entendimento de que os limites e as possibilidades da atividade urbanística também são politicamente definidos. A regulação tem, por isso mesmo, uma natureza essencialmente histórica, o que vai de encontro ao idealismo tecnicista que sustenta uma suposta neutralidade que envolveria as figuras do plano e do planejador.

Ao analisar o cotidiano e as rotinas da regulação urbanística em São Paulo, T. Hoyler (2019) notou que a interferência do setor imobiliário na política de uso e de ocupação do solo articulasse com interesses de governos e da burocracia, como o interesse na maior celeridade do processo de licenciamento imobiliário, aspecto de suma importância no ciclo de produção. A autora situa-se entre aqueles autores, como E. Marques (2017, 2018), que tomam a regulação urbanística como um processo tensionado e que não se explica, de maneira determinista, por forças do processo geral de acumulação capitalista. O capital imobiliário influencia a produção de políticas, como a política de solo, utilizando recursos de poder e um comportamento estratégico direcionado aos atores e às instituições que compõem o processo político.

De toda sorte, como alerta a autora, a interação público-privada no âmbito da atividade urbanística “resulta no desafio de regular um setor altamente conflitivo, de normatividades complexas, que conta com incisiva e organizada influência de mercado, que, por sua vez, se especializa e diversifica” (Hoyler, 2019, p. 95). Nesse contexto, salta aos olhos a importância de aperfeiçoar capacidades estatais e políticas (Gomide e Pires, 2014).

Essas considerações jogam luzes sobre a trajetória da redução dos coeficientes de aproveitamento em São Paulo, que se, por um lado, foi de interesse do poder público, de outro, esteve longe de constituir uma derrota do setor imobiliário, um opositor histórico à perda de potencial construtivo. A gradual redução dos coeficientes desde os anos de 1970 ocorreu com base em compensações urbanísticas que claramente favoreceram parte desse setor, assegurando-lhe a manutenção ou mesmo a ampliação de retornos econômico-financeiros de suas operações no mercado.

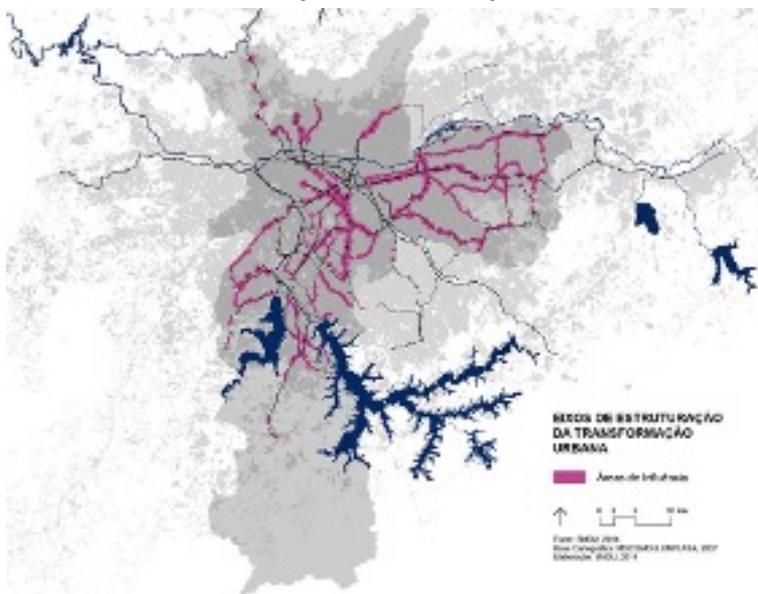
Fala-se em parte do setor imobiliário, porque as maiores beneficiárias de escolhas político-institucionais que estimulam novas tipologias produtivas e vantagens localizadas na cidade têm sido as grandes incorporadoras. E são justamente elas que têm maior capacidade relativa para agenciar e para projetar seus interesses, preferências e suas visões de mundo sobre canais de interação Estado-sociedade e sobre processos decisórios da política e do planejamento urbano, sem que tenham de estar necessariamente alinhadas às pequenas e médias empresas ou mesmo às entidades representativas do setor (e.g., Hoyler, 2019, 2021).

