OPERAÇÃO URBANA: A INADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO PARA A PROMOÇÃO DE ÁREAS EM DECLÍNIO.

arquiteto
Maria do Carmo Vilarino

Prof. Titular
Paulo Júlio Valentino Bruna
Orientador

Tese de Doutorado
FAUUSP
Curso de Pós Graduação em
Arquitetura e Urbanismo

Área de concentração:
Estruturas Ambientais Urbanas
Sub – área
Projeto de Arquitetura

Agosto de 2006

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente ao Prof. Paulo Julio Valentino Bruna pela sua fortalecedora confiança, amizade e apoio, que me possibilitaram concluir este trabalho.

Aos meus pais, a quem devo tudo.

Ao meu esposo, pelo apoio e companheirismo diário, e a minha filha, pelo seu sorriso.

Aos funcionários da biblioteca e secretaria da FAUUSP Maranhão, sempre generosos com nossos esquecimentos.

Aos amigos de todas as horas, pelo apoio, presteza e estímulo nas fases difíceis.

RESUMO

A presente tese de doutorado analisa os instrumentos de Operações Urbanas examinando seus efeitos em quatro áreas localizadas no município de São Paulo, aonde pode ser observado diferentes resultados na promoção de parcerias público-privadas. Este trabalho busca comprovar a tese que os controles de desenvolvimento urbano são inadequados para promover áreas em declínio, investigando os diferentes resultados e avaliando as possibilidades e os limites do mecanismo de promoção de parcerias. A hipótese é que este instrumento, ainda que flexibilizado, deriva de outros cujo objetivo foi regular uma demanda de mercado em real expansão num período anterior de grande crescimento populacional e de expansão econômica. Numa situação de crise e retração econômica, ele se revela inadequado para reaquecer o mercado imobiliário em áreas de declínio.

ABSTRACT

This doctorate thesis analyses the “urban operation” tool, by examining its effects in four áreas under its jurisdiction in the city of Sao Paulo, where it can be observed different results in the promotion of public-private partnerships. This work searches to prove the thesis that this urban development control is inadequate to boost urban declining areas by investigating this different results and evaluating the possibilities and the limits of this mecanism in partnership promotion. The hipothesis is that this instrument, despite of this flexibility, derives from others which objective was to regulate a growing real state market demand in a previous period of great population growth and economic expansion. In an economic crisis and contraction situation, it reveals to be inadequate to reheat the real estate market in urban declining areas.

INDICE

PROLOGO 6
INTRODUÇÃO 7

Capítulo 1 – Uma perspectiva histórica 13
1.1 Teorias e práticas que fundamentaram as ações urbanísticas da cidade de São Paulo 13
1.2 Final do séc. XIX a 1930 15
1.3 O urbanismo estético-viário: 1930-1947 23
1.4 Os planos urbanísticos e o zoneamento miúdo 1947-1972 32
1.5. Depressão econômica – 1972-2000 40

Capítulo 2 – Estudos das operações urbanas 61
2.1 A consolidação da valorização do setor sudoeste e a constituição de centralidades 61
2.2 Mercado imobiliário e as condições necessárias para as parcerias 65
2.3 lógica dos Cepacs 70
2.4 Operação urbana Faria Lima 72
2.5 Operação urbana Água Branca 88
2.6 Operação urbana Centro 96
2.7 Operação urbana Água Espraiada 107
2.8 Análises comparativas entre as operações urbanas 126

Capítulo 3 – Casos internacionais como exemplos de gestão de cidades 141
3.1 Introdução 141
3.2 Plano Geral de Madri, 1985 147
3.3 London Docklands 158
3.4 Ceramique, Maastricht 165

Conclusões Finais 174
Bibliografia 180
Anexos 187

PRÓLOGO

No Brasil, o instrumento Operação Urbana surge como proposta nos anos 80, incluído pela primeira vez no Plano Diretor (PD) de 1985, desenvolvido na gestão Mário Covas. Este plano enfatiza o contexto de crise econômica dos anos 80 e seus efeitos sobre as finanças municipais e sobre a população, pois a retração no mercado de trabalho – principalmente no setor industrial – piora as condições de renda ocasionando o aumento do número de favelas e habitações subnormais. Em função da limitação do poder público para atuar no processo de urbanização, justifica-se a Parceria Público-Privado (PPP) com intuito de minimizar os gastos públicos. Portanto, a OU tinha por objetivo viabilizar a produção de habitação popular, infra-estrutura, equipamentos coletivos e acelerar transformações urbanísticas de acordo com o PD.

O PD-85 propõe 35 OU nos bairros de São Miguel, São Matheus, Vila Matilde, Vila Maria, Campo de Marte, Centro, Santo Amaro, Pinheiros, Barra Funda, Vila Nova Cachoerinha, Paraisópolis e Campo Limpo, como forma de promover a multiplicação de subcentros, através da implantação de 28 praças de serviços nos centros de bairros, retomando a idéia de descentralização presente no estudo da SAGMACS. Nessas operações, a parceria entre agentes públicos e privados se realizaria pela possibilidade da flexibilização da legislação vigente para venda de potencial construtivo financiando obras de infra-estrutura, melhorias urbanísticas e implementação de equipamentos.

Portanto, ao ofertar potencial construtivo acima dos coeficientes de aproveitamento estabelecidos, mediante outorga onerosa, definia-se como condição única a atração do mercado pelo viés do negócio imobiliário. Condicionava-se assim o sucesso da Operação Urbana à sua aplicação em áreas de interesse do mercado imobiliário.

INTRODUÇÃO

Nosso trabalho pretende demonstrar a tese de que o instrumental de gestão urbana utilizado nas Operações Urbanas em estudo mostra-se inadequado para alavancar áreas em processo de declínio urbano como também nas áreas atraentes ao mercado somente aceleram um processo especulativo já existente.

A hipótese que se apresenta é que isso ocorre porque utiliza, ainda que o flexibilizando, um instrumental de gestão urbana herdado num período anterior, caracterizado pelo grande crescimento populacional e expansão econômica, onde as normas restritivas podiam lograr certa organização da expansão urbana e coibir efeitos nocivos à coletividade (preservando áreas ambientais ou certos usos produtivos), ou seja, regular uma demanda do mercado imobiliário florescente. Numa conjuntura de crise e regressão nos investimentos públicos e privados, mostra-se inadequado para reaquecer o mercado imobiliário em setores da cidade em declínio.

Ainda que prevendo a possibilidade de outras formas de parceria, as Operações Urbanas representam um meio de financiamento das ações do Estado através da venda de potencial construtivo dos lotes, e as contrapartidas financeiras são utilizadas em obras de infra-estrutura dentro do perímetro da Operação. Este tipo de parceria com o mercado imobiliário tende a se realizar somente nas áreas onde é possível ampliar a renda especulativa proveniente da localização.

RIBEIRO (1997:72) explica o papel que a localização da terra tem no processo de produção imobiliária:

"*Para os capitais industrial, bancário e comercial, a terra urbana tem o papel de permitir o acesso aos efeitos úteis de aglomeração. Ou seja, segundo o capital específico, cada terreno particular permite maior ou menor valorização pelo acesso que a sua localização propicia aos efeitos úteis de aglomeração. Dessa forma o preço da terra tende a ser determinado pelo sobrelucro de localização que cada terreno propicia ao capital industrial, ao capital bancário e ao capital comercial.*"

Para o capital construtor de edificações, sobretudo moradias, a localização tem pouca importância ao nível da produção. Em outras palavras, um terreno para a construção habitacional oferece poucas vantagens em termos de permitir maior ou menor preço de produção. A localização será decisiva para a fixação dos preços e condições diferenciais de comercialização da moradia.

Por outro lado, a terra tem um papel particular para a construção habitacional, uma vez que, sendo uma produção de bens imóveis, a cada processo produtivo é necessário novo solo. A parcela mais expressiva do lucro imobiliário não se apóia na eficiência produtiva das edificações mas sim no sobrelucro de localização. Aumentar a "produtividade" do lote, no caso da maior oferta de potencial construtivo, em áreas onde o sobrelucro de localização não se realiza, pode ser inócuo, se esta for a única vantagem oferecida pelo poder público. Pelo menos diante de um mercado imobiliário orientado para atender uma demanda solvente, que corresponde às classes de mais alta renda.

Os diferentes resultados alcançados pelas quatro operações urbanas objeto de nossa pesquisa parecem afirmar esta hipótese: na Operação Urbana Centro - considerada uma região "em declínio" pelo mercado imobiliário - os índices de aproveitamento oferecidos são muito expressivos – variando de 6 a 12 – mas poucos negócios se realizam; na Operação Urbana Faria Lima o coeficiente ofertado é menor – cerca de 4 – e a demanda é muito maior.

A lógica da operação urbana pode obter algum resultado em áreas valorizadas pelo mercado, porém a flexibilização das normas urbanísticas vigentes pressupõe que: ou os parâmetros da legislação anterior eram obsoletos e, portanto, densidades devem ser revistas para toda a cidade; ou o adensamento estimulado ocasionará congestão da infra-estrutura local ou desequilíbrio pela concentração de investimentos em poucos setores exclusivos da cidade.

NOBRE (2000:184-185), em sua tese de doutorado, já demonstrou que o intenso processo de construção de edifícios de escritórios na região Marginal Pinheiros-Berrini ocasionou indiretamente a obsolescência dos edifícios localizados no Centro:

" *Outro impacto da expansão do mercado imobiliário de escritório na cidade é o aumento de edifícios vagos, pois o crescimento acelerado da oferta tem sido maior do que a demanda. A construção de edifícios mais modernos e adequados às novas necessidades tecnológicas das empresas, tem ocasionado a obsolescência dos edifícios antigos, que perdem a capacidade de atrair locatários e acabam ficando vazios e sem ocupação.*
...Segundo dados da Jones Lang LaSalle/Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo, a região que tem sido prejudicada em função disso é o Centro, que apresenta um estoque construído com uma média de 40 anos,..."

Nas áreas deterioradas, a dificuldade de atração do capital imobiliário é enorme e não basta a simples liberalização das normas edilícias para torná-las atrativas aos investimentos privados. Torna-se necessário o Estado organizar um aporte considerável de investimentos que reverta o processo de declínio e sinalize ao mercado a possibilidade da realização do lucro do tipo especulativo; ou garantir níveis atraentes de lucros produtivos e escalas de produção adequadas para a sua realização, implantando uma política urbana inibidora do lucro especulativo. Nos dois casos exige-se do Estado um maior grau de intervenção e a definição clara dos mecanismos pelos quais os setores públicos e privados dividirão entre si as tarefas de reestruturação do mercado local, trazendo a área degradada de volta aos padrões econômicos do entorno.

Portanto, a análise dos resultados das quatro operações urbanas em questão permitirá verificar as possibilidades e os limites desse instrumento para a promoção da renovação urbana de setores da cidade.

O estudo foi organizado em três capítulos. O primeiro capítulo recupera, através de revisão histórica, o processo de formação da cidade de São Paulo – sua extensão territorial e as formas de gestão do crescimento – até o contexto atual, onde novos instrumentos urbanísticos sinalizam a dificuldade do Estado em atender as demandas de infra-estrutura e serviços, oferecendo a flexibilização da legislação como "moeda de troca" na parceria com o setor privado.

Verifica-se como, ao longo de todo o século passado, a legislação brasileira não incorporou os instrumentos urbanísticos como instrumentos de regulação

social, antes desenvolveu mecanismos de preservação do valor da propriedade, para atender demandas do mercado imobiliário. A aprovação do Estatuto da Cidade estabeleceu instrumentos capazes de regular socialmente o mercado imobiliário e fazer políticas de compensação social, porém enfrentam forte reação do mercado.

Procura-se destacar a constante falta de recursos do município para controlar o desenvolvimento da cidade, determinando o enorme atraso na provisão de infra-estrutura a demanda acelerada pela grande expansão do mercado imobiliário. A impossibilidade crônica do município em conseguir se antecipar ao processo de desenvolvimento determinou, em conseqüência, a não construção de mecanismos institucionais voltados para a promoção da cidade.

No capítulo seguinte buscaremos identificar as condições necessárias para a realização de uma operação urbana. Ainda que inspirado em experiências internacionais - onde as cidades, sob forte impacto da reestruturação econômica global, procuravam desenvolver soluções locais para promoção do desenvolvimento com maior participação dos capitais privados para compensar o crescente desengajamento do Estado no atendimento das demandas sociais – as OU, no caso paulistano, respondiam a problemas específicos do mercado imobiliário local[1] e a lógica de promoção da parceria incorporava as peculiaridades do processo produtivo, procurando não alterar sua lógica, ou seja, constituíam uma nova roupagem para as velhas práticas de mercado.

Nossa pesquisa buscou selecionar os aspectos com efetivo impacto no desempenho do negócio imobiliário e verificar como estes são contemplados nas operações urbanas, para avaliar as possibilidades de realização das parcerias público-privadas.

Nesse sentido, no subcapítulo 2.1 procuraremos explicar a localização geográfica da valorização da terra. Será analisado como se estruturou a ocupação do quadrante sudoeste pelos bairros de elite e suas profundas

[1] As leituras de Whitaker (2001), Villaça (2001), Nobre (2000) , FIX (2001), dão indicações de que as operações urbanas são o resultado de processos de negociação entre mercado imobiliário local e governo municipal no atendimento de demandas de grupos econômicos específicos.

conseqüências para a cidade, sendo a mais notável o deslocamento do centro em direção aos seus bairros. Tal análise se justifica pela localização de duas OU nas novas centralidades da elite, e a OU Centro como resposta aos impactos negativos que tal deslocamento provocou na área central. A consolidação do valor imobiliário da região foi constantemente promovida pelo Estado através da destinação de grandes parcelas de investimento no seu atendimento e pela constante atenção normativa na preservação de largas parcelas de território, como as Z1, que ainda hoje configuram pólos de retenção de valor imobiliário.

No subcapítulo 2.2 serão analisadas as características do mercado imobiliário paulistano, evidenciando sua dependência da "mercadoria" localização (valorizada), sua orientação para o atendimento das classes solventes, da competição estabelecida entre empresarios nas diferentes localizações pela atração dos investimentos públicos, e a peculiar natureza dessa indústria que apresenta forte dependência da ação do Estado. Através dessa análise poderíamos verificar, em que medida os incentivos oferecidos são, de fato, suficientes para viabilizar a PPP.

Nos subcapítulos 2.3 ao 2.6 serão descritas as operações urbanas – Faria Lima, Água Branca, Centro, Água Espraiada – apresentando um histórico dos problemas ou potencialidades que justificaram a criação de cada operação, a estratégia prevista para sua promoção, seus principais mecanismos de parceria, o volume de parcerias concertadas e os resultados econômicos e urbanísticos alcançados.

Entendendo-se que a parceria promovida pela operação urbana se viabiliza pela lógica do lucro imobiliário, portanto pelo atendimento das demandas específicas do mercado, no subcapítulo 2.7 buscaremos identificar as características comuns apresentadas pelas OU que revelem uma mesma condição necessária para viabilizar sua promoção pela PPP. Se a hipótese de haver semelhantes condições for verdadeira, discutiremos as eventuais causas da disparidade encontrada nos resultados, procurando justificar nossa hipótese inicial e a tese apresentada.

O capítulo 3 será dedicado ao estudo de casos internacionais: o Plano Geral de Madri, o projeto Ceramique, na cidade de Maastricht (Holanda) e as

London Docklands. A escolha desses três casos foi feita em função do tamanho e impacto negativos, no caso das Docklands, das qualidades urbanísticas reconhecidas internacionalmente do projeto Ceramique, e o interesse pelo modelo de gestão proposto por Madrid, em que intervenções urbanas estratégicas se articulam a partir de um Plano Geral, com grande impacto requalificador para toda a cidade. Estes casos são exemplos de atuações ora mais alinhadas com os parâmetros do mercado imobiliário e ora mais críticas, que buscam promover ativamente a recuperação de sítios urbanos deprimidos. Demonstram que, nestes casos, os instrumentos empregados precisam ser mais amplos, com projetos, estratégias gerenciais e programas de investimento, que efetivamente sinalizem ao mercado a determinação pública de renovação da área, dando garantia a plena efetivação aos programas de renovação previstos e desta forma, possibilitando a realização da parceria com o setor privado.

Capítulo1 UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

1.1 Teorias e práticas que fundamentaram as ações urbanísticas na cidade de São Paulo

Este capítulo busca lançar luz sobre algumas questões. Em primeiro lugar verificar em que medida a conjuntura política-econômica do país repercutiu no desenvolvimento da cidade de São Paulo, visto sua condição de importante pólo econômico, e nas condições de gestão municipal desse crescimento. Políticas econômicas estabelecidas no nível federal trazem enorme impacto na cidade, com conseqüências que extrapolam o nível de controle e de administração da esfera municipal. Por exemplo, a implantação de industrias em São Paulo e na zona metropolitana, configurando um pólo de atração populacional sem que houvesse a contrapartida necessária de tributos para coordenar o crescimento urbano.

Em segundo lugar, verificar os instrumentos utilizados para a gestão do crescimento, com especial ênfase ao zoneamento, utilizado nas primeiras décadas do século passado para proteger as zonas valorizadas da cidade e posteriormente para restringir a atuação de um mercado imobiliário fluorescente, a fim de regular com mais eficiência o uso do solo. A partir da visão liberal que consolidou o respeito irrestrito à propriedade, o zoneamento nunca contemplou questões sociais ou a recuperação coletiva da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos e apropriada por particulares.

A razão de privilegiarmos o estudo da atividade imobiliária é que sua produção ocorre no âmbito municipal e a municipalidade tem poder de alterar as condições de seu desenvolvimento. Em conseqüência, os agentes imobiliários apresentam maior interesse em influir na gestão municipal.

Em meio a gestões administrativas de orientação liberal, verificar como se operou o estabelecimento das zonas valorizadas na cidade - as OU em estudo estão implementadas justamente nestas zonas - e como o processo colaborou para a decadência[2] do Centro, objeto de outra operação urbana.

---

[2] A contínua perda de empresas para outras regiões da cidade e o aumento da vacância na área central configurou um quadro de desvalorização imobiliária, que resultou na criação da OU Centro, com o objetivo de recuperação econômica do local.

Por último, verificar a construção do progressivo "consenso" sobre o direito democrático à cidade como possível conseqüência da crise econômica que diminuiu a capacidade do Estado em atender às demandas sociais, ampliadas em períodos de depressão econômica. Estudos e Planos Diretores levantaram dados quantitativos da profunda condição de desigualdade social, capaz de gerar uma crítica ao processo de desenvolvimento e gestão da cidade; a crescente conscientização política em movimentos por moradia e comunidades eclesiais de base ampliou a luta popular pela conquista do direito à cidade, principalmente nos períodos de democracia, colocando demandas sociais na pauta de discussão dos tradicionalmente alienados técnicos municipais (MARQUES, 2001)[3].

O estudo procurou incorporar não só os constrangimentos estruturais (constrangimentos que não definem o conjunto de políticas públicas pois estas dependem também de outros agentes), mas também a herança histórica das relações e instituições brasileiras, dos seus atores e agentes sociais.

---

[3] MARQUES, Eduardo C. "Estado e Espaço Urbano: revisitando criticamente as explicações sobre políticas urbanas". In *Scielo Brasil*, Revista de Sociologia e Política, nº 16, Curitiba, Jun. 2001. Neste artigo o autor aponta uma lacuna presente nos modelos teóricos marxistas e estruturalistas, que mobilizaram mecanismos estruturais ou de natureza econômica para explicar a conformação da cidade, sem nunca integrar na análise a política e o Estado, este último entendido como um conjunto de instituições dotadas de história, identidade e interesses próprios.

1.2 Final do século XIX a 1930

1.2.1 Oligarquias estaduais e o café

Até 1930 o setor dinâmico da economia foi a atividade do complexo agro-exportador, portanto a demanda não era a cidade entendida como o lócus da produção, mas o transporte e a circulação de mercadorias para atender às necessidades da atividade agrícola. As administrações públicas priorizavam as infra-estruturas de circulação, o saneamento e a reforma das cidades portuárias, evitando a interrupção do funcionamento dos portos brasileiros num momento em que graves epidemias tomavam conta das cidades litorâneas e dos principais portos de exportação – principalmente a partir de 1860. Buscava-se com tais intervenções obter um eficiente e barato sistema de escoamento da produção agrícola[4] .

Neste contexto, o crescimento da cidade de São Paulo é beneficiado por duas ocorrências. A chegada da ferrovia entre 1867 e 1875, que confere à cidade um importante papel de ligação entre as áreas agrícolas do interior e o Porto de Santos, dando início ao processo de acelerada expansão urbana. E a epidemia de febre amarela que acomete a cidade de Santos[5] e Campinas, duas cidades que poderiam rivalizar com São Paulo pela localização do centro decisório da economia cafeeira paulista. Livre de epidemias, São Paulo passa a sediar as moradias urbanas dos principais fazendeiros de café e toda a estrutura administrativa e econômica ligada ao comércio de importação e exportação.

A cidade crescia tornando-se centro comercial de produtos importados – principalmente produtos ingleses -,centro de negócios do setor agro-exportador, com seus bancos de crédito, agências de exportação, etc, e o local de residência urbana dos barões do café. Consolida-se o mercado crescente de oferta de mão-de-obra estrangeira, atraída para o trabalho nas fazendas de café, porém já habituada com o trabalho industrial, parte dessa mão-de-obra permanece na cidade e possibilita a implantação de uma incipiente indústria. Esta atividade ganha impulso com a Primeira Guerra

---

[4] QUINTO JR, Luiz de Pinedo. "Nova legislação urbana e os velhos fantasmas". Estud.av., 2003, vol.17,nº 47, p.187-196. ISSN 0103-4014

[5] Só na cidade de Santos morreram 25 mil pessoas. Ver LANNA, Ana. *Uma cidade em transição: Santos 1870-1930.* Tese de Doutorado, São Paulo, FFLCH-USP, 1998.

Mundial, pela interrupção da importação de produtos estrangeiros, fazendo com que já nos anos 20 a cidade se torne o principal centro industrial do país.

Tal desenvolvimento não passou desapercebido pelos investidores estrangeiros, que viram na cidade a oportunidade de expandir seus negócios. Empresas estrangeiras de infra-estrutura urbana passaram a vender seus serviços para as cidades em expansão; bancos franceses e ingleses unem-se a investidores locais na promoção imobiliária conjunta. Não raras vezes ocorriam parcerias entre empresas de infra-estrutura urbana e sociedades imobiliárias na promoção de negócios imobiliários.

Quanto à administração pública, era controlada politicamente pela oligarquia cafeeira, e os técnicos municipais tinham pouca autonomia para a realização de obras que não atendessem aos interesses dessa classe. Outro aspecto importante a ser considerado é a composição da sociedade nesse período.

São Paulo era a cidade do café, portanto ela se urbanizava a partir de uma cultura rural baseada na escravidão, estruturada numa forte segregação "casa grande – senzala"[6]. Apesar de libertos, os agora homens-livres não detinham força política e desempenhavam funções de baixa remuneração. O preconceito racial atingia também os imigrantes estrangeiros, que apesar de representar a maior parcela da população, também não detinham voz política.

A classe alta era formada por fazendeiros e homens ligados ao comércio do café, que detinham o poder econômico e político não só da cidade como também do Estado. Uma incipiente classe média ligada à burocracia e prestação de serviços não tinha nenhum poder de pressão dado o seu reduzido número.

Nesse período, sendo a industrialização incipiente, não constituía uma classe econômica com poder de barganha suficiente para o atendimento de seus interesses específicos. Segundo CARDOSO, CAMARGO, KOWARICK (1971), o empresário industrial teve pouca presença na definição e condução das reivindicações urbanas por duas razões: os industriais não estiveram particularmente ligados à especulação imobiliária e as administrações

---

[6] CARVALHO, P. F., BRAGA, R.(orgs). "Estatuto da cidade: política urbana e cidadania. Rio Claro:LPM-IGCE-UNESP, 2000. pp41-59..

públicas não ofereciam resistência aos planos de localização industrial. Também a classe operária ficou ausente da vida política com relação as reivindicações urbanas, pois neste período a questão habitacional era um problema menor dado que, no período, existiam alternativas e espaço.

Portanto, eram três os principais agentes que atuavam na configuração da cidade de São Paulo: a municipalidade, no atendimento dos interesses da economia cafeeira e da classe oligárquica; as empresas de infra-estrutura urbana e as empresas imobiliárias privadas. A legislação urbanística desse período tentará acomodar os vários interesses desses agentes.

1.2.2 Nascimento da cidade capitalista

CURY (2003), a partir da análise da transformação realizada na aparência da cidade do Rio de Janeiro no começo do séc. XX, faz considerações que são pertinentes ao caso paulistano. Segundo a autora, tal processo de modernização tinha por base a lenta transição em direção ao capitalismo que o país realizava, deflagrado pelo fim da escravidão e pela emergência de uma agricultura de exportação em bases capitalistas.

"*Uma das evidências mais imediatas dessas transformações que resultaram na emergência da cidade capitalista foi a apropriação rápida e definitiva que o capital fez do solo urbano. Poder-se-ia mesmo argumentar que o nascimento de uma cidade capitalista é diretamente correspondente ao momento em que o capital transforma o solo urbano em instrumento da própria acumulação. Dessa condição aparentemente banal decorrerão todas as circunstâncias importantes que marcam a distribuição do espaço e sua utilização. A configuração urbana das cidades modernas é produto, principalmente dos interesses e da lógica da reprodução do capital.*"

Assim, poderíamos afirmar que São Paulo também inicia esse processo de transição ao capitalismo pela emergência de um mercado consumidor e de mão-de-obra assalariada, pelo início da industrialização, cujo lócus da produção é urbana, e pela estruturação de um mercado imobiliário cada vez mais influente e que consegue ter seus interesses particulares atendidos pela administração pública.

Quanto à atuação das administrações municipais, deve-se recordar que nesse período, apesar da Constituição Federal de 1891 assegurar a autonomia dos Municípios "em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse" (art. 68), esta não definiu diretrizes claras nem as formas específicas de financiamento – tributos, taxas, etc -, portanto os Municípios serão financiados pelos Estados e conseqüentemente objetos de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais.

Com a cidade de São Paulo não era diferente. O poder público municipal estava inteiramente comprometido com as prioridades estabelecidas pelo poder econômico oligárquico, sem qualquer possibilidade de independência na gestão da cidade. Segundo SOUZA (1988:65),

" *O capital privado ligado às atividades urbanas e o poder público constituído eram faces da mesma moeda: ambos representados pela elite da aristocracia cafeeira paulista. Se Antonio Prado, o maior cafeicultor do Estado, banqueiro e industrial vem a ser o primeiro prefeito da Cidade no período de 1889 a 1910, outros elementos dessa mesma classe social o sucederiam nesse cargo até o final dos anos 20: Raymundo Duprat, Washington Luis, Moraes Pinto e outros. Da mesma forma na área de incorporação e loteamento teremos o Barão de Itapetininga, Conde de Prates e mais tarde os empresários Horácio Belfort Sabino e Cincinato Braga que em 1911, se associam a banqueiros londrinos e realizam a maior incorporação imobiliária da história da cidade: a compra de uma área equivalente a 37% da área urbanizada de então, e a criação da Companhia City de Empreendimentos.*"[7]

Eram atribuições do município legislar sobre as edificações e executar planos de remodelação, solicitando recursos ao Estado. Na cidade de São Paulo, as autoridades buscavam implementar planos de melhoramentos e cuidar das questões sanitaristas como meio de consolidar a posição da capital como centro decisório do negócio agroexportador.

As regulações e planos eram implementados em parte da cidade, aquela específica e necessária para atender ao complexo agroexportador e o

---

[7] SOUZA, Maria Claudia Pereira de. *Capital imobiliário e produção do espaço urbano: o caso da Companhia City.* São Paulo, 1988. Dissertação de Mestrado, FGV.

comércio por ela gerado, além das zonas de habitação de classes médias e altas.

Nesse momento era necessário para o comércio agro-exportador estruturar um núcleo terciário que reunisse as funções institucionais, administrativas, comerciais e financeiras, e esta foi realizada no núcleo urbano original, através de remodelações urbanas que expulsaram usos indesejáveis e promoveram uma alteração radical no padrão de uso e ocupação do solo (CAMPOS, 2004).

Leis urbanas eram criadas para proibir usos e habitantes indesejáveis na área central – como cortiços, habitações operárias, casebres e prostituição. O Código de Posturas de 1886 proibia cortiços e estabelecia novos padrões edilícios, que foram sendo posteriormente alterados por novas legislações (Código de Obras de 1920, 1929 e 1934); o Código Sanitário de 1894[8] e leis municipais prescrevem padrões mínimos de habitabilidade para casas operárias e isentam de impostos quando construídas fora do perímetro urbano central.

Uma legislação que proíbe certos usos em determinados locais configura o rudimento de um zoneamento, que irá evoluir ao longo do tempo[9], e cuja origem não pode ser atribuída à influência de modelos legais estrangeiros[10] , mas configura-se como solução aos problemas específicos e localizados da elite paulistana.

Não só para a área central uma extensa regulação era definida, mas também foram elaboradas leis de proteção aos bairros de elite, atendendo aos interesses dos loteadores, dentre os quais cabe destacar pela sua influência econômica, a Cia. City de Empreendimentos.

---

[8] Tanto no Código Sanitário de 1894 como a Lei Municipal de 1900 dizem textualmente que as vilas operárias deverão ser estabelecidas "fora da aglomeração urbana".Segundo MARICATO (1996:38), " *o aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que se desenvolveu na segunda metade do século XIX, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão social.*"

[9] Sobre a evolução do zoneamento, ver FELDMAN (2005)

[10] CARVALHO (2000) aponta a peculiar experiência brasileira de zoneamento, que nos seus primórdios pouco teve a ver com influências de conceitos estrangeiros, pois que aparece já no final do séc. XIX, período em que o zoneamento "*mal ensaiava os primeiros passos na Alemanha e nos Estados Unidos.*" Segundo o autor, " *o que se inicia no Brasil corresponde (e continuará) correspondendo a interesses e soluções específicos das elites brasileiras*".

A atuação da Cia. City - como ficou conhecida - ilustra a enorme participação das empresas privadas no processo de configuração da cidade de São Paulo. Proprietária de enorme quantidade de terras no quadrante sudoeste[11], acabará por influenciar a futura expansão dos bairros de elite para essa direção.

O poder da Cia City junto à municipalidade também resultava da parceria realizada com a elite local na promoção dos empreendimentos[12]. Esta aliança permitia aprofundar o conhecimento do mercado local e facilitava o acesso político aos administradores municipais para a negociação de interesses. BACELLI (1982:36) ilustra como se dava tal parceria:

"*Desde o início de suas atividades no Brasil, a City se preocupa com a criação de uma infra-estrutura em seus loteamentos de acordo com o desenvolvimento dos mesmos. Desde então, contratos foram celebrados com o governo, bem como com empresas privadas fornecedoras de bens e serviços. Freqüentemente, esses acordos envolviam ao mesmo tempo os órgãos oficiais e as firmas particulares, como por exemplo a São Paulo Railway Co. e a Light & Power Co. Em atas da Companhia, assim como em outros documentos, são constantes as alusões a situações em que se entabulam longas negociações entre a Cia. e os organismos citados para a realização de determinados serviços de porte, tal a acarretar sensíveis mudanças na configuração espacial da cidade. Prosseguindo nessa linha de atuação, a Companhia subsidia empresas de transportes coletivos para que essas promovam acesso a seus terrenos, como é o caso da Auto ônibus Pinheiros Ltda; e da Empresa Jardim Paulistano de Auto Ônibus que serviria também o Pacaembu e Alto da Lapa.*"

"*A questão da retificação do rio Pinheiros exige grande empenho econômico por parte da Companhia para a sua realização. A canalização do rio Tietê em 1928 foi também objeto de negociações com a Prefeitura.*"

---

[11] Diversos estudos e consultorias foram efetuados para a escolha de terras. Bouvard, em 1911 ofereceu consultoria à empresa, designando as terras do quadrante sudoeste como preferenciais para a realização de loteamentos destinados às classes de alta renda. Ver BACELLI, Roney. *Jardim América: história dos bairros de São Paulo.* Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria Municipal de Cultura, 1982.

[12] Segundo BACELLI (1982:26), "Os principais investidores eram o Dr. Cincinato César da Silva Braga e o Dr. Horacio Belfort Sabino, conhecidos capitalistas e políticos de São Paulo, proprietários de grandes extensões de terras nesta Capital que estavam loteando áreas na região abaixo do Espigão, respectivamente Vila Nova Tupi e Vila América."

Junto à prefeitura são obtidas aprovações de leis que protegem o valor imobiliário dos loteamentos[13], culminando com a criação e modificação de dispositivos legais de competência estadual, como as que regiam as atividades de empresas imobiliárias.[14]

Além da Cia City, outras empresas loteadoras também atuavam na cidade de São Paulo – Companhia Cidade Jardim, Companhia Imobiliária Paulista, Sociedade de Terrenos do Sumaré, Companhia Brasileira de Terrenos, Companhia Parque da Mooca, Companhia Terras do Paraná - dando mostras da consolidação da atividade na cidade .

Portanto, neste período, a cidade de São Paulo adquirirá a seguinte configuração: núcleo central – colina histórica – abrigando as funções comerciais e administrativas da cidade; loteamentos de elite e de padrão médio nas direções oeste e sudoeste; bairros populares e unidades fabris junto as ferrovias e várzeas inundáveis, nas direções norte e leste; mais ao longe, loteamentos e núcleos periféricos que irão prosperar a partir de 1890 (CAMPOS, 2004)

Verifica-se que o princípio de divisão de classes na cidade pré-capitalista se manifestava pelos acessos diferenciados aos vários setores urbanos. Esta "segregação" será cada dia mais regrada pelo poder público, principalmente nas áreas de interesse do mercado imobiliário.

Era inconcebível para a visão liberal do Estado oligárquico assumir o papel de capitalista e produzir a moradia dos trabalhadores; pelo contrário, a habitação popular era tratada, sobretudo, do ponto de vista da repressão e do controle, de ordem sanitarista, da produção de casas de aluguel, cortiços e vilas operárias. Segundo QUINTO JR (2003:5),

"*As mudanças na legislação urbanística brasileira ao longo do séc. XX não incorporaram os instrumentos urbanísticos como instrumento de regulação*

---

[13] Vários atos são aprovados para atendimento aos interesses específicos da City: Decreto Municipal nº 3227 de 1929, que estabelecia a proibição de construção de prédios não residenciais, bem como a obediência ao recuo obrigatório do alinhamento da rua para toda a extensão dos jardins frontais; ato 1197 de 1918, estabelecendo restrições quanto ao fechamento dos lotes nos bairros residenciais da City, e outros. Ver BACELLI (1982).