Também são as grandes companhias do ramo que têm melhores condições de empreender projetos de grande porte, demonstrando vantagens competitivas em face do próprio mercado imobiliário. É importante lembrar que os custos do empreendimento imobiliário tendem a ser inversamente proporcionais às economias de escala alcançadas no processo produtivo. Do ponto de vista da construção, as economias de escala serão maiores quanto maiores forem os terrenos incorporados, inclusive por serem capazes de ofertar maiores rentabilidades ao

produto imobiliário. São igualmente as grandes empresas que gozam de maior aptidão para contraírem altas dívidas e para suportarem riscos conjunturais. Além disso, o desenvolvimento de grandes projetos imobiliários exige um nível de capacidade operacional e financeira que deve ser compatível com as elevadas despesas envolvidas, que se iniciam antes mesmo da compra dos terrenos, com os custos de prospecção de mercado (Miles, Netherton e Schmitz, 2015; Galvão, Aldegheri e Silva, 2021).

Em São Paulo, os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) são áreas, situadas na Zona Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), em que as mais altas densidades demográfica e construtiva são incentivadas pelo PDE/2014. Em razão de suas maiores densidades, os EETU tendem a ser priorizados pelo grande incorporador imobiliário em sua busca pela maximização de rendas fundiárias. A intensificação imobiliária<sup>15</sup> nessas áreas da cidade (Rufino et al., 2023) responde, em grande medida, pelo processo de reconcentração dos investimentos imobiliários no centro da metrópole paulista, revertendo a tendência de desconcentração espacial verificada em período recente. Santos e Prazim (2023), ao tratarem da dinâmica imobiliária nos EETU, observam que, em 2019, a produção nessas zonas da cidade responderam por 42% da área construída e 53% do valor geral de vendas (VGV), a partir da exploração de novos produtos imobiliários como as unidades residenciais direcionadas ao mercado de renda, especialmente aluguéis.

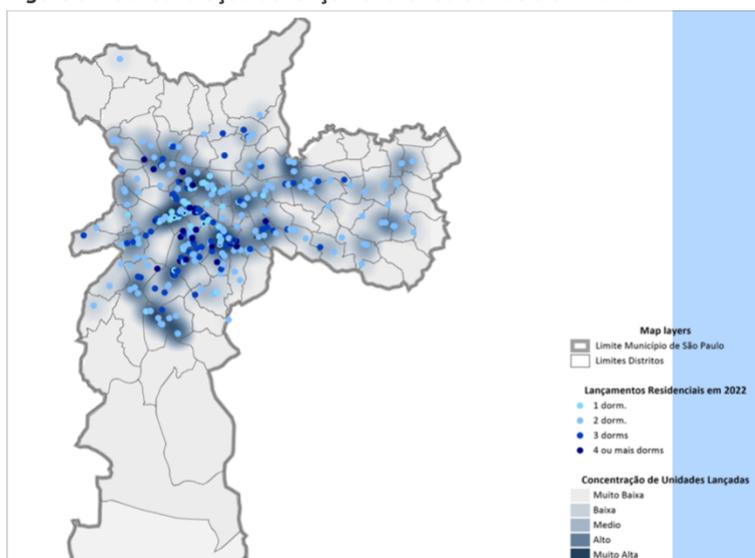
Figura 2 – Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)



Fonte: GESTÃO URBANA SP (s.d.)

Estando articuladas ao sistema de transporte público coletivo, os EETU alcançam inclusive áreas mais periféricas e dotadas de maiores vulnerabilidades sociais e urbanas, como as Zonas Leste e Sul da cidade. Apesar disso e sem nenhuma surpresa, os agentes privados têm priorizado incorporar terrenos nas áreas em que os eixos apresentam maior qualificação urbanística, em razão do forte potencial de suas rentabilidades e dos menores riscos envolvidos.