[14] Segundo BACELLI (1982:38), "na lei 2611 de 20/6/1923 é notória a influência da orientação deixada por Barry Parker quanto a arruamentos para fins habitacionais".

dos conflitos sociais urbanos, simplesmente desenvolveram mecanismos de preservação e regulações internas voltadas para o mercado imobiliário. A legislação evoluiu dentro do princípio "poder de polícia" (...), estando preocupada com o sentido da restrição de usos quanto ao tipo de atividade e ao tipo de conflito de solo urbano dos inclusos."

Os planos municipais e a legislação urbana elaborada no período tiveram por objetivo configurar espaços residenciais de qualidade para a elite, buscando atrair as residências dos fazendeiros de café; configurar um centro de negócios elitizado; combater epidemias e desenvolver mecanismos de preservação e regulação voltados para o mercado imobiliário.

As estratégias utilizadas para alcançar tais objetivos foram: regular as construções visando efeito estético-urbano; regular o mercado imobiliário proibindo certos usos em determinados locais; empreender reformas urbanas como meio de efetivar "limpeza social" e conferir melhor utilização da infra-estrutura instalada – não disponível em outras partes da cidade – pelo adensamento construtivo; regular a construção de habitação popular, expulsando-as das áreas centrais.

Como resultado inicia-se o processo de divisão social do espaço urbano pela configuração de setores específicos na cidade – centro comercial, bairros populares, bairros de elite, zonas fabris – resultado da apropriação da terra urbana pelo capital, que vai definir em última instância a distribuição do espaço e sua utilização, com a colaboração do poder público.

1.3 O urbanismo estético-viário - 1930-1947

1.3.1 Vargas e a industrialização

Se na Primeira República era razoavelmente fácil identificar os grupos que detinham o poder político e econômico, na era Vargas a composição de poder torna-se mais complexa e difícil. O grande crescimento econômico ocorrido neste período tornara a economia, a sociedade e o poder público muito mais complexos e fragmentados em termos dos atores que participam do processo de desenvolvimento.

A ruptura da política café-com-leite e a coalizão de grupos descontentes com a ordem vigente que perpetuava os privilégios de uma elite rural levaram Vargas ao poder em 1930. Ainda que este período represente uma transição, que pode ser atribuída à passagem de um sistema econômico de base agro-exportadora para uma sociedade de natureza urbana e industrial, os empresários industriais não participaram nem apoiaram a Revolução de 30 (DINIZ, 2004). Pelo contrário, se juntaram às elites tradicionais paulistas na Revolução Constitucionalista de 32. A ascensão de Vargas ao poder não se deu pela hegemonia de uma classe burguesa que toma o poder para si, mas por uma composição de forças, entre as quais, inclusive, elites agrárias de outros estados.

Seu governo sustentou-se baseado num "Estado de Compromisso", expressão usada por Boris Fausto, que revela a permanência das oligarquias tradicionais no poder. Esse equilíbrio de forças permitiu a execução de políticas que implantaram um novo modelo econômico voltado para a industrialização. Segundo DINIZ (2004)[15],

"*as reformas que se transformariam no traço distintivo da era Vargas lançaram os fundamentos político-institucionais da ordem industrial em gestação. Tiveram um impacto basicamente inovador, abrindo o caminho*

[15] DINIZ, Eli. "Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945". Texto apresentado no Seminário Internacional "Da vida para a História: o Legado de Getúlio Vargas", realizado em Porto Alegre, entre 18 e 20 de agosto de 2004. O argumento ali desenvolvido baseia-se no livro: *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945,* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. http://neic.iuperj.br/textos/O%20Legado%20da%20Era%20Vargas-semin%C3%A1rio.doc

para a ascensão dos interesses ligados à produção fabril e ao fortalecimento do mercado interno."

Dentre as reformas de Estado implantadas por Vargas destacam-se a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público - em 1938, instituindo o acesso ao serviço público por concurso, rompendo, ainda que em parte, com a tradicional relação patrimonialista no preenchimento dos cargos públicos; a implantação de uma estrutura corporativa de representação de interesses, incorporando os atores emergentes – empresariado industrial e trabalhadores urbanos – através da criação de órgãos na burocracia estatal que permitiam a realização de negociações diretas entre os setores público e privado; por fim, a introdução e aperfeiçoamento da legislação social – nas áreas sindical, trabalhista e previdenciária – ampliando os direitos sociais do trabalhador urbano, que não foram estendidos ao trabalhador do campo [16].

Embora a economia ligada ao complexo agro-exportador do café estivesse passando por uma grave crise, ainda continuava sendo um importante produto de exportação. Quanto a industria, sua expansão ocorreu principalmente nos anos que compreenderam a 2º Guerra Mundial, através da substituição das importações. Nesse período, de 1933 a 1939, desencadeou-se o processo de industrialização do país que se torna o centro dinâmico da economia, tirando a primazia do setor agrário. Segundo Diniz (2004), "*cerca de 70% dos estabelecimentos industriais levantados pelo Censo de 1940 foram fundados depois de 30.*", atestando esta importante etapa na consolidação do capitalismo industrial brasileiro.

Como visto anteriormente, a ascensão de Getulio Vargas deu-se a partir do apoio de vários setores - sem que houvesse predomínio hegemônico de nenhum deles - contra os privilégios da oligarquia cafeeira, sendo necessário articular um governo de coalizão; o difícil gerenciamento dos vários interesses fez com que Vargas buscasse, ao assumir o poder, neutralizar esses grupos e controlá-los pela força ou cooptação.

---

[16] As relações de trabalho presentes no campo permaneceram iguais, evitando entrar em conflito com a classe oligárquica e abalar ainda mais uma atividade que se encontrava em crise.

Dadas as dificuldades externas de caráter econômico – pela perda do valor do café no mercado externo – e internas, de caráter político – as oligarquias cafeeiras lutavam para retomar o poder -, Vargas fecha o regime e impõe o Estado Novo em 1937.

A mudança na orientação política do governo federal afeta a cidade de São Paulo, por ser a sede da oligarquia cafeeira e um dos principais centros industriais do país. A Revolução de 30 representou a luta pela redução do poder dos Estados e fortalecimento da União e dos Municípios, e embora a Constituição federal promulgada em 1934 - e posteriormente substituída pela Constituição outorgada de 1937 - tenha ampliado a autonomia econômica dos municípios, ao definir fontes de recursos específicas para as cidades[17]; a autonomia política foi atropelada por uma centralização absoluta promovida pelo Estado Novo, com a dissolução de todos os órgãos legislativos do país, Câmaras Municipais incluídas.

A cidade recebe um prefeito nomeado em 1937, Prestes Maia, que disporá de amplos poderes para implantar um ambicioso programa de renovação urbana, buscando estruturar uma expansão do Centro. Prestes Maia havia elaborado o Plano de Avenidas junto com Ulhôa Cintra, engenheiro da Diretoria de Obras Públicas de São Paulo que em 1922 já havia desenvolvido um "projecto de irradiação e expansão" para o município. Sua proposta parecia ter como modelo de referência as intervenções de Haussmann em Paris, buscando uma cidade saneada, organizada e com parques em pontos estratégicos.

Tais propostas presentes no Plano eram coincidentes com as principais atribuições da Diretoria de Obras Públicas – realizar abertura de vias, implantar parques públicos, implementar obras de drenagem -, portanto o plano dava continuidade – ainda que propondo uma escala de intervenção mais abrangente – ao modelo de gestão urbana realizado até então pela prefeitura.

---

[17] As fontes municipais definidas na Constituição: IPTU, impostos de licenças, sobre diversões públicas; sobre a renda de imóveis rurais; e taxas sobre serviços municipais.

Prestes Maia entendia que era fundamental ao estado assumir integralmente a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano – adiantando-se à iniciativa privada - e gerir a totalidade da cidade através de um plano de conjunto.

1.3.2 Plano de Avenidas

O Plano de Avenidas estruturava uma expansão do centro em larga escala, através de um anel viário formado por amplas avenidas que circundava o centro histórico – sem penetrá-lo – e que articulava uma série de vias arteriais que alcançavam os quatro quadrantes da cidade, possibilitando a expansão ilimitada dos bairros periféricos populares apoiada nas linhas de ônibus – modo de circulação de massa que então se estabelecia. Segundo CAMPOS (2004), o Plano

"*destinava-se a desafogar o "triângulo" e a colina histórica, estruturando com radiais e outros dois circuitos perimetrais, um ambicioso esquema radial-perimetral de circulação de automóvel para a cidade, incentivando seu crescimento horizontal e vertical, e abrindo novas frentes de verticalização e ocupação terciária – o esboço do atual "centro expandido".*

A execução desse plano atendia vários interesses: politicamente reforçava a imagem de um governo central forte através da execução de importantes obras na capital sede da oligarquia; economicamente incentivava a atividade imobiliária ao remover obstáculos como a aquisição de terrenos em áreas valorizadas – obtidos através da desapropriação promovida pelo poder público nas áreas de implantação das obras viárias -, ao remover usos inconciliáveis com as novas zonas privilegiadas que se pretendia implementar, principalmente no "centro novo" e ao conceder maiores coeficientes de aproveitamento dos lotes; tecnicamente, respondia a necessidade de ampliar a infra-estrutura viária para viabilizar a circulação de quase 1,5 milhão de pessoas que habitavam o Município.

Ao mesmo tempo em que se intensificava a atividade imobiliária nas áreas centrais, o momento era de crise habitacional para as populações de baixa renda. Além da expulsão das populações pobres provocado pelo processo de renovação urbana nas áreas centrais, grandes contingentes populacionais vinham do campo para as cidades. A crise teve seu ápice com a promulgação

da Lei do Inquilinato em 1942, que introduziu o sistema de controle e congelamento de aluguéis, desestimulando o investimento em habitações para locação, diminuindo assim a oferta de moradia. A produção habitacional rentista praticamente desapareceu, sendo substituída pela produção destinada a venda[18]. A população pobre não teve alternativa senão os loteamentos distantes, provendo sua moradia através da autoconstrução, expandindo os limites da cidade para áreas destituídas de infra-estrutura, somente servidos, necessariamente, por linhas de ônibus[19].

Cabe destacar que apesar da grande intervenção do Estado na propriedade privada, nas áreas objeto de intervenção pública - pelas desapropriações e exigências quanto à participação do investidor privado -, o poder regulador do Estado ainda era limitado. Segundo CARDOSO, CAMARGO, KOWARICK (1971), a cidade não esperou o crescimento da oferta de bens e serviços para desenvolver-se. Pelo contrário, aceitou a deflagração do desenvolvimento apesar de não contar com o mínimo de infra-estrutura urbana.

Entendia-se, como parte de uma concepção liberal, que a cidade não deveria ter restrições em relação ao seu crescimento, já que a lógica do mercado regularia sua construção e o uso da terra. Portanto cabia ao Estado promover frentes de expansão imobiliária para estimular a atuação de empresas privadas que se encarregariam de fornecer a habitação para os diferentes grupos sociais através do mercado. Assim o Estado, em parceria com a iniciativa privada, atuava nas áreas centrais valorizadas, viabilizando o mercado habitacional voltado para as classes altas e médias e abria novas frentes de especulação fundiária com a abertura de vias radiais, promovendo acesso aos novos loteamentos, populares, cada vez mais distantes (inclusive pela retenção de terras a espera de valorização futura) (fig 1).

---

[18] CARDOSO, F. e CAMARGO, C.KOWARICK, L. (1971:6), discute a influência social que a Lei do Inquilinato provocou ao ser implementada num período de agudo processo de expansão da cidade: "*O forte desejo de propriedade, próprio da sociedade brasileira, e a insensibilidade da Lei do Inquilinato durante a fase aguda do processo de expansão da cidade, levaram aos habitantes da Grande São Paulo a colocar a propriedade da casa como um fator prioritário em suas vidas. Resultado: mais de 65% dos chefes de família em São Paulo são donos da casa onde habitam e esta cifra alcança até 80% em outras cidades da área metropolitana".*
Desta forma se criou um hábito: a imobilidade do domicílio. Existe outro fator que criou um segundo hábito, oposto a este por suas conseqüências na vida urbana. A expansão da estrutura industrial e o nível relativamente baixo da especialização profissional na etapa inicial da industrialização substitutiva (pelo menos até a indústria automobilística) criaria a mobilidade do emprego.
Estes dois processos divergentes ocasionam conseqüências diretas sobre o sistema de transportes coletivos da cidade: este passa a ser o serviço mais requerido da população."
[19] Sobre esses assuntos ver BONDUKI, 1998

Como resultado, parte da cidade se modernizava "sem alterar o quadro vigente de dominação e desigualdade"[20], com a exclusão das massas trabalhadoras para áreas periféricas carentes de infra-estrutura. A regulação social da terra urbana ainda não estava presente na pauta das atribuições do poder público, visto que não fazia parte, inclusive, das reivindicações da classe trabalhadora, cujos esforços se concentravam na luta por melhores salários e não na redução dos gastos e melhorias das condições de vida CARDOSO, CAMARGO, KOWARICK (1971).

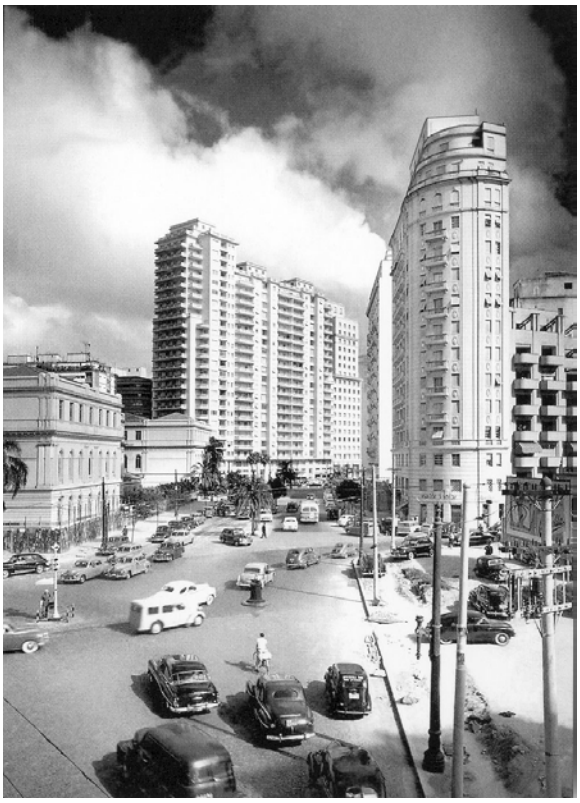


Figura 1 – "Novo Centro" ,fruto das reformas urbanísticas de Prestes Maia, vai se consolidando nas décadas seguintes, como atesta esta foto dos anos 60 do boulevard São Luis. Fonte: www.capital.sp.gov.br

A defesa do livre crescimento e expansão da metrópole não era consensual entre os profissionais urbanistas nesse período. Outra corrente defendia um modelo de controle e restrição ao crescimento, incluindo a restrição à instalação de novas indústrias na cidade, a fim de estancar o processo migratório. Esta corrente, liderada por Anhaia Melo, tem no zooning norte-americano o modelo ideal a ser aplicado em São Paulo.

[20] MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade, violência*. São Paulo: Hucitec, 1996

MANCUSO (1980) descreve o zoneamento norte-americano como uma reforma não social[21] mas do tipo material, com objetivo de resolver o descontrole que o sistema de livre mercado provoca quanto à regulação das atividades que se desenvolvem na área urbana. Mancuso chama a atenção para a total desconsideração das questões sociais nas leis urbanísticas norte-americanas, e mesmo algumas leis eram claramente racistas - como nas cidades californianas, onde se proibiam lavanderias em parte do território a fim de expulsar os chineses, que dominavam esse ramo de negócio. Também aponta o caráter plutocrata na adoção do zoneamento nos EUA onde uma boa soma de dinheiro podia incorporar uma modificação nas ordenanças municipais, favorecida pela grande corrupção das instituições encarregadas de administrar a cidade.

MANCUSO conclui que razões de corrupção, segregação social – evitando a perda de valor econômico da propriedade pela instalação de usos ou grupos sociais indesejados – e racismo, que estão sob a base do conceito de zonificação dos EUA, aliadas às motivações do tipo econômico, tiveram como resultado a constituição de uma cidade ordenada, fragmentada e especializada, perfeita para o desenvolvimento econômico capitalista, mas nefasta socialmente pela construção de barreiras e segregação social. Tal processo foi dominado pelas forças privadas, e dado que os conflitos quanto à localização dos vários agentes na cidade é resolvido pela lógica da renda, quem pode pagar mais fica com as melhores localizações. Os usos menos rentáveis, como a indústria e a residência popular, ficam com as piores localizações, as mais distantes em relação ao centro.

Esse modelo de administração pública norte-americana, provendo novos instrumentos legais para a gestão urbana que iam além da perspectiva do projeto urbanístico, constituir-se-á no Brasil na fase de amadurecimento da idéia de planejamento urbano, baseada num diagnóstico sócio econômico e ambiental. Segundo essa corrente, os problemas não são mais de ordem

---

[21] Reforma social entendida como a concessão das classes politicamente dominantes em ter certos sacrifícios econômicos a fim de atender algumas demandas das classes menos favorecidas, com o objetivo de controlar os conflitos sociais e conservar o seu *status quo.* Objetivos do tipo social podem incluir o direito universal à moradia, educação garantida e gratuita, melhorar a saúde física das cidades. Tais objetivos devem configurar políticas públicas traduzidas em legislações de uso e exploração do solo edificado, compra de grandes quantidades de terras pela municipalidade, normas de parcelamento que garanta as possibilidades de expropriação por exigências públicas de ruas, parques, etc.; e mesmo a revisão do regime de taxação do solo.

arquitetônica, mas de gerenciamento - demonstrando que conceitos de administração são transpostos para o gerenciamento da cidade. (FELDMAN, 2005)

Anhaia Melo defendia que o planejamento era uma técnica de aplicação universal - e, portanto, politicamente neutro - a ser exercida por um grupo de técnicos desvinculados da rotina administrativa diária, possuidores de uma visão administrativa geral. Assim o planejamento teria por função identificar os problemas urbanos compreendendo-os na sua totalidade, ou seja, abrangendo todos os aspectos da vida urbana, utilizando a legislação como instrumento através do qual os objetivos estabelecidos pelo plano seriam concretizados.

Essa visão repercute na administração municipal. No ano de 1947 ocorre uma divisão de atribuições profissionais no interior da Secretaria de Obras Públicas do governo municipal: o Departamento de Obras Públicas fica responsável pela construção e preservação de todas as obras públicas; e o Departamento de Urbanismo responsável pela elaboração de um Plano da Cidade. Portanto, são constituídos campos de atuação distintos para arquitetos, engenheiros e urbanistas (FELDMAN ,2005:49).

Anhaia sempre apresentou o zoneamento norte-americano como fórmula de sucesso para a intervenção na cidade, e ainda que defendesse sua veiculação a um plano geral, acabava por demonstrar através de estatísticas que as cidades norte-americanas adotavam mais a lei de zoneamento do que um plano geral para a cidade. Segundo FELDMAN (2005:117), como reflexo dessa avaliação, no Departamento de Urbanismo desenvolve-se um discurso que defende a idéia dos objetivos do Plano poderem ser transpostos diretamente para uma lei de zoneamento, que faz referência a um modelo global de cidade. Como decorrência, a cidade cresceu independente dos planos, que nunca foram implementados, e da idéia inicial só o caráter normativo – o zoneamento – prevaleceu.

As atuações municipais neste período tiveram por objetivo organizar a expansão da cidade e de seu centro para abrigar o crescimento econômico e populacional, definindo claramente o papel dos vários setores urbanos: áreas centrais – mais bem equipadas – para os serviços mais rentáveis e

habitações de classes de mais alta renda; extensão da zona periférica para abrigar moradias populares; e ampliar a conexão do centro com os loteamentos de elite localizados na zona oeste.

As estratégias utilizadas para alcançar tais objetivos foram: regular as construções visando efeito estético-urbano; promover a atividade imobiliária no atendimento das habitações de classes médias e altas; empreender reformas urbanas como meio de efetivar "limpeza social" e conferir melhor utilização da infra-estrutura instalada – não disponível em outras partes da cidade – pelo adensamento construtivo; regular a construção de habitação popular, expulsando-as das áreas centrais.

Como resultado áreas centrais bem reguladas e com atuação presente do estado e expansão urbana periférica, lócus da habitação popular baseada na aquisição de lotes sem infra-estrutura e autoconstrução da moradia.

1.4 Os planos urbanísticos e o zoneamento miúdo - 1947-1972

1.4.1 Desenvolvimentismo e internacionalização

A ascensão ao poder do presidente Gaspar Dutra em 1945 representou a volta da democracia como também uma mudança nos rumos da política industrial brasileira. O modelo nacional-desenvolvimentista do período Vargas havia ampliado o crédito e investimentos oficiais para a promoção da indústria brasileira, principalmente a de base. Dutra inaugura uma aliança entre a elite nacional, incluindo setores agroexportadores[22] e mesmo parte dos industriais, e o capital industrial externo, principalmente norte-americano, representando um golpe ao desenvolvimento autônomo brasileiro.

Em decorrência, as importações foram praticamente liberadas, as reservas que o Brasil havia acumulado no período anterior – mais de 600 milhões de dólares – foram gastas rapidamente na importação de bens de consumo, e o apoio oficial ao desenvolvimento industrial foi nulo. Dutra subjugou os sindicatos, perseguiu os comunistas e impediu qualquer forma de organização popular.

Quando Vargas volta ao poder, em 1950, as condições políticas internas e externas estavam mais difíceis - no cenário mundial, o auge da guerra fria e internamente, a oposição aliada ao capital estrangeiro tinha maior poder. A elite conservadora se opunha às propostas de política social e salarial de Getúlio, e não interessava ao capital internacional o avanço da intervenção estatal e o maior controle ao capital estrangeiro. Ainda que o governo tivesse obtido importantes atuações que teriam enorme influência no desenvolvimento industrial do país, como a criação do BNDE em 1952, a Petrobrás em 1953, e outros, a reação conservadora leva Getúlio ao suicídio em 1954. Nos governos seguintes – Café Filho, Juscelino Kubitschek – a tônica foi a integração subordinada na economia mundial e o favorecimento ao capital estrangeiro.[23]

---

[22] Esta estratégia de desenvolvimento industrial era aceitável pela classe agroexportadora, pois a industrialização com capital estrangeiro não levaria à alteração profunda nas relações sociais e não ameaçava a arcaica estrutura social, além do que era uma opção de financiamento de desenvolvimento que não desviaria capitais da agricultura.

[23] RUY define a Instrução 113, da Sumoc (o Banco Central de então) como o certificado de nascimento do modelo associado-independente, pois esta lei, conforme citação de Caio Prado Jr (1971) pelo autor, "*dava aos investidores estrangeiros o direito de trazerem seus*

O governo de Juscelino Kubitschek buscou atrair os capitais estrangeiros, principalmente para o desenvolvimento da indústria automobilística. Efetivamente, a instalação do pólo automobilístico, beneficiado pela Instrução 113, acabou por estimular também o desenvolvimento de empresas brasileiras, que assim foram cooptadas para aceitarem um modelo de desenvolvimento com foco no setor de bens de consumo duráveis e não mais a indústria de base. Segundo RUY (op. cit),

"*Era um projeto de desenvolvimento aceitável para as classes dominantes, principalmente as elites agrárias e o capital financeiro, solidamente representados no Congresso Nacional e que tinha a vantagem, para elas, de manter o movimento operário sob controle. O latifúndio continuava intocado, o capital financeiro aprofundava a ligação com o imperialismo, os industriais conseguiam bons negócios com as multinacionais instaladas no país, e os trabalhadores pareciam satisfeitos com as possibilidades de novos empregos abertos pelas novas indústrias.*"

Promoveu-se a modernização sem alterar a estrutura social arcaica. Somente no governo João Goulart houve uma tentativa de reação e defesa por um desenvolvimento industrial autônomo, incluindo reformas sociais entendidas como fundamentais para a modernização do país – reforma agrária, renegociação da dívida externa, controle da remessa de lucros, etc. Tais tentativas resultaram em sua deposição pelo golpe militar de 1964, que institui governos autoritários que aprofundaram o modelo de desenvolvimento herdado do período Kubitschek.

Portanto, o período compreendido entre os governos Vargas e Goulart representou a vigência de uma política populista, caracterizada pela absorção dos conflitos de classe para o interior do aparelho de um Estado corporativista, instrumentalizado por interesses que o utilizavam em benefício de pessoas próximas da máquina do Estado, fossem operários (dirigentes sindicais ligados ao Ministério do Trabalho) ou empresários industriais ou rurais. O Estado adquire grande poder econômico e passará a ter papel

---

equipamentos sem nenhuma despesa cambial, enquanto os industriais nacionais eram obrigados a adquirir previamente, com pagamentos à vista, as licenças de importação exigidas para trazerem do exterior os equipamentos de que necessitassem."

fundamental na forma de acumulação do capital. Porém a polarização crescente entre os interesses das classes populares urbanas e das elites que permaneciam junto ao poder rompe o equilíbrio, e o Estado democrático é substituído por um governo autoritário.(SILVA, 2004)

Tal conjuntura política-econômica terá profundos reflexos na cidade de São Paulo, pois grande parte das indústrias multinacionais irá se localizar na Capital e nas cidades vizinhas, ampliando o poder de atração das correntes migratórias. A população da cidade de São Paulo atinge em 1950, 2.198.096 habitantes, em 1960, 3.825.351 habitantes e em 1970, 5.978.977 habitantes[24], ou seja, em vinte anos a população quase triplicou.

1.4.2 Ganhos e ônus da industrialização

CARDOSO, CAMARGO, KOWARICK (1971) apontam para as dificuldades enfrentadas pelo município para absorver as conseqüências urbanas advindas do processo de industrialização. Segundo os autores, quando uma indústria se instala na cidade, gera basicamente impostos centralizados – estaduais, como o ICMS, e o IPI para a União – e mesmo com a reforma tributária de 1966, vigente em 1967, que destinou aos municípios parte da arrecadação do ICMs feito em sua área, sua participação na arrecadação não chega a 10% do total arrecadado nas três esferas de governo. A contradição está em que muitos problemas da cidade são conseqüência direta do desenvolvimento industrial, porém ela não conta com os recursos suficientes para equipar o seu crescimento.

Duas conseqüências políticas importantes decorrem desse processo. Primeiro, o poder público teve um papel de coordenação do crescimento muito reduzido, permitindo à iniciativa privada uma atuação livre, segundo planos particulares fragmentados. A atuação do poder público será no sentido de mitigar os problemas causados pela livre atuação da iniciativa privada (sem que houvesse uma contrapartida da mesma). Segundo, a redução do papel do poder público repercutiu na perda de eficiência de seu método administrativo pois tecnicamente, além da perda dos critérios de prioridade,

[24] Fonte, IBGE, 2000.

não foram investigadas outras alternativas aos problemas urbanos que não a realização de obras públicas caras.

Como foi visto, a municipalidade optou por acomodar o contínuo crescimento populacional através da ocupação periférica da cidade e priorizar a utilização do automóvel e do ônibus, permitindo a população de baixa renda um maior deslocamento em relação ao centro. Como a população pobre não podia contar mais com a moradia de aluguel em áreas mais centrais - que até os anos 40 foi a principal solução para a habitação popular - a casa própria passou a ser o grande objetivo da população, consumindo os loteamentos periféricos e autoconstruindo sua moradia[25]. A visão liberal de expansão da cidade e da compra da casa própria tinha o benefício de manter a ordem capitalista na medida que o trabalhador era também proprietário, e portanto, a salvo das idéias socialistas.

A demanda por habitação de classe média faz com que a área central seja ocupada por enormes edifícios residenciais, que buscam diluir o alto custo dos terrenos pelo grande número de unidades. Populariza-se o quitinete, constroem-se enormes edifícios de escritórios e, apesar de recentemente reformulado pelo Plano de Avenidas, o Centro começa a ficar congestionado pelo crescente uso de automóveis, cuja produção era agora nacional.

A proliferação de grandes conjuntos de quitinetes na área central levaria ao controle da verticalização e da densidade residencial através da Lei Municipal 5261/57, que estabelecia cota mínima de terreno por unidade residencial e indiretamente definia apartamentos de grandes metragens (SOMECK, 1987:109). Esta medida, além de restringir as opções habitacionais dirigidas aos setores de media e baixa renda, reduziu os empreendimentos na área central em virtude da pouca dimensão e alto custo dos terrenos (SEMPLA, 1999c in BOMFIM, 2004), fazendo com que a mancha de verticalização abrangesse novos bairros próximos ao Centro[26].

---

[25] "Lúcio Kowarick aponta que os domicílios alugados em São Paulo correspondiam em 1940, a 75%, em 1950 a 68% e, em 1970, a 38%, subindo para 40% em 1980, e caindo para 29% em 1991". In SILVA, 2004:29.

[26] A exigência de densidade residencial líquida foi revogada em 1966 pela Lei 6.877.

O crescimento da classe média[27] e alta, e o maior acesso ao consumo de produtos industrializados – geladeiras, fogões, carros, etc - ampliaram a demanda por comércio e serviços. O "Novo Centro" substituiu o Centro Histórico na preferência das elites para a localização dos seus negócios e consumo, e como conseqüência o centro antigo se populariza. Também as avenidas Paulista, Consolação e Augusta se consolidam nos anos 50, abrigando cinemas, sedes de empresas e instituições (fig. 2).

Figura 2 – Local de residência das elites no começo do século, nos anos 50 a Av. Paulista consolida seu papel de centro terciário, onde torres de escritório e de apartamentos substituem os luxuosos casarões. Fonte: Melhoramentos

É nesse período, portanto, que se inicia o processo de deslocamento da elite paulistana rumo ao setor sudoeste da cidade, conforme descrito por VILLAÇA (2001), que trará profundas conseqüências no processo de estruturação da cidade, desde a "decadência"[28] do centro histórico até a consolidação das áreas de habitação das elites – vetor sudoeste - e das áreas populares – setor leste. Segundo CAMPOS (2004), a produção da cidade nesse período se dá pela exploração imobiliária das áreas centrais através de anéis sucessivos, "pela concentração dos investimentos públicos e privados nos

[27] Dados estudados por BARBOSA, E. e ZMITROWICZ, W.(2002), indicam para 1920 o índice inferior à 3,5% da população trabalhadora para profissionais liberais e funcionários administrativos; em 1950, o índice subiria para 24,5% de profissionais de classe média em relação à população economicamente ativa urbana do país, e 31,7% em 1980.

[28] Decadência aqui entendida como perda de valor imobiliário dos imóveis, obsolescência dos equipamentos, diminuição da manutenção das edificações e da arrecadação de tributos pelo Estado.

setores eleitos pelas camadas dominantes" e pela priorização das obras viárias e de circulação do automóvel[29].

Entre 1960 e 1970 diversas obras viárias foram realizadas, muitas delas previstas no Plano de Avenidas, como a diametral leste-oeste (Elevado Costa e Silva, 1971), a diametral norte-sul (Av. 23 de Maio até a Av. Tiradentes), Radial Leste, as Marginais, os viadutos Parque Dom Pedro II, além de outras como as Avenidas Sumaré, Juscelino Kubistchek, Ibirapuera, Francisco Matarazzo. (BOMFIM, 2004).

A abertura da avenida Faria Lima (1965-68) e o alargamento da avenida Paulista (1970-1974) criaram novas centralidades de prestígio rumo ao vetor oeste e à calha do Rio Pinheiros, onde se localizavam as zonas habitacionais de elite (CAMPOS, 2004).

Diversos estudos urbanísticos abrangentes de organização territorial são realizados no período – Relatório Moses (1950), SAGMACs (1958), PUB (1969) – cujos dados revelam uma crescente preocupação quanto ao dinamismo da cidade e rumos de seu crescimento. Porém esses planos nunca foram efetivados, apenas serviram como complementação das diretrizes de implementações viárias a serem acrescidas ao plano viário proposto por Prestes Maia, que efetivamente ia sendo implementado.

Apesar dos Planos, o que realmente vingou na cidade foi a regulamentação precisa de parcelas de território, aquelas onde estão localizadas as moradias da população de alta renda e os serviços e comércio para ela voltados. A partir de 1954 são regulamentados os bairros estritamente residenciais, que englobam tanto os loteamentos da Cia City, como outros bairros de igual

---

[29] A atuação da prefeitura se deu principalmente através das Secretaria das Vias Públicas, como atestam MARQUES e BICHIR (2001): "*Vale dizer que a organização territorial da cidade de São Paulo ocorreu, por um Aldo, pela realização de obras públicas, especialmente viárias e de drenagem, direcionadas tão somente a solucionar, no curto prazo, os problemas viários e de circulação rodoviária, apesar da existência de propostas mais abrangentes. A realização direta de intervenções viárias, portanto, representou a forma predominante de organização territorial, destacando importantes figuras de técnico-políticos realizadores como Silva Freire e Prestes Maia. Esses processo colocou o Departamento de Obras – e posteriormente a secretaria – no centro das atividades estruturadoras do espaço urbano.*"

padrão realizados por outros empreendedores, como no caso do Jardim Europa[30] (FELDMAN, 2005).

Os planos urbanísticos vieram ratificar uma percepção, já presente no meio profissional desde os anos de 1930, de que o crescimento da cidade deveria ser refreado. Em 1970, com a população atingindo a cifra de seis milhões, a idéia de limitar o crescimento ganha força e atribui-se à especulação imobiliária – como agente promotor de loteamentos ou da verticalização excessiva – o ônus por todo o crescimento desordenado e pelos graves problemas da cidade. Portanto o instrumental urbanístico gerado no início dos anos de 1970 teve origem na vontade de diminuir ou refrear o dinamismo do mercado imobiliário, e empregou como instrumento principal a Legislação de Zoneamento. Implantada como lei geral para a cidade em 1972, transformou cerca de 70% da área urbana da cidade em Z2, determinando nesta zona um coeficiente máximo de aproveitamento de uma vez a área do lote (TARALLI, 1993)[31].

Em resumo, a legislação urbana elaborada neste período teve por objetivo proteger os bairros residenciais de elite e refrear o uso excessivo do solo em áreas centrais evitando o congestionamento provocado pelo crescente uso do automóvel pelas classes de mais alta renda. A realização de planos municipais abrangentes, nunca implementados, colaborou na definição de novas diretrizes viárias e na consolidação de uma visão de restrição à intensa atividade imobiliária.

As estratégias utilizadas para alcançar tais objetivos foram: diminuir os coeficientes de aproveitamento dos terrenos, ampliar a oferta de infra-estrutura viária e de transporte público baseado no ônibus para possibilitar novas frentes de expansão urbana e de loteamentos populares.

---

[30] BARBOSA, E. e ZMITROWICZ, W., em seu estudo " Evolução do uso do solo residencial no centro expandido do Município de São Paulo", (Boletim Técnico da Politécnica da USP (BT/PCC/313), São Paulo, 2002) mostram os perímetros dos usos estritamente residenciais da legislação segundo cortes temporais, demonstrando que a maior parte dessas áreas foram definidas no período de 1952-1972 e ampliadas com a Lei de zoneamento de 1972.