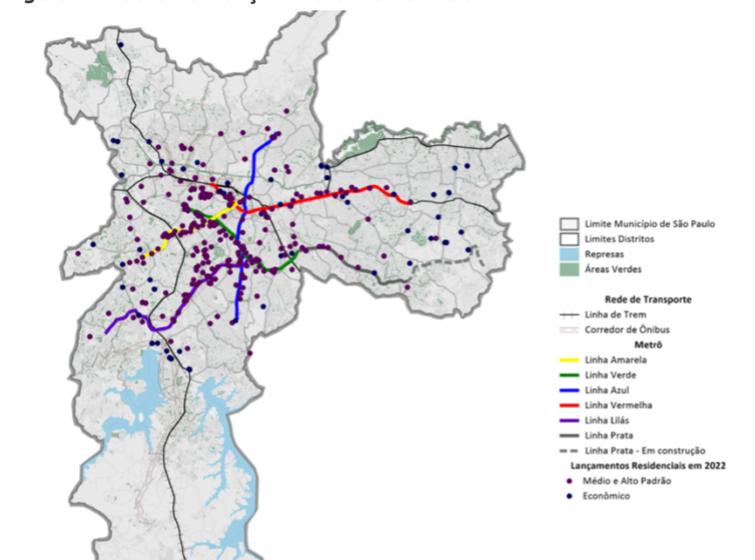
Figura 3 – Concentração de lançamentos residenciais em 2022



Fonte: Secovi (2022)

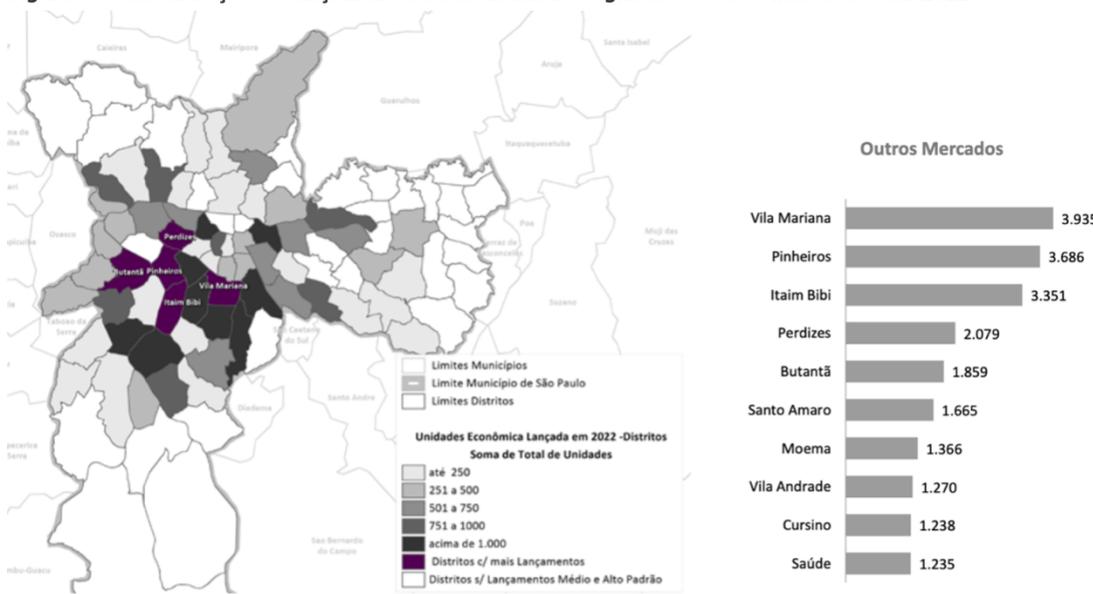
Embora os lançamentos residenciais estejam concentrando-se ao longo dos EETU e de suas áreas de influência (Figura 3), é possível observar uma concentração ainda maior onde os eixos coincidem com as áreas historicamente priorizadas pelos incorporadores, incluindo vetores prioritários de expansão. Ao se ter conta os segmentos dos lançamentos (Figuras 4, 5 e 6), essa concentração espacial torna-se ainda mais clara. A localização das unidades de médio e de alto padrão conformam-se ao padrão histórico de desenvolvimento da cidade, que conjuga as forças centrípetas do modelo radial-perimetral com o privilegiamento à formação de áreas de mais alta renda e de centralidades nos principais vetores de expansão imobiliária, de onde se extraem as maiores rendas.