[31] Posteriormente foi aprovada a "fórmula de Adiron", Lei 1.085/72, criada inicialmente para a categoria de uso R3 – Habitação de Interesse Social – e posteriormente estendida sua aplicação para as Z2 (Lei 8.001/73) , que definia para uma ocupação de 25% do terreno – portanto metade da taxa de ocupação prevista para Z2 – um C.A. de duas vezes a área do lote (duplicava o índice original).

Como resultado inicia-se o processo de substituição do Centro por novas centralidades para a elite – região da av. Paulista – provocando sua crescente popularização; consolidação da zona oeste como área de habitação da população de alta renda; e crescente periferização da população trabalhadora, consolidando a zona leste, pela crescente atuação do Estado na construção de conjuntos habitacionais nesse setor, como bairro-dormitório. Conforme QUINTO JR (2003),

"*A estruturação das cidades – conforme revelou o famoso estudo da aglomeração paulistana feito pela equipe do padre Lebret - seguia a lógica da segregação social, a qual se baseava, por sua vez, na localização residencial em função dos empregos e dos serviços urbanos. Assim, as classes altas e médias altas moravam perto do centro onde estavam seus empregos e seus serviços, os operários ficaram próximos das fábricas e os excluídos ficavam longe de tudo.*"

1.5 Depressão econômica - 1972 – 2000

1.5.1 Políticas urbanas e mercado imobiliário

O governo militar tinha como base de sustentação do seu poder uma tríplice aliança: Estado, capital privado nacional e multinacionais. Num primeiro momento, o governo incentivou a vinda de multinacionais, criando crédito e facilitando inclusive a compra de empresas brasileiras. Em 1971, o governo militar busca uma discreta reorientação com o I PNUD (Plano Nacional de Desenvolvimento) ao reservar alguns setores estratégicos da economia aos empresários brasileiros e estimulando as multinacionais para a criação e expansão das indústrias de base. Em 1974, o II PNUD, proposto no início do governo Geisel, embora mantendo a aliança com o empresariado nacional e com as multinacionais, buscava transformar a correlação de forças, com as empresas estatais ganhando maior relevância. Segundo RUY (Revista Princípios, nº 80), o II PNUD propunha

" ... *reverter o modelo de desenvolvimento baseado na produção de bens de consumo duráveis (como automóveis e eletrodomésticos) para um desenvolvimento baseado no setor de bens de capital e insumos duráveis. Isto é, propunha-se a corrigir a debilidade fundamental do desenvolvimento industrial brasileiro, dando-lhe autonomia e maturidade, pois tornaria nossa economia independente da necessidade de importar máquinas e equipamentos para sua atualização tecnológica*".

É nesse período, porém, que se inicia um rompimento do empresariado - principalmente o paulista, como veremos - com o governo militar, que acabaria levando a redemocratização e a conseqüente saída dos militares do poder. Como isso ocorreu?

CODATO (1997) aponta o início do descontentamento do empresariado industrial nacional devido à criação do CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico –por Geisel, para melhorar a coordenação burocrática e implantar um novo ciclo industrial como previsto no PNUD. Na verdade, o governo buscava com esse órgão – uma espécie de "conselho de governo" diretamente ligado ao presidente – consolidar um mecanismo mais racional - e portanto mais técnico e menos informal, isto é, político – de decisão,

fechando assim os canais de participação da burguesia dentro do aparelho burocrático, evitando o balcão de negociações com a burocracia estatal estabelecido nos governos anteriores.

O descontentamento da burguesia com o fechamento desses canais, aliado à perspectiva de desconcentração do desenvolvimento industrial do país – o problema da desigualdade econômica regional era um aspecto central no II PNUD e na agenda de decisões do CDE – aguçou o conflito especificamente com a burguesia paulista, que passa a orquestrar campanhas públicas contra a "crescente estatização da economia" e campanhas de redemocratização, a fim de reaver seu poder no aparelho de Estado e defender seus interesses corporativos mais imediatos.

A política de industrialização iniciada no governo Geisel não terá continuidade no governo Figueiredo, o último dos governos militares. Este enfrenta uma crise econômica mundial, iniciada nos anos 80, que interrompe os créditos e empréstimos internacionais, o que impede o país de rolar sua dívida. Os recursos do Estado são destinados ao pagamento da dívida externa - contraída para financiar o grande crescimento ocorrido nos anos anteriores – e o país entra numa profunda crise econômica que levará a década de 80 a ser conhecida como a "década perdida".

Nos anos 90, os governos agora democráticos iniciam a implantação de um projeto neoliberal que busca atrair investimentos estrangeiros e ajustar a economia segundo os parâmetros estabelecidos pelo "Consenso de Washington", desistindo-se assim da idéia do Estado como promotor do desenvolvimento nacional.

A subida dos militares ao poder foi uma resposta das elites à crescente influência das idéias socialistas nos centros urbanos, cujas lutas abrangiam desde a reforma agrária até a reforma urbana. Neste contexto efervescente das "reformas de base" propostas durante o governo João Goulart, foi realizado em 1963, no Hotel Quitandinha (Petrópolis), o "Seminário de Habitação e Reforma Urbana", coordenado pelo IAB. Foi elaborado um relatório que abrangia propostas de implantação de vários instrumentos de direito urbanístico, já presentes há muitas décadas em países como Itália, Espanha, Portugal, Alemanha, necessários para melhor controlar o

desenvolvimento urbano, e onde se reivindicava a criação de um órgão executor e centralizador de política urbana. Solicitava-se ao poder executivo que as propostas presentes naquele relatório fossem encaminhadas como projeto de lei ao Congresso Nacional.

Esta proposta foi apropriada em parte pelo regime militar, que criou o BNH[32] – Banco Nacional de Habitação - como órgão central de financiamento que incluía o setor de saneamento.O financiamento da habitação popular tinha por objetivo conter as massas populares pois imaginava-se que o proletário com casa própria tenderia a se comportar como burguês, favorecendo certa estabilidade social.

A centralização das políticas habitacional e de saneamento diminuiu a autonomia dos Municípios. Suas atribuições ficaram restritas às obras viárias e serviços, financiados pelo orçamento municipal. Para a habitação e saneamento, a possibilidade de intervenção municipal dependia dos recursos repassados pelo governo federal.

Os recursos federais vinham do BNH, que fazia parte do Sistema Financeiro de Habitação e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo que centralizaram um volume considerável de recursos através da poupança voluntária (cadernetas de poupança) e compulsória (FGTS). O SFH destinou em 1969, 18,4% do valor global dos financiamentos para o mercado popular e 17,2% para o mercado superior. Em 1973 ocorre uma inversão de prioridades: 4,5% dos recursos são para o mercado popular e 30,2% para o mercado superior. Esta mudança pode ser explicada pelo aumento da inadimplência das famílias de mais baixa renda, devido ao modelo econômico imposto ao país que promoveu a compressão dos salários dos trabalhadores de baixa qualificação.

A expansão dos recursos para financiamento da construção civil acelerou a atividade imobiliária, porém os empreendedores continuaram preferindo produzir habitações para a alta e média renda, uma vez que a construção em zonas destinadas à elite gerava maior lucratividade para os capitais de

[32] O BNH visava a promover acesso de novas famílias à habitação e serviços urbanos por duas estratégias básicas: redução dos custos finais da habitação (no caso das classes de menor poder aquisitivo pela produção em massa de moradias, obtendo uma economia de escala); e aumento da renda familiar pela ativação da economia.

incorporação[33] do que os ganhos aferidos com o aumento da produtividade e diminuição de custos que, no caso de habitações populares, seriam as estratégias necessárias para obtenção de lucro.

MARICATO (2000)[34] faz a seguinte análise dos impactos dessa política na cidade de São Paulo:

"*Infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra por meio da instituição da função social da propriedade. Essa era a proposta de reforma urbana preconizada pelos arquitetos no Congresso do IAB de 1963. A atividade de produção imobiliária não subjugou as atividades especulativas, como ocorreu nos países centrais do capitalismo. O mercado não se abriu para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades. Ela deu absoluta prioridade às classes altas e médias.*
Por outro lado, as iniciativas de promoção pública – os conjuntos habitacionais populares – também não enfrentaram a questão fundiária urbana, como bem mostra SILVA (1998) em sua tese de doutorado. Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram de arcar com a extensão da infra-estrutura (MARICATO, 1987)".

1.5.2 O zoneamento como instrumento geral de regulação urbana

A prevalência da visão tecnocrática do poder público sobre as forças do mercado imobiliário foi possível por estarmos sob a égide de um governo autoritário implantado em 1964, e porque a grande redução de CA prevista na Lei de Zoneamento incidiu nas áreas ainda não visadas pelo aproveitamento imobiliário (CAMPOS, SOMEKH, 2002).

---

[33] Trata-se do sobrelucro de localização, conforme RIBEIRO, 1997.
[34] MARICATO, Ermínia. "Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado. Metrópoles Brasileiras." São Paulo em Perspectiva, vol. 14, nº 4, São Paulo, out/dez 2000. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004

Segundo FELDMAN (2005), a lei de zoneamento de 1972 absorverá a longa experiência elaborada por mais de 20 anos no interior do Departamento de Urbanismo, onde o estabelecimento de zonas na cidade foi fruto de uma ampla negociação entre os técnicos e os grupos diretamente interessados, não significando a cristalização do processo, pois este continuou permanentemente adaptado, como um processo flexível, responsável talvez pelo seu sucesso e longa permanência.

Duas lógicas nortearam a demarcação das zonas na cidade, por um lado respeitou-se as tendências existentes nas áreas já consolidadas, e que ao longo dos anos sofrera um intenso processo de codificação pois correspondiam as áreas valorizadas pelo mercado imobiliário; para o restante da área, sua maior parte, o zoneamento implantado corresponde a uma desejada estrutura polinucleada, definindo grandes unidades de vizinhança com centros comerciais mais adensados, localizados segundo uma malha viária prevista em Plano, mas nunca efetivamente implantada.

MANCUSO (1980) mostra como o zoneamento elaborado ao longo do tempo pelos funcionários e administradores municipais – negociando e acomodando interesses – vai aos poucos passando às mãos dos urbanistas, que o assumem como obra sua e o convertem num instrumento neutro, imprescindível para a ótima organização do espaço urbano, e livre das motivações (concretas) que o criaram. Assim no caso de São Paulo podemos afirmar que, nas áreas não visadas pelo mercado a Lei de Zoneamento seguiu critérios técnicos e, nas áreas de interesse imobiliário, os critérios foram políticos. Porém, os critérios utilizados definiram normas (de parcelamento, ocupação e edificação) incompatíveis com a realidade econômica da maioria da população, contribuindo para a ilegalidade de cerca de 70% dos imóveis do município de São Paulo[35]. MARICATO (1996:26) revelou as conseqüências sociais e políticas desse processo - clientelismo, favores políticos, exclusão social - e ainda observa que:

"*Enquanto os imóveis não têm valor como mercadoria, ou têm valor irrisório, a ocupação ilegal se desenvolve sem interferência do Estado. A partir do momento em que os imóveis adquirem valor de mercado (hegemônico) por*

[35] Dados estimados de Case/Sehab, in MARICATO, 1996:21. Sobre esse assunto ver MARICATO (1996).

sua localização, as relações passam a ser regidas pela legislação e pelo direito oficial. É o que se depreende dos dados históricos e da experiência empírica atual. A lei do mercado é mais efetiva do que a norma legal".

Pode-se então afirmar que, para a maioria da população urbana, os benefícios trazidos pelo zoneamento, se é que existiu algum, foram desprezíveis. O zoneamento como instrumento de organização territorial (e proteção aos valores mobiliários) só foi efetivo em poucas parcelas da cidade – nos bairros de classe média para cima.

Segundo SOMEKH e CAMPOS (2002:132), a não implementação das obras viárias previstas no PDDI acabou por reiterar o modelo radial-perimetral da cidade, impedindo a efetiva descentralização e criação de outros pólos de atração na cidade, ocorrendo ao invés disso o "inchaço" do núcleo original, formando o "centro expandido", acentuando a bipartição da cidade ao relevar a zona leste a uma condição de cidade-dormitório. E nas áreas que o plano previa adensamento, confirmado pelo zoneamento, e onde as vias expressas projetadas e transportes de massa previstos não foram executados, configurou situações de congestionamento.

Ainda que com algumas alterações posteriores, visando adequar o esquema abstrato à cidade real, o zoneamento por si só não logrou adensar as áreas previstas, ou seja, nas áreas em que o mercado imobiliário não tinha interesse, mesmo a possibilidade de construir elevados índices não motivou uma verticalização. Pelo contrário, áreas com previsão de pouco adensamento, como as Z2, foram verticalizadas nas localizações que o mercado imobiliário achava interessantes.

Deve-se ressaltar que ao longo desses trinta anos, vários Planos Diretores[36] foram desenvolvidos, porém o verdadeiro Plano Diretor tem sido a legislação urbana, normativa e disciplinadora – a lei de zoneamento, o código de obras e edificações e a lei do parcelamento. E mesmo o zoneamento sofreu inúmeras flexibilizações assim que aprovado.

---

[36] Sobre a crise de descrédito sobre os Planos Diretores, ver: VILLAÇA, Flávio. "Dilemas do Plano Diretor", disponível no endereço: http://www.cepam.sp.gov.br/v10/cepam30anos/pdf/cap%202/cap%202.pdf

1.5.3 As exceções à Lei de Zoneamento

Se a lei de zoneamento e sua contínua flexibilização eram regras plenamente aceitas pelo mercado imobiliário, entre os técnicos da prefeitura ocorre uma mudança de orientação política. Nos anos 90 desenvolveu-se uma tese em alguns órgãos municipais de planejamento de que o zoneamento deveria estar necessariamente relacionado à capacidade da infra-estrutura, e que se deveria assegurar um CA único gratuito para toda a cidade, equivalente à área do terreno, e quem quisesse áreas adicionais de construção deveria comprar os direitos do poder público, de modo a ressarcir a coletividade pelo maior uso da infra-estrutura produzida coletivamente.

Buscava-se assim, captar socialmente o valor imobiliário gerado pelas ações do poder público – ao equipar ou regular as terras urbanas - e pelas ações da coletividade - pelo exercício das atividades humanas, deste ou daquele tipo, nas suas proximidades.

O Plano Diretor de 1991 avançava nessa linha, e temos por hipótese que as Operações Urbanas aprovadas nas três gestões subseqüentes foram as respostas encontradas pelo mercado imobiliário para congelar o antigo zoneamento – e os antigos direitos adquiridos – nas zonas de interesse do mercado, e uma forma de contornar a escassez de recursos da prefeitura em prover infra-estrutura à área através de um mecanismo de financiamento com recursos privados, mas que ainda assim não dispensa os recursos públicos. Para as demais áreas, o mercado imobiliário contentou-se em assegurar a permanência da "Lei de Adiron", como será visto oportunamente.

É importante recuperarmos as idéias que consolidaram uma série de instrumentos de flexibilização do zoneamento em busca da realização da função social da propriedade urbana.

1.5.3.1 Solo criado

A idéia de solo criado foi introduzida no Brasil na década de 70, baseada em experiências internacionais. Pressupõe a adoção de um coeficiente de aproveitamento único do solo para a cidade: o "solo criado" é o excesso de

construção superior ao limite estabelecido em função do CA único. Assim, acima do CA básico de aproveitamento estabelecido por lei, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo ao Município mediante contrapartidas, financeiras ou não.

Na França e Itália, entendeu-se que a regulação pública do solo era insuficiente para conter o preço da terra e dos imóveis, como também dos serviços urbanos. Buscava-se também reverter o processo de segregação urbana e os efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção da cidade.

Na França, é criado o "Plafond Legal de Densité" em 1975, definindo para todos os municípios do país o CA único de 1,0, exceto para Paris, onde se adota o CA de 1,5. Para construir acima deste coeficiente, o empreendedor compra potencial construtivo da prefeitura e esses recursos são utilizados para ampliação de áreas verdes e aquisição de terras para moradias e equipamentos. Segundo HECK (2004), este sistema prevaleceu até 1983, quando uma reforma administrativa ampliou os coeficientes de aproveitamento (2 para municípios com mais de 50.000 habitantes, e 3 para Paris)[37].

Na Itália, em 1977, uma lei mais radical é aprovada definindo a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, entendendo que a última era uma concessão outorgada pelo poder público, e que este deveria ser ressarcido pelas despesas ao equipamento da área e sua manutenção.

Nos EUA, o solo criado foi chamado de "space adrift" (espaço flutuante) e representava a flexibilização do zoneamento para melhor adequação à lógica do mercado imobiliário. Além do solo criado permitia-se a transferência do

---

[37] Segundo DAVIES (1989), o PLD tinha intenção de desencorajar o superadensamento e encorajar a reabilitação de áreas existentes, conter a especulação e ampliar os recursos para a coletividade local. A fixação de baixos índices de construção gratuitos resultou em menores densidades em áreas centrais. Em 1982 a cobrança das taxas foi descentralizada para as comunas, ao mesmo tempo que permitiu-se à estas fixarem seus próprios níveis de CA. Paris ampliou o índice de aproveitamento para 3,0 a fim de reduzir o desincentivo para o mercado imobiliário. Como parte das propostas de desregulamentação do novo governo em Dezembro de 1986, a PLD tornou-se opcional para as comunas. Paris, por exemplo, abandonou-o completamente, enquanto outras comunas o usaram para taxar certos tipos de desenvolvimento.

direito de construção entre imóveis para efeito de preservação de edifícios históricos.

Segundo HECK (2004), duas visões – recuperação pública da valorização imobiliária e adequação do zoneamento às necessidades do mercado imobiliário - estavam presentes quando em 1976 o Solo Criado foi apontado no Congresso Estadual de Municípios como uma grande oportunidade financeira aos municípios. Juridicamente, do ponto de vista do direito civil, era possível delimitar o direito de propriedade quanto à extensão do direito da construção do proprietário. Porém esta proposta não obteve apoio federal e foi abortada. Nos anos 80 o conceito foi utilizado no instrumento conhecido como Operações Interligadas e posteriormente nas Operações Urbanas, inaugurando uma fase de flexibilização do zoneamento.

GRAU (2001) faz algumas ponderações sobre o solo criado. Em primeiro lugar, essa instituição não separa o direito de propriedade do direito de construir, somente estabelece que, dada a função social que toda a propriedade urbana deve cumprir, a coletividade deve estabelecer a extensão do uso da propriedade, ou seja, é da coletividade o direito de criar solo novo. Estudos urbanísticos desenvolvidos a propósito da idéia estabeleceram que solo criado seria o resultado de construção praticado em metragem acima do permitido pelo coeficiente único de aproveitamento, cujo índice deve ser tal que não comprometesse o valor inerente à propriedade do solo urbano, ou seja, de maneira a preservar o valor econômico da propriedade. Esse índice - geralmente aplicado à metragem do terreno - deve ser igual para todos os proprietários. Caso o proprietário queira construir a maior, deverá adquirir direito de construir inerente a outro terreno, seja de particulares ou do poder público.

Daí decorre uma outra conseqüência da noção de solo criado: a transferência do direito de construir. Trata-se da permissão da transferência do direito de construção de um lote para um segundo lote, segundo certas regras, sendo que o cedente perde o direito de construção em seu lote. Essa permissão reafirma a tese de que o direito de construir pertence ao proprietário da terra, que portanto pode alienar esse direito a terceiros. Contudo, GRAU (2001) chama a atenção de que este instituto só se torna viável quando não exista a possibilidade da mudança da legislação que fixa o coeficiente de

aproveitamento. Havendo possibilidade, é provável que ninguém queira comprar direitos de terceiros. Portanto torna-se necessária a vinculação desses conceitos, o que por sua vez, implica na adoção de coeficiente único, inalterável.

Conforme GRAU (2001), não se deve confundir a idéia de coeficiente único com a de índices de aproveitamento, estes serão estabelecidos por uma legislação de zoneamento que levará em conta razões urbanísticas, como por exemplo, a infra-estrutura disponível.

Assim, com a lei do Solo Criado, a legislação de zoneamento seria superada por uma visão mais particularizada de cada setor da cidade, avaliando sua real capacidade de adensamento, possibilitando à Municipalidade uma negociação mais precisa acerca dos investimentos e controle dos impactos urbanos. Ainda que não houvesse menção à definição de projetos urbanos específicos para determinadas áreas da cidade, revogava-se a legislação de zoneamento como único instrumento de regulação da cidade, abrindo possibilidades de intervenções mais particularizadas, abrindo campo, por exemplo, para efetivos projetos urbanos.

A idéia do solo criado foi parcialmente implantada na cidade de São Paulo através do Plano Diretor de 2002 (Lei nº 13.430/2002), porém a proposta inicial sofre restrições por parte do mercado imobiliário e de seus representantes no legislativo, sendo aprovado índices de aproveitamento básico superiores aos inicialmente propostos[38].

O mercado imobiliário de São Paulo tende a atuar nas áreas mais valorizadas da cidade pois seu principal público consumidor pertence as classes de media e alta renda. Ainda que existam alguns lotes vagos, grande parte da ação dos empreendedores é feita sobre terrenos anteriormente ocupados por residências e, portanto, além do terreno tem-se de pagar também a casa. Se o índice de aproveitamento gratuito for equivalente a uma vez a área do terreno, a margem de lucro pode ficar comprometida e inviabilizar o empreendimento. Portanto, para possibilitar o processo de sucessão de usos,

[38] Foi também concedido um período de transição de dois anos para aplicação dos índices mais restritivos de CAs, e para os usos R3 01 e R3 02 pode-se obter índices de CA gratuitos maiores reduzindo a Taxa de Ocupação no lote (uma reedição da "fórmula de Adiron"), conforme pode-se observar no quadro nº 19, anexo à Lei nº 13.430/2002.

visto que não é interessante para a cidade a expansão de sua mancha urbana, talvez seja necessário utilizar índices de gratuidade maiores. A não ser que a municipalidade queira conter o processo de demolições e de vacância de imóveis. Neste sentido, a política deveria ser menos ambígua e congelar as possibilidades de verticalização, ampliando as linhas de financiamento para a recuperação de imóveis. Políticas semelhantes foram desenvolvidas na Itália e França, conforme mostra DIOGO (2004) em sua dissertação.

A utilização de instrumentos que busca inibir a apropriação individual da valorização imobiliária decorrente de externalidades deve vir acompanhada de uma clara definição de políticas urbanas com objetivos concretos a serem alcançados, que permitam inclusive aferir o desempenho de tais políticas para eventuais correções.

Considerando que o IPTU é uma das grandes fontes de receita da cidade, e que portanto, a obsolescência de áreas urbanas não interessa à municipalidade pela queda da arrecadação[39] e aumento de inadimplência; e que, segundo ANDREWS (1971)[40], não há sucessão de usos entre áreas centrais e áreas periféricas sem a intervenção dos agentes públicos, e que portanto a política pública de reurbanização ou renovação definirá o processo de uso sucessivo da terra urbana objetivando o controle da deterioração do uso da terra; fica claro que o poder público não pode se furtar de intervir no processo de produção imobiliária no sentido de estimular áreas deprimidas economicamente. Nas áreas em que a sucessão de usos ocorre espontaneamente, pelas regras de mercado, a intervenção é menos urgente, e pode ter caráter mais normativo.

---

[39] No IPTU são adotados alíquotas diferenciadas em função do uso - residencial, não residencial ou terrenos – e progressivas em razão do valor venal do imóvel. O IPTU corresponde a aproximadamente 35 % da arrecadação própria do município e junto com o ISS (também em torno de 35%) compõem as principais receitas de arrecadação. Fonte: AFONSO, J.R.R. e ARAÚJO, E.A. "A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível" junho, 2001. http://federativo.bnds.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001530.pdf

[40] ANDREWS, Richard B. *Urban land economics and public policy", New York: The Macmillan Company*, 1971. Citado por BONFIM, V. *Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana.*, Dissertação de Mestrado, POLI-USP, 2004, p.24-26.

1.5.3.2 Operações interligadas

"*As Operações Interligadas marcam uma ruptura conceitual e de objetivos em relação às versões anteriores; a ruptura consiste na associação do instrumento com a idéia de flexibilização dos controles de uso e de ocupação do solo. Até a emergência deste tipo de operação, o chamado "solo criado" era pensado como estratégia de repartição de custos e ônus provocados pelo adensamento, no interior do marco das restrições impostas pelo zoneamento*"[41], ou seja, um instrumento de geração de contrapartidas pelo adensamento transforma-se em instrumento de flexibilização da norma urbanística.

Em 1986 o prefeito Jânio Quadros institui as Operações Interligadas em Lei (nº 10.209), que passou a ser conhecida por "Lei do Desfavelamento". Este mecanismo previa a possibilidade de ultrapassar os limites estabelecidos pelo zoneamento, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira. A flexibilização permitia alterações de CA, TO e usos, mas não abrangia exceções ao Código de Obras e Edificações, a Lei de Parcelamento ou de regularização de edificações. A contrapartida se destinava exclusivamente à construção de habitações de interesse social, e permitia-se a desvinculação entre o local da compra do potencial construtivo e o local da aplicação dos recursos. Portanto poder-se-ia comprar potencial construtivo em áreas valorizadas da cidade e construir habitações populares na periferia. Somente 6% da área da cidade não podia receber propostas de OI: as zonas estritamente residenciais.

Inúmeras propostas de operação interligadas foram aprovadas em São Paulo[42], mediante procedimentos administrativos especiais, que permitiam

---

[41] Fonte: Relatório final da CPI para apurar as operações interligadas (Leis nº 10.209/86 e nº 11.426/93) realizadas no município de São Paulo desde a promulgação da Lei nº 10.209/86. Câmara dos vereadores, 2001,p. 41. http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf

[42]

OPERAÇÕES INTERLIGADAS	Nº de propostas	Valor em US$ milhões	Área Adicional Milhares de m^2	US$ / m^2
Janio Quadros 1985-1989	5	5,4	117,5	46
L. Erundina 1989-1993	49	26,5	188,9	140
Paulo Maluf 1993-1997	61	26,4	160,2	165
Total	115	58,3	466,6	125

ultrapassar o coeficiente de aproveitamento vigente, respeitando o máximo de 4, índice definido em Plano Diretor (art. 55 do PDDI e art. 30, do PD 1988, da Gestão de Jânio Quadros). Segundo WILDERODE (1994), a localização das OI concentram-se no centro expandido da cidade, principalmente Av. Paulista, nas extremidades da Av. Faria Lima, na Vila Nova Conceição, na Av. Juscelino Kubistchek, na marginal do Rio Pinheiros e em Paraisópolis. Também com alguma freqüência na zona leste – Mooca e Vila Prudente – e na zona Norte – Santana, Pirituba, Água Fria e Vila Maria Alta. Já os conjuntos habitacionais oferecidos como contrapartida respeitaram a lógica da localização periférica.

A crescente adesão às interligadas demonstra a aceitação deste instrumento pelo mercado, porém críticas crescentes aos resultados urbanísticos e operacionais desse instrumento levam ao seu questionamento legal por parte do poder público.

As principais críticas avaliam que as OI não são a melhor maneira de promover a recuperação pública da valorização imobiliária; aponta-se a dubiedade do instrumento em promover a valorização extraordinária de uma propriedade com o fato de recuperar essa valorização para o Estado apenas parcialmente[43]. Por outro lado ferem o princípio constitucional de igualdade ao estabelecer duas classes de cidadãos: os que podem pagar para transgredir a lei e os que devem obedecer à lei por não poder pagar. E por fim, a transgressão ao zoneamento não pressupõe a obsolescência desta enquanto instrumento de regulação urbana; pelo contrário, a exceção à regra é a chave para o funcionamento do mecanismo[44]

Como as Operações Interligadas eram reguladas por uma lei comum, foram suspensas pelo Ministério Público em 1988, através de um ADN – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Entendeu-se que as mudanças de zoneamento foram obtidas sem o quorum qualificado de 2/3 da Câmara

---

Síntese da Aplicação das Operações Interligadas. Fonte: WILDERODE, 1994

[43] Segundo dados do relatório da CPI promovido pela Câmara dos Vereadores, a contrapartida financeira era equivalente a 60% do custo que o empresário teria para alcançar o aproveitamento pretendido no mercado. Apontava-se que o cálculo do benefício era realizado de forma discricionária pela Prefeitura, sem a transparência necessária.

[44] WILDERODE (1994) coloca que as Operações Interligadas demonstram o "obsoletismo do zoneamento" que permite sua flexibilização; ao mesmo tempo se garante a manutenção do zoneamento visto que a exceção à regra gera maiores lucros aos empreendedores.

Municipal, e portanto o executivo estaria assumindo funções exclusivas do legislativo, proibido pela Constituição Federal e Estadual.

A controvérsia sobre a validade do instrumento foi encerrada com o Estatuto da Cidade, que não permitiu a adoção das OI nos termos em que ela se realizava na cidade de São Paulo, delegando ao Plano Diretor a definição dos limites máximos para a outorga onerosa assim como as áreas permitidas para a realização das operações. Porém toda a experiência acumulada nas OI - as normas e procedimentos desenvolvidos para as análises técnicas para aprovação das propostas de exceção ao zoneamento - foi adotada nas Operações Urbanas aprovadas na década de 90 (HECK 2004).

1.5.3.3 Operações Urbanas

Sucessivas crises econômicas mundiais nos anos 70 afetam o Brasil e definem um contexto de crise fiscal e falta de recursos públicos para realizar investimentos, aprofundado nos anos 80. Nas cidades, surge a demanda pelo estabelecimento de novos instrumentos urbanísticos que incorporem a atuação dos investidores privados e nesse contexto despontam as Operações Urbanas.

O conceito das operações urbanas foi desenvolvido a partir das experiências das ZAC-s (Zones d'Aménagement Concerte) francesas[45], das experiências com operações interligadas em São Paulo, e das propostas efetuadas na Lei 8.848/80, que estabeleceu novos índices urbanísticos – CA 4 e TO de 50 a 80% - para a ZML-I (Zona do Metrô-Leste I), onde foram realizadas

---

[45] Ainda que nas ZACs, o controle do poder público nas operações seja muito mais ampla do que ocorre nas Operações Urbanas em estudo. Segundo MARICATO(2002), " *As ZACs atingem diretamente a estrutura fundiária das áreas afetadas. O Estado adquire as terras em áreas "degradadas" (por direito de preempção ou por simples desapropriação), faz as melhorias de infra-estrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser construído no local, em alguns casos. Vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (ministério da educação para as escolas, da saúde para hospitais, setor de parques para praças etc.), e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada. Cobrando desta última a plus-valia produzida pela valorização da intervenção, consegue recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias.*" Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira. *Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade.* 2002.

experiências importantes de renovações urbanas[46]. Também a Lei 9.275 de 1984 já previa a transferência de potencial construtivo de imóveis históricos para outros terrenos.

Este instrumento é instituído oficialmente no Plano Diretor de 1985, elaborado na gestão Mário Covas e tendo como secretário de planejamento Jorge Wilheim, junto a outras proposições bastante inovadoras, como o princípio de recuperação pela municipalidade das valorizações imobiliárias decorrentes de investimentos públicos; a possibilidade de transferência de potencial construtivo entre lotes; aplicação de impostos ou tributos para desestímulo à ociosidade de glebas urbanas – afirmava-se que, utilizando-se apenas os vazios urbanos presentes no anel intermediário da cidade, com infra-estrutura disponível, poder-se-ia alocar cerca de 3,4 milhões de habitantes, contendo o espraiamento da mancha urbana.

A operação urbana instituía a parceira público-privado na realização de intervenções urbanísticas para reurbanização ou recuperação de áreas urbanas deprimidas. O Plano reconhecia a limitação do Poder Público em prover a infra-estrutura necessária na cidade e a parceria com o capital privado buscava minimizar os gastos públicos. A venda de potencial construtivo adicional ao mercado imobiliário viabilizaria os recursos para a produção de habitação social, infra-estrutura e equipamentos coletivos, além de acelerar transformações urbanísticas de acordo com o Plano Diretor.

O PD-85 tinha como proposta a modificação paulatina do modelo rádio-concêntrico da cidade por outro misto, criado a partir da construção de uma malha ortogonal de vias, baseando-se no modelo proposto pelo PUB, a fim de alcançar uma ocupação mais equilibrada e descentralizada da cidade, evitando o congestionamento das áreas centrais. Para isso, previu a constituição de subcentros, através da implantação de 28 praças de serviços nos centros de bairro, com oferta completa de serviços urbanos. As Operações Urbanas foram pensadas como instrumentos que financiariam a implementação desses serviços[47].

---

[46] Sobre este assunto ver HECK, Eneida (2004).

[47] O plano propunha 35 OUs, localizadas nos bairros de São Miguel, São Matheus, Vila Matilde, Vila Maria, Campo de Marte, Centro, Santo Amaro, Pinheiros, Barra Funda, Vila Nova Cachoeirinha, Paraisópolis e Campo Limpo.

O PD-85 também já aponta a necessidade da modificação do regime jurídico da propriedade privada sobre terras urbanas e da adoção de novos instrumentos legais: direito de preempção, direito de superfície, uso compulsório do solo e a tributação progressiva, reforçando o debate sobre a necessidade de uma lei federal de desenvolvimento urbano.

O PD-85 foi retirado da Câmara pelo novo prefeito Jânio Quadros antes mesmo de ser votado. Em 1987, O prefeito Jânio Quadros encaminha à Câmara novo Plano Diretor, no qual reconhece a impossibilidade da prefeitura ter alguma chance de êxito em enfrentar o enorme déficit social da cidade com recursos próprios; defende a revisão do papel do Estado como provedor e reforça a necessidade da instituição de parcerias público-privado para uma atuação mais eficaz. Daí as Operações Urbanas serem propostas como instrumentos de recuperação de áreas urbanas em processo de deterioração.

O Plano prevê a elaboração de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano, priorizando intervenções pontuais em áreas decisivas, com potencial de transformação, por meio da canalização dos investimentos privados, para alavancar a recuperação da cidade, cuja dinâmica econômica estava sendo abalada pelo esvaziamento industrial e pela deterioração de importantes setores urbanos. Tais diretrizes incluem "políticas indutivas de adensamento populacional em regiões internas à atual malha" providas de infra-estrutura, para reduzir custos de urbanização. Este seria o principal objetivo estratégico constante do plano.

O PD-87 coerentemente critica os efeitos da Lei de Zoneamento pelos baixos índices de aproveitamento construtivo, promovendo o aumento da demanda de área urbanizada, e portanto, de maiores investimentos do Estado em infra-estrutura; desiste do solo criado imaginando que desordenaria o mercado[48], e ao invés disso defende as intervenções pontuais – as operações interligadas e as operações urbanas. Defende o remembramento dos lotes, unificando a propriedade para facilitar as Operações Interligadas e Urbanas.