Figura 4 – Padrão de lançamentos residenciais em 2022



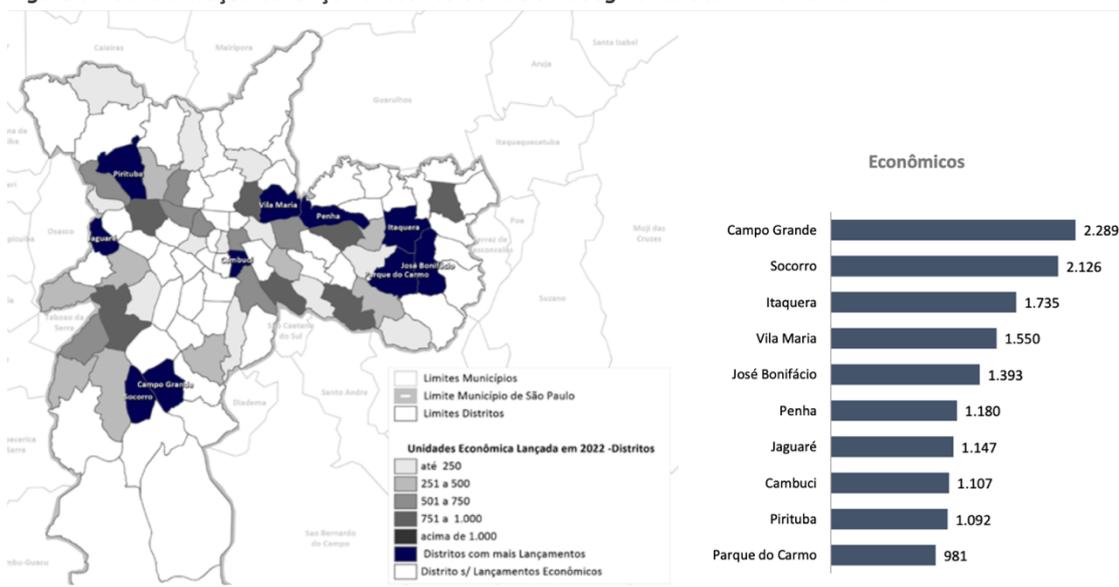
Fonte, SECOVI (2022)

Figura 5 – Concentração de lançamentos residenciais no segmento “outros mercados” em 2022



Fonte: SECOVI (2022)

Figura 6 – Concentração de lançamentos residenciais no segmento econômico em 2022



Fonte: SECOVI (2022)

A concentração espacial das unidades de alto padrão e que têm maiores números de dormitórios (Figura 2), isto é, imóveis que tendem a apresentar maiores metragens, não ocorre por mero acaso. A regulação urbanística da cidade, que abrange o PDE/2014, a LPUOS/2016 e o Código de Obras de 2017, desestimula a incorporação em lotes pequenos nos EETU<sup>16</sup>.

O desestímulo à incorporação em lotes pequenos remonta ao zoneamento de 1972, representando uma continuidade do padrão de verticalização de edifício isolado no lote. Esse desestímulo decorre da fixação de parâmetros urbanísticos, como tamanho mínimo de lote e recuos, que tornam esse tipo de operação economicamente inviável para significativa parcela do setor imobiliário. A exceção corresponde ao segmento de alto padrão<sup>17</sup>, que, embora possa viabilizar esse tipo de incorporação, não tem o mesmo apelo dos grandes empreendimentos. Isso explica a ociosidade de pequenos lotes nos EETU tendo em vista o mercado da incorporação imobiliária (Galvão, Aldegheri e Silva, 2021, p. 7).

Os incentivos a maiores adensamentos construtivos ao longo dos EETU voltam-se, pois, a grandes negócios, evidenciando como o adensamento construtivo na cidade apresenta forte consonância com os interesses e as preferências do grande capital incorporador. Embora o aumento das densidades em áreas com maior qualificação urbanística constitua um dos objetivos do PDE/2014, a realidade apresenta graves contradições. Se o alto valor de mercado das novas unidades imobiliárias é proibitivo às camadas populares, os aspectos institucionais que viabilizam esse adensamento demonstram flagrante iniquidade. Em face do desvirtuamento da produção de habitação de interesse social (HIS) nessas zonas (e.g., Castro e Sígolo, 2021), essa dinâmica imobiliária coloca em questão as escolhas regulatórias que desestimulam o desenvolvimento de outros padrões construtivos nos EETU, como os empreendimentos de média densidade, que tendem a ocasionar menor impacto ao meio ambiente urbano e ao tecido sociocultural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças na capacidade de atuação do capital incorporador, a partir da primeira década do século, reforçam a constatação de que o pagamento da contrapartida à OODC não mais constituía uma grande preocupação entre os agentes privados, particularmente entre seus principais players. A potencialização do setor também sinaliza para o fato de que grandes incorporadores tinham melhores condições de arcarem com eventual majoração de custos que pudessem decorrer da redução dos coeficientes de aproveitamento ao nível unitário. Em São Paulo, houve aí uma coincidência de tempos históricos: o CAb único e unitário somente foi adotado na cidade após o processo de concentração e de centralização do capital imobiliário na primeira década deste século, processo que fortaleceu, sobretudo, as grandes incorporadoras.