Aprovado por decurso de prazo em 1988, prevaleceu seu modelo de não alterar a lei de zoneamento vigente admitindo modificações pontuais

[48] Também para evitar um confronto com o mercado imobiliário, visto como parceiro em outros instrumentos.

negociadas diretamente, as Operações Interligadas e as Operações Urbanas. Podemos entender que essa nova postura frente ao processo de planejamento marca a entrada do neo-liberalismo na organização espacial das cidades, onde a atuação se concentrará nas partes que apresentam "potencial de transformação", ou seja, em áreas potencialmente interessantes para o mercado imobiliário.

Em 1988 é aprovada nova Constituição Nacional que define nos artigos 182 e 183, instrumentos urbanísticos e normas gerais da política urbana para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mas que deverão ser objeto de posterior regulamentação para sua efetiva aplicação. Confere ao município a competência exclusiva de executar a política urbana e sua obrigação de elaborar o Plano Diretor. A Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1989, obedecendo ao disposto na Constituição Federal, obriga o executivo a enviar para a Câmara Legislativa, até 04 de fevereiro de 1991, o projeto de Plano Diretor Municipal, mas não define prazos para a votação do mesmo.

Na gestão Luíza Erundina (1988-1991) foi elaborado O PD-91, que, porém, não chegou a ser votado pela Câmara, sendo retirado pelo prefeito sucessor, Paulo Maluf, em 1992. Realizado dentro de um governo de esquerda, e de acordo com as indicações presentes na Constituição Federal, o plano tem por objetivo orientar os agentes públicos e privados na gestão da cidade, buscando um maior equilíbrio entre oportunidades e fatores de deterioração e má distribuição dos recursos, diminuindo a exclusão da grande parcela da população em relação aos benefícios da cidade.

Entende que os encargos e benefícios são distribuídos de forma errônea, que apesar de todos pagarem pela infra-estrutura instalada, apenas alguns tem acesso a ela. Assim, as áreas com melhor infra-estrutura são adensadas pela atuação do mercado imobiliário a ponto de congestioná-la, enquanto outras zonas possuem infra-estrutura subutilizada.

A fim de reverter a lógica de ocupação do território, institui o solo criado e o conceito de função social da propriedade, procurando maximizar os investimentos em infra-estrutura já realizados e conseguir recursos para prover a cidade de equipamentos e serviços necessários para seu futuro

crescimento populacional e para resolver as carências passadas. Institui a urbanização compulsória dos grandes vazios urbanos localizados na zona adensável (aquela provida de infra-estrutura subutilizada) e o controle sobre os empreendimentos imobiliários de grande porte[49]. (SOMEKH e CAMPOS, 2002)

Esta gestão também implementou a primeira Operação Urbana, Anhangabaú, Lei 11.090/91. Objetivava angariar recursos para a obra de remodelação do Vale do Anhangabaú e como mecanismos de estímulo à participação da iniciativa privada concedeu exceções à legislação de parcelamento e uso do solo e do código de edificações, regularização de construções em desacordo com a legislação, transferência de potencial construtivo de bens tombados e cessão onerosa de espaços públicos e subterrâneos para criação de passagens e galerias, medidas que seriam também utilizadas nas operações urbanas futuras.

Após um ano de vigência somente cinco propostas haviam sido protocoladas, das quais três se utilizavam do mecanismo de regularização, uma para construção nova e outra para reforma com aumento de área em edifício de valor histórico. Até o fim da operação – sua duração foi de três anos - somente uma proposta foi aceita, a regularização de mais de 5000 m^2 de área construída da Bolsa de Valores de São Paulo. Verifica-se que a ampliação dos coeficientes de aproveitamento dos terrenos não constituiu incentivo suficiente para atrair investidores ao Vale.

Segundo VILLAÇA (1995), a idéia do coeficiente único válido para toda a cidade assustou os interesses ligados ao mercado imobiliário pela força com que se difundiu pelo país. Desde então, o mercado imobiliário "*vem lutando para generalizar a prática de poder ultrapassar o coeficiente de aproveitamento mediante pagamento*" e impedir que medidas mais restritivas de zoneamento, como o coeficiente de aproveitamento único, as ZEIS ou a correlação de uso e ocupação do solo com a capacidade de infra-estrutura urbana, sejam aplicadas através de um Plano Diretor.

---

[49] Além do solo criado, o PD-91 define as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social - para viabilizar os planos de urbanização para a população de baixa renda onde a legislação é flexibilizada; e as ZEPs - Zonas Especiais de Preservação e Áreas de Interesse Ambiental; um dos instrumentos para proteção das ZEPs seria a transferência de potencial construtivo.

Nas gestões Paulo Maluf (1992-95) e Pitta (1996-1999) não foram elaborados planos diretores, não sendo cumprido, portanto, o disposto na Lei Orgânica Municipal. Contudo nestas mesmas gestões foram aprovadas as operações urbanas Faria Lima (Lei 11.732/95), Água Branca (Lei 11.774/95) e Centro (Lei 12.349/97), e realizados estudos para a OU Água Espraiada. Esta última foi aprovada na Gestão Marta Suplicy (2000-2004) através da Lei 13.260/01.

Temos por hipótese que a grande pressão do mercado imobiliário pela aprovação das Operações Urbanas – duas delas, as maiores, localizadas no quadrante sudoeste da cidade – tinha por objetivo preservar os índices gratuitos de construção definidos pelo zoneamento de 1972 para uma ampla área (valorizada) da cidade e ampliar os limites de adensamento construtivo. Interesses que possivelmente determinaram a aprovação da Operação Urbana Água Espraiada (Lei 13.260/01) um ano antes da aprovação do Plano Diretor de 2002.

As Operações Urbanas, pensadas inicialmente no PD-85 como instrumentos que viabilizariam a oferta de equipamentos urbanos nos vários quadrantes da cidade, promovendo áreas carentes e evitando a congestão das áreas centrais; transformaram-se em planos de renovação de áreas valorizadas, configurando setores de exceção na cidade. Desse modo podemos definir a Operação Urbana como um plano de renovação que depende de uma oportunidade. A oportunidade, como aponta SOMEKH, CAMPOS e WILDERODE (2001), está relacionada à capacidade que um investimento público, seja através de oferta de infra-estrutura adicional ou da remoção de fatores de desqualificação ambiental – e/ou imobiliário – tem de condicionar o adensamento da área que abriga o investimento, ao estimular o interesse dos investidores privados na compra de direitos adicionais à legislação mediante contrapartida financeira ao poder público.

1.5.3.4 Conclusões

A legislação urbana elaborada neste período espelha dois momentos econômicos distintos. Em uma conjuntura de milagre econômico, a legislação objetiva a ampla intervenção estatal na regulação urbana, inclusive como agente promotor e financeiro de intervenções urbanísticas em determinadas

áreas com objetivo de retorno a longo prazo, equiparando-se ou colocando-se no lugar da iniciativa privada[50]. Posteriormente, frente à crise econômica e ao esgotamento de recursos, o poder público foi obrigado a restringir sua atuação às obras essenciais e a legislação busca estimular a participação da iniciativa privada no processo de financiamento das obrigações de urbanização.

Como estratégias para se alcançar os objetivos propostos, na primeira fase estabeleceu-se uma regulação geral para a cidade – através da Lei de zoneamento, lei de parcelamento do solo e COE – e reservaram-se certas zonas especiais junto às linhas norte-sul do metrô para implantar obras de reurbanização pretendidas pelo Estado. Ao mesmo tempo criou-se uma empresa de economia mista – a EMURB –para possibilitar ao poder público uma atuação mais intensa como promotor de desenvolvimento urbano. Na segunda fase, buscou-se instituir a parceria do poder público com a iniciativa privada através de alguns instrumentos urbanísticos, que flexibilizam a legislação do zoneamento em troca de contrapartidas financeiras ao Estado.

Como resultado delineou-se uma situação conflituosa entre poder público - que tem interesse em capturar a valorização imobiliária decorrente de externalidades[51] como forma de financiamento de parte das obrigações urbanísticas, levando-o a diminuir os índices de aproveitamento gratuitos e instituindo a venda onerosa de potencial construtivo - e mercado imobiliário, sempre cioso pela manutenção de antigos privilégios e que busca consolidá-los, principalmente, nas áreas valorizadas da cidade. Neste sentido, as zonas exclusivamente residenciais foram preservadas de qualquer forma de flexibilização de sua legislação; para as áreas de grande interesse imobiliário aprovam-se Operações Urbanas, como forma de manter os antigos privilégios do zoneamento e flexibilizar a legislação para melhor adequá-la às necessidades do negócio imobiliário, incentivando o processo de sucessão de usos e definindo um sistema de "auto-financiamento" para as necessárias obras de infra-estrutura decorrentes do próprio adensamento estimulado. Tais direitos foram assegurados até 2004, quando foram revistas as OU Faria Lima e Água Espraiada, em virtude da aprovação do Plano Diretor que

[50] Estamos nos referindo às renovações urbanas da ZML-1 – Zona de Metro Leste I.
[51] Aqui entendidas como decorrentes de investimentos ou regulações públicas, ou das atividades econômicas desenvolvidas pela coletividade, que estabelece diferentes localizações, e portanto, diferentes valores imobiliários.

determinou o coeficiente básico para a cidade atingindo também as operações urbanas.

Aventamos a hipótese de que as Operações Urbanas foram uma resposta do mercado imobiliário à crescente aceitação do conceito do solo criado como forma de gestão da cidade.

Como visto anteriormente, os planos diretores sempre tiveram um caráter genérico, cujas matérias necessitavam de regulações posteriores e portanto, pouco definitivas, efetivando-se mais como um conjunto de diagnósticos e intenções do que um instrumento de implementação de políticas urbanas concretas. Conforme VILLAÇA (1995), a única determinação do Plano Diretor que se constituía em um dispositivo auto-aplicável era a regulação do índice máximo de aproveitamento do solo, e dada a influência direta sobre o negócio imobiliário, sempre foi objeto de pressão do mercado que buscava generalizar a prática de poder ultrapassar o coeficiente de aproveitamento mediante pagamento, sem perder os índices garantidos pela Lei de zoneamento.

Quando o Plano Diretor de 91 propõe a instituição do coeficiente único para toda a cidade, reduzindo o aproveitamento construtivo presente na legislação anterior, o mercado imobiliário impede sua aprovação. Nas duas gestões seguintes, embora a Lei Orgânica do Município determinasse a realização dos PD, estes foram solenemente ignorados e, ao invés disso, aprovou-se três operações urbanas importantes, a OU Faria Lima, Água Branca e Centro, além de ser desenvolvida o estudo da Operação Água Espraiada, todas elas localizadas em setores valorizados da cidade.

Capítulo2 ESTUDO DAS OPERAÇÕES URBANAS

2.1 A consolidação da valorização do setor sudoeste e a constituição de Centralidades

Observando a planta geral da cidade de São Paulo de 1897, observamos a formação de loteamentos afastados do centro da cidade, já anunciando o que seria a principal característica de crescimento da cidade: a criação de bairros por especuladores privados, transformando terras agrícolas em urbanas, formando vazios urbanos a serem preenchidos gradualmente, beneficiados pela extensão das melhorias urbanas (fig. 3).

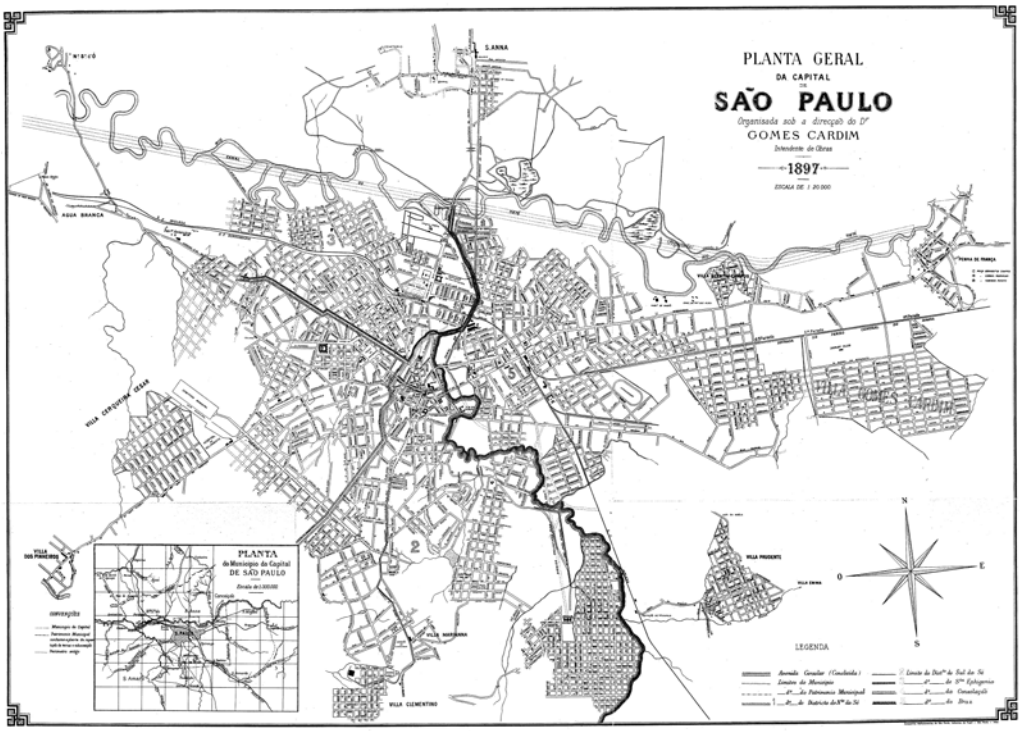


Figura 3 – Planta geral da cidade de São Paulo em 1987: profetiza o modelo de crescimento característico da cidade- sucessivos vazios urbanos entre loteamentos privados como forma de especulação da terra.

A partir dos anos de 1910, a Cia City foi uma das empresas urbanizadoras que mais se destacaram nesse processo, ao trazer um modelo urbanístico diferenciado, voltado para as camadas de alta renda, inspirado no modelo das cidades-jardins. Os loteamentos lançados pela Cia City eram instalados em áreas desprovidas de quaisquer atrativos paisagísticos naturais, e o desenho era um instrumento fundamental para valorizar os lançamentos imobiliários. O

desenho do loteamento seguia as idéias que nortearam as cidades jardins na Europa, aliando as vantagens do ar livre do campo aos confortos próximos da cidade.

Neste período, o setor da construção civil começou a apresentar um processo de diferenciação interna, surgindo um segmento oligopolizado que passou a controlar uma importante faixa do mercado, como no caso da City, outro competitivo e um terceiro formado por micros e pequenos incorporadores. Essa diferenciação aprofundou-se nas décadas seguintes, evidenciando o processo de concentração econômica, fazendo surgir novos monopólios de mercado.

Os loteamentos possuíam uma rigorosa legislação de ocupação e construção – mais rígida que as posturas municipais da época – e o mote de venda era a residência saudável, e com acesso por bonde (em linhas exclusivas) ao centro da cidade. Este padrão urbanístico será adotado como referencia para loteamentos destinados às elites, sendo copiado por inúmeros outros empreendimentos lançados a partir da década de 20, ainda que copiando a forma do traçado e não o seu esquema rigoroso de padronização das construções.

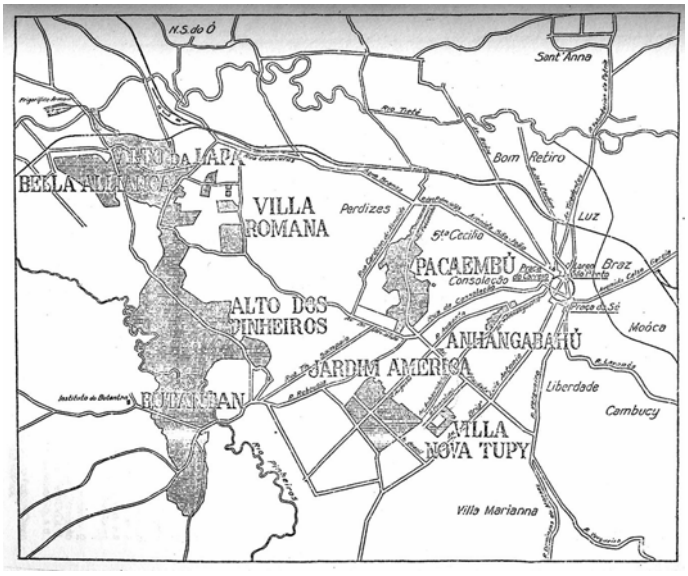


Figura 4 – Loteamentos da Cia City e sua preferência pela região oeste. Nem todos os loteamentos eram de alto padrão. Pacaembu, Anhangabaú e Jardim América são loteamentos considerados de primeira classe dirigidos às classes de alta renda. Alto da Lapa, Bela Aliança e Alto dos Pinheiros são destinados à classe média; Vila Romana e Butantã seriam bairros operários. Fonte: Arquivo da Companhia City, in BACELLI (1982:39)

Os empreendimentos da Cia City localizaram-se em terrenos do quadrante sudoeste da cidade, escolhido por ser a direção da localização dos bairros de elite de então – Campos Elíseos, Vila Buarque, Consolação e Higienópolis;

assim, os bairros jardins América e Europa, do Alto de Pinheiros e City Butantã, confirmaram o processo de consolidação da região mais valorizada da cidade (fig. 4).

O esquema rigoroso de controle do processo de implantação do projeto urbanístico se revelou vantajoso, pois conformou um conjunto urbano de alto valor paisagístico preservado ao longo dos anos pelas inúmeras legislações, condição que mantinha o alto valor da terra nesses locais exclusivos.