A constante ao longo da trajetória de queda dos coeficientes, que se inicia ainda nos anos de 1970, foi a mobilização da regulação urbanística de modo gradual e controlado para favorecer a confluência de interesses do poder público e do setor imobiliário na busca pela maximização de suas rendas. O manejo na definição de área não computável tem constituído uma das principais formas de compensação urbanística a esse setor ao longo desse processo. O desestímulo à incorporação em lotes pequenos nas zonas da cidade em que se vislumbram maiores densidades demográficas e construtivas sinaliza para o fato de que o objetivo urbanístico de racionalizar o adensamento na cidade apresenta forte consonância com os interesses e as preferências do grande capital incorporador, consolidando condições propícias para sua atuação nas áreas em que o potencial construtivo adicional é comparativamente maior, chegando a ultrapassar o CMax. O desvirtuamento da produção de habitação de interesse social nos EETU agrava essas relações, expondo graves problemas regulatórios que privilegiam alguns setores em detrimento de outros.

A análise sugere que a redução de potencial construtivo obedeceu ao padrão de gradualismo e de satisfação de condições que favorecem crescentes rentabilidades da produção imobiliária, em especial a do capital incorporador. A regulação urbanística tem sido mobilizada, portanto, para assegurar não apenas a concentração do mercado imobiliário, mas também para gerar maiores vantagens localizadas, beneficiando de maneira assimétrica os agentes da construção civil em cenário de brechas regulatórias que desvirtuam medidas que poderiam remediar, em parte, essa situação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONUCCI, D. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. In: SOMEKH, N., CAMPOS, C. M. **A cidade que não pode parar**: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002, p. 162-176

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de; MOREIRA, Antonio Cláudio M. Lima; AMBROSIS, Clementina; NOGUEIRA FILHO, Dalmo do Valle. O "Solo Criado". **CJ Arquitetura. Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção**, n. 16, "O Solo Criado". Rio de Janeiro: FC Editora, 1977, p. 9-11.

BALBIM, R., KRAUSE, C (ed.). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

BONDUKI, N. (org.) **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: Nabil Bonduki (org.) **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, p. 179-246.

CAMARGO, C. P. et al. **São Paulo 1976, crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1975.

CAMPOS, C. M. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. In: Nádia Somekh e Candido Matta Campos (orgs.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002, pp. 121-134.

CASTRO, C., SÍGOLO, L. A oferta residencial na retração imobiliária da metrópole paulistana nos anos 2000. **Cad. Metrop.**, v. 24, n. 53, 2021, p. 225-255.

CJ ARQUITETURA. "O Solo Criado". **CJ Arquitetura. Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção**, n. 16, Rio de Janeiro: FC Editora, 1977

CYMBALISTA, R., SANTORO, P. F. Outorga Onerosa do Direito de Construir: entre a regulação e a arrecadação. Seminário Política fundiária Municipal e gestão social da valorização da terra. **Anais**. São Paulo, Instituto Pólis/Fundação Getúlio Vargas, 2006, 26p.

DAHL, R. **Who Governs? Democracy and Power in an America City**. New Haven and London, Yale University Press, 1961.

EMBRAESP. **Ranking das incorporadoras – Ano base 2022**. São Paulo: Embraesp, 2022.

FELDMAN, S. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Ed. USP/Fapesp, 2005.

GALVÃO, T.; ALDEGHERI, M., SILVA, L. Retomada da incorporação em lotes pequenos como forma de diversificar a produção imobiliária. **Fórum SP21**, S22, São Paulo, 2021.

GESTÃO URBANA SP. **Eixos de Estruturação da Transformação Urbana**. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMLU), Prefeitura Municipal de São Paulo, s.d.

GRAU, Eros R. **Direito Urbano:** regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1983, p. 54-84.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. Capacidade estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: A. Gomides e R. R. Pires (ed.). **Capacidade estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014, p. 15-31.

HOYLER, T. Regulando a incorporação imobiliária em São Paulo: burocracia, instrumentos e negociações. **RBEUR**, São Paulo, v. 21, n. 1, 2019, p.80-97.

HOYLER, T. Developers and Politicians in the Institutionalizing of Development Regulation. In: Eduardo Marques (ed.). **The Politics of Incremental Progressivism:** Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo. John Wiley & Sons Ltd., 2021, pp. 217-234.

JARAMILLO, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. In: PRADILLA, Emilio (org.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México.** México: Latina UNAM, 1982, pp. 149-212.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cad. Metrop.**, v. 19, n. 39, São Paulo, pp. 379-406, maio/ago 2017.

KOWARICK, L. **A espolição urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LENCIONI, S. Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. **EURE (Santiago)**, vol. 40, n. 120, 2014, p. 29-47.

LENCIONI, S. Metrôpole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. **Mercator**, v. 14, SPE, 2015, p. 149-158.

MARICATO, E. (org.). **A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, E. **O Impasse da política urbana no Brasil.** 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARQUES, E. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 32, n. 95, 2017, 18p.

MARQUES, E (org.) **As políticas do urbano em São Paulo.** São Paulo: Ed. Unesp; Centro de Estudos da Metrôpole, 2018.

MASSARI, M. A. L. Solo Criado e Outorga Onerosa do Direito de Construir: gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP. **Tese de doutorado**. USP, São Paulo, 2020.

MAZZUCATO, M. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. Portfolio/Penguin, 2020.

MILES, M., NETHERTON, L., SCHMITZ, A. **Real Estate Development**: principles and process. 5 ed. Washington: Urban Land Institution, 2015.

NOBRE, E A. C. DO SOLO CRIADO À OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: a experiência do Município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária. **Anais do XVI Enanpur**. Belo Horizonte: Enanpur, 2015.

NOGUEIRA, K. M. A aplicação da outorga onerosa do direito de construir na cidade de São Paulo: uma exploração a partir dos agentes privados. **Dissertação de mestrado**. UFABC, São Paulo, 2019.

---

<sup>1</sup> O coeficiente de aproveitamento construtivo é genericamente definido como a relação entre uma área edificada pela área do respectivo lote. Ao regular a matéria, o Estatuto da Cidade deixou margem para que os municípios atribuam caráter local a esse parâmetro urbanístico, respeitados os limites estabelecidos pela legislação federal. Em São Paulo, o coeficiente exclui da área edificada a chamada área não computável, uma escolha institucional que dá margem a muitas questões. O coeficiente de aproveitamento pode ser básico (CAB), que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; máximo (CAmax), que não pode ser ultrapassado; mínimo (CAmin), abaixo do qual o imóvel pode ser considerado subutilizado.

<sup>2</sup> A literatura pluralista enfatizou abordagens empíricas sobre a competição política entre distintos grupos de interesse, contrapondo-se, à época, à abordagem elitista do poder. A publicação de *Who Governs? Democracy and Power in an America City* (Dahl, 1961) consolidou o pluralismo político na Ciência Política.

<sup>3</sup> No dia 19 de janeiro de 2024, foi sancionada em São Paulo a revisão parcial da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), a Lei de Zoneamento. A nova lei não deixa margem para dúvidas sobre quais zonas da cidade mereceram proteção prioritária no processo revisional, tendo em vista o previsto no parágrafo único, do primeiro artigo do primeiro capítulo do texto de lei; veja-se: “CAPÍTULO I. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES. Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a revisão parcial da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, visando à compatibilização de seu texto original com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023 – Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, nos termos da previsão de seu art. 126. **Parágrafo único. Sobre as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) não incidirão índices e parâmetros urbanísticos menos restritivos do que aqueles atualmente aplicados.**” (grifo).

<sup>4</sup> Associamos o termo à formação do pensamento crítico sobre a cidade periférica (Maricato, 2014), que se desdobra, em termos de ação coletiva, em diferentes movimentos sociais em defesa de um projeto de reforma urbana e do direito à cidade.

<sup>5</sup> Galvão, Aldegheri e Silva (2021, p. 14), em referência a declarações de agente do setor imobiliário à época, narram que a fórmula de Adiron constituiu uma “medida conciliatória entre a prefeitura e o mercado imobiliário, que (...) havia ficado muito preocupado com os novos índices de coeficiente de aproveitamento”.

---

<sup>6</sup> Doutrinariamente, o solo criado pode ser entendido como a construção que excede o coeficiente de aproveitamento único, mediante uma contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Até o Estatuto da Cidade, em 2001, o debate sobre o solo criado não tratou do CAb, e sim dos coeficientes único e unitário.

<sup>7</sup> O Estatuto da Cidade utilizou o solo criado na estruturação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir (OODC). Ao consolidarem o solo criado no ordenamento jurídico do país na forma da OODC, os legisladores não contemplaram a concepção que havia sido consagrada pelo pensamento urbanístico, sendo exemplificativo que o Estatuto tenha normatizado sobre o CAb, mas sem o ter fixado como único e muito menos como unitário para os territórios municipais.

<sup>8</sup> Foram firmadas, por exemplo, uma nova fórmula de cálculo das contrapartidas ao gozo da OODC, com o estabelecimento de fatores de planejamento e de interesse social e com a atualização de valores de terrenos; uma estrutura de isenções e de incentivos urbanísticos voltada à organização territorial; o ganho de segurança jurídica na previsão do potencial construtivo adicional como bem jurídico dominical; a paridade de representações junto ao Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB); a vinculação da OODC e dos recursos auferidos por meio dela às novas ênfases sistêmicas à produção de habitação de interesse social. Esses aperfeiçoamentos não significam que a história de regulamentação do instrumento esteja acabada, sobretudo diante da crescente percepção sobre problemas regulatórios do próprio PDE, responsáveis por estimular tendências construtivas e demográficas que se afastam de algumas das principais diretrizes do próprio sistema de planejamento da cidade, como a necessidade de promoção de um adensamento habitacional socialmente justo.

<sup>9</sup> Por grandes incorporadoras, as autoras consideram o grupo de 45 empresas que em junho de 2021 tinham capital aberto na B3 (Rufino et al., 2023).

<sup>10</sup> “Grosso modo, a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos imobiliários para venda é analisada pelo resultado da projeção em fluxo de caixa descontado dos preços de venda do produto, subtraído dos custos de aquisição dos terrenos, do custo da outorga onerosa, do custo de outras contrapartidas ao poder público e dos custos de obras.” (Galvão, Aldegheri e Silva, 2021, p. 6).

<sup>11</sup> Dessa perspectiva da produção imobiliária, a rentabilidade do incorporar depende, por exemplo, de sua capacidade de inovar em empreendimentos imobiliários, assim como de aproximar a definição do produto imobiliário e as preferências dos consumidores, comercializando-o antes de sua defasagem ou de mudanças significativas no ciclo econômico.

<sup>12</sup> Siglas para o Banco Nacional da Habitação e para o Sistema Financeiro de Habitação.

<sup>13</sup> Mazzucato (2020, p. 48) entende por financeirização “o crescimento do setor financeiro e a expansão de práticas e atitudes financeiras na economia real”.

<sup>14</sup> “De que maneira o mercado financeiro extrai valor? Existem basicamente três respostas, relacionadas entre si: inserindo-se, na forma de custos de transações, entre os provedores e os receptores das finanças; por meio do poder de monopólio, principalmente no caso dos bancos; e com altos encargos relativos aos riscos que assumem, em especial na gestão de fundos.” (Mazzucato, 2020, p.272).

<sup>15</sup> Rufino et al. (2023, p. 298) chamam de intensificação imobiliária a combinação entre menores áreas úteis com o aumento no uso de coeficientes de aproveitamento construtivo médios. Essa intensificação convergiu para áreas específicas do município de São Paulo, notadamente os EETU. As grandes incorporadoras têm papel significativo no direcionamento ou na definição desses movimentos.

<sup>16</sup> É possível observar também a destacada presença de unidades de apenas um dormitório nas mesmas áreas, o que está na base, em grande medida, do desvirtuamento da produção de habitação de interesse social (HIS) nessas zonas, algo particularmente preocupante no cenário de expansão da produção imobiliária no segmento econômico a partir de 2017 (Castro e Sígolo, 2021).

<sup>17</sup> “Com as atuais prescrições urbanísticas, a incorporação imobiliária em terrenos pequenos é viabilizada apenas para o segmento de alto padrão. Trata-se de um mercado tímido, restrito às áreas nobres e às zonas de alto coeficiente de aproveitamento.” (Galvão, Aldegheri e Silva, 2021, p. 16).