A clara ocupação do quadrante sudoeste pelos bairros das camadas de mais alta renda trouxe profundas conseqüências à estruturação territorial da cidade. Um dos fatos mais notáveis foi o deslocamento do centro em direção aos bairros de elite.

VILLAÇA (2001) ao explicar o que determina a contínua vitalidade dos centros europeus, que permanecem valorizados a despeito de sua antiguidade, aponta que o fato decorre do estabelecimento residencial de amplos setores de classe média e alta nas áreas envoltórias do centro, desenvolvendo uma forte simbiose entre essas classes e o centro, "ambas se reforçando mutuamente e mantendo suas localizações". Segundo VILLAÇA (2001:153),

"*Essa simbiose mantém a vitalidade do centro –que, afinal, depende da freguesia representada pelas classes média e acima da média – e essa vitalidade mantém a permanência dessas classes próximas ao centro.*"

A comparação com o abandono de nossas áreas centrais pela elite era o objeto de discussão do autor, que aponta como razões importantes a pequena dimensão das elites, que impediram fortes relações mútuas com o Centro, e as novas formas de mobilidade territorial baseada no transporte individual, aliada a nova forma de produção do espaço coerente com os novos padrões de mobilidade que as classes média e alta passaram a apresentar. Assim, conforme as áreas residenciais das elites se deslocavam, também os serviços e os empregos mais valorizados seguiam na mesma direção.

O Plano Diretor de 1985, da gestão Mário Covas, admite que a atuação do poder público contribuiu para agravar o processo de segregação urbana, tanto pela concentração dos investimentos públicos em infra-estrutura e serviços na região sudoeste da cidade, como pela regulamentação do uso do solo nas áreas ocupadas pela população de mais alta renda.

Portanto, avaliando a fig. 5 que indica a localização dos bairros residenciais das elites, principalmente as Z1- zonas estritamente residenciais de habitação unifamiliar, fatores de valorização do entorno imediato -, observamos que elas conformam um anel envoltório à região da Marginal Pinheiros e avenidas paralelas. Assim, podemos afirmar que estão criadas as condições para o estabelecimento de uma centralidade – ainda que linear – duradoura, e que o estabelecimento das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada vem confirmar a importância econômica desta área, ao promover a expansão da especulação imobiliária nestas localizações, dotando-as de maior acessibilidade viária (fig. 6).

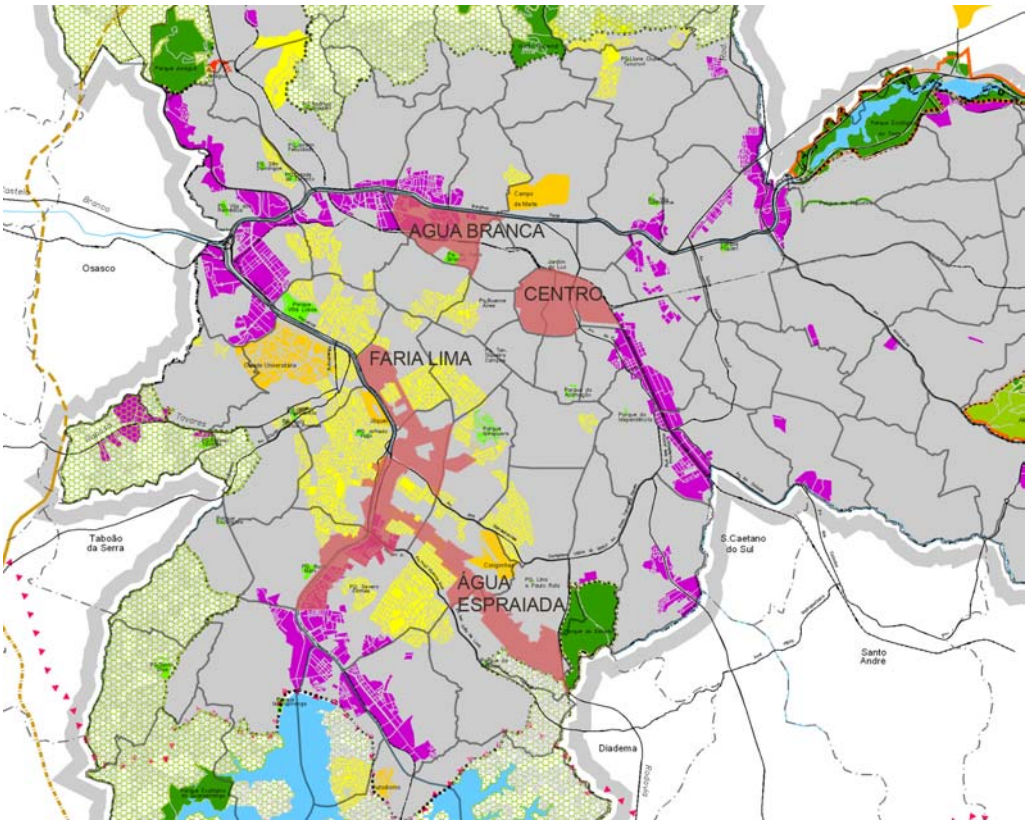


Figura 5 – Localização das Z1 – zona estritamente residencial, em amarelo – no quadrante sudoeste da cidade.

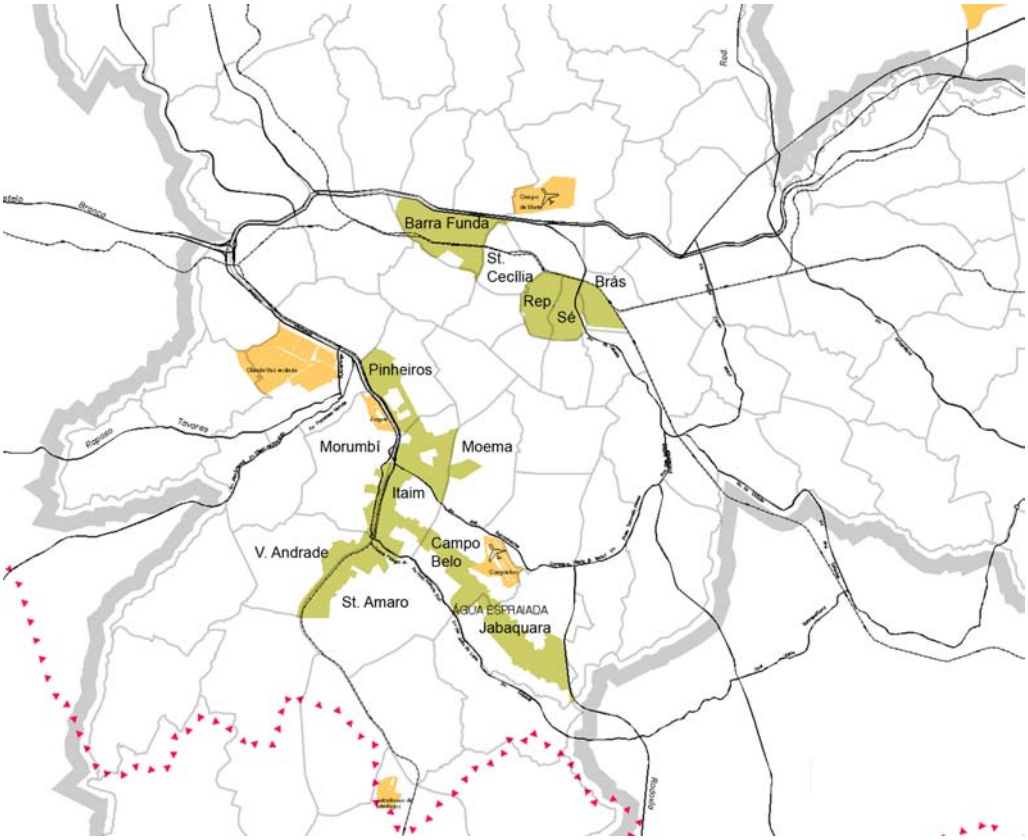


Figura 6 – Localização das operações urbanas propostas no PD 2002 (amarelo claro) e as existentes (amarelo escuro)

2.2 Mercado imobiliário e as condições necessárias para as parcerias

Neste capítulo buscaremos levantar alguns aspectos característicos do mercado imobiliário paulistano como subsídio a análise das reais condições de parceria que as operações urbanas estudadas oferecem, ou seja, verificar em que medida os incentivos ofertados são de fato suficientes para viabilizar a parceria público-privada.

Como primeira característica podemos apontar a histórica tendência do mercado imobiliário em atender prioritariamente as demandas de classe média e alta na produção de unidades habitacionais. Essa tendência resulta de dois fatores. O primeiro é de ordem conjuntural, e refere-se ao modelo de desenvolvimento baseado na industrialização com baixos salários (MARICATO,1996), que excluiu grande parte da população do acesso ao mercado legal de habitação. As conseqüências deste processo já eram perceptíveis nos anos 60 quando a política formulada pelo BNH para o atendimento da demanda de habitação social falhou dado o alto grau de

inadimplência dos mutuários de baixa renda, levando o próprio SFH a reorientar seus financiamentos para atender as camadas de mais alta renda[52].

O segundo fator decorre do primeiro. Mesmo quando existiam financiamentos imobiliários orientados para as demandas de baixa renda, os empreendedores imobiliários continuaram preferindo produzir habitações para a alta e média renda, uma vez que a construção em zonas destinadas à elite gera maior lucratividade para os capitais de incorporação, permitindo um sobre-lucro de localização muito mais rentável que os ganhos aferidos com o aumento de produtividade e diminuição de custos que, no caso de habitações populares, seriam as estratégias necessárias para obtenção de lucro.

Para o caso da produção habitacional, a localização será decisiva para a fixação dos preços e para as condições de sua comercialização. Conforme RIBEIRO (1997:82), ao vender uma residência, a utilidade da moradia não é definida apenas pela qualidade do objeto em si, mas pelo grau de acessibilidade que aquela localização propicia aos variados serviços presentes na estrutura urbana. Como explica esse autor, "*o que é vendido não são apenas "quatro muros", mas também um "ticket" para o uso deste sistema de objetos e de "appartenance" à estratificação social representada pela divisão social e simbólica do espaço."*

Ou seja, uma importante dimensão do valor de uso da moradia decorre do papel da localização no espaço urbano como mecanismo de classificação social. Daí decorre a sua escassez, pois a qualidade da terra urbana para o uso habitacional é fabricada por um complexo processo social de urbanização, fruto das dinâmicas geradas pela produção no espaço e da atuação e regulação do Estado[53].

Portanto como segunda característica temos a dependência do mercado imobiliário da mercadoria "localização".

---

[52] Como já visto anteriormente, em 1969, 17,2% do valor global dos financiamentos do SFH – Sistema Financeiro de Habitação – destinavam-se ao mercado superior, esta porcentagem aumenta para 30,2% em 1973, já os recursos para o mercado popular caem de 18,4% em 1969 para 4,5% em 1973.

[53] Portanto, assim que localizações são intensamente consumidas e esgotadas, é necessário realizar um novo ciclo de expansão do capital imobiliário que resultara numa nova divisão social do espaço. A tese fundamental de RIBEIRO (1997) é que a divisão social do espaço decorre da própria ação do capital de incorporação, que reproduz a escassez social da terra, pois que baseia seu lucro nas diferenças materiais e simbólicas do espaço.

NOBRE (2004) revela as diferentes “dependências” da mercadoria “localização” para outras atividades, no caso as comerciais e de escritórios. Citando VARGAS (1992), ele explica que, para o caso dos shopping centers, novas técnicas de organização de vendas, obtendo um balanço equilibrado de bens e serviços variados, aliado às técnicas de propaganda e marketing, substituíram o quesito localização como estratégia no planejamento dos empreendimentos comerciais. O fator chave deixa de ser a localização próxima ao mercado de consumo de alto poder aquisitivo e passa a ser disponibilidade de espaço, além de um adequado estudo mercadológico para adequar o tipo do empreendimento ao perfil sócio-econômico da população atendida.

No caso dos empreendimentos terciários, NOBRE (2004) aponta a localização da ampla maioria nas regiões valorizadas da zona sudoeste, próximos aos bairros da elite. Esta característica decorre da crescente tendência das classes de alta renda de segregarem-se em uma única região da cidade. Ao mesmo tempo elas atraem, através do mercado imobiliário, o centro na sua mesma direção. Portanto, as elites atraem os seus serviços e empregos para próximo de seus locais de moradia (VILLAÇA, 2001)

A terceira característica a ser apontada, decorrente do mercado consumidor restrito e da escassez de terras adequadas aos investimentos, é a competição estabelecida entre os empreendedores que promove a obsolescência programada dos antigos estoques e das antigas localizações. Esta característica é de mais difícil explicação.

Segundo RIBEIRO (1997), foram duas as condições que estruturaram a incorporação imobiliária como forma de produção: a emergência de um capital de empréstimo e a diferenciação espacial como base para o surgimento de sobrelucros de localização.

Usaremos HARVEY (1985) para explicar o papel dos capitais de empréstimo. Os períodos de grande expansão imobiliária ocorrem quando os capitais

excedentes do circuito primário de produção[54] migram em direção ao ambiente construído (circuito secundário), podendo ir tanto para a produção de capital fixo (infra-estrtutura necessária à realização do processo produtivo, ou seja suporte físico da produção) como para a produção do fundo de consumo (ou seja, suporte físico do consumo ou locais de consumo, como cinemas, restaurantes, abrangendo o setor de comércio de mercadorias e de serviços).

Para que os capitais possam passar de um circuito para o outro, são necessários agentes financeiros que drenem o excedente de um circuito para o outro. No caso da produção imobiliária, serão esses agentes financeiros, públicos ou privados, os intermediários que disponibilizarão capitais de empréstimo para os empreendimentos. Quanto maior o excedente transferido do circuito primário para o secundário, e mais atraentes as taxas de retorno nos investimentos imobiliários, maior o "boom" imobiliário. [55]

Como o atual estágio do capitalismo é moldado pelo crescimento financeiro, um dos reflexos é a intensa atividade imobiliária especulativa como forma de expansão desse capital, processo que as cidades vem estimulando como forma de atrair capitais e financiar seu crescimento. Este processo é especulativo, como demonstra NOBRE (2000) em estudo sobre o desenvolvimento dos empreendimentos terciários em São Paulo, onde a produção dos empreendimentos não tem relação direta com a demanda, antes se compete pela atração de um mercado consumidor já atendido em outras regiões da cidade.

No caso de São Paulo, o mercado imobiliário atua preferencialmente nas áreas valorizadas da cidade para atender às demandas das classes de mais

---

[54] Harvey explica que o circuito primário do capital é aquele aplicado diretamente na produção, e o circuito secundário são os fluxos de capitais aplicados no ambiente construído, tanto para a produção de capital fixo como para a produção do fundo de consumo. Haveria ainda o circuito terciário, correspondendo aos investimentos nos custos sociais da reprodução da força de trabalho e no desenvolvimento físico e tecnológico. Ver esquema teórico dos circuitos de capitais em HARVEY, 1985.

[55] NOBRE (2000:126) cita MANDEL(1972), SOJA (1993) e HARVEY (1985) para explicar o maior peso que a mais-valia consumida improdutivamente (e a produção urbana é um desses processos) tem sobre a acumulação do capital, substituindo outros tempos em que a fonte essencial de acumulação capitalista era a mais-valia advinda do processo de produção industrial; utiliza MANDEL (op.cit.) para explicar como parte da mais-valia social é capturada improdutivamente pelos capitais comercais e bancário como forma de diminuir o tempo de circulação das mercadorias ou ampliar a produção, contribuindo indiretamente para o aumento da mais-valia social total.

alta renda. Ao se esgotarem as áreas inicialmente previstas, novas frentes de expansão serão criadas através de novo ciclo de divisão social do espaço, e dada as características acima apontadas, as novas localizações se firmarão em grande parte pela obsolescência das antigas.

A pergunta que se coloca é como o poder público deve proceder frente a tal processo. Deve estimular esse tipo de crescimento econômico - de caráter especulativo, ou seja, baseado na apropriação de rendas fundiárias, e que se mostra muito aquecido e com alta disponibilidade de investimento – ou refreá-lo (e correr o risco de espantar esse capital para outras localidades), substituindo-o por um novo modelo de consumo onde o lucro esteja ligado à produção e não à especulação imobiliária? No caso de São Paulo, a cidade parece estar buscando uma terceira via, ou seja, promover a expansão imobiliária e ao mesmo tempo recuperar parte dessa valorização para a cidade, com o expediente do solo criado. No caso das operações urbanas, essa via é comprometida pela obrigatoriedade de se reinvestir as contrapartidas da cessão onerosa de potencial construtivo nos respectivos perímetros.

Uma quarta característica a se destacar é que a produção imobiliária é a indústria mais dependente da ação do Estado.

Pudemos observar, no primeiro capítulo, como a legislação e as obras de infra-estrutura foram implementadas como forma de estímulo à especulação imobiliária e não a democratização da cidade[56] (ver também MARICATO, 2000:157). As alianças políticas entre os setores públicos e privados dão primazia aos interesses do mercado imobiliário ao decidir as prioridades dos investimentos. Ou seja, é o Estado que gera a valorização da localização por meio da infra-estrutura e da regulação, tornando-se um eficiente mecanismo de segregação: nas regiões onde os investimentos públicos são aplicados, o custo de vida torna-se caro para os padrões de renda da maioria da população (aumento de taxas e impostos, dos preços de alugueis, etc),

---

[56] CARVALHO (2000) cita Henri Lefebvre (1991:80) sobre sua critica ao urbanismo funcionalista, que reduz os espaços da cidade à sua "morfologia material", entendendo como desordem (acreditava-se que as desigualdades existentes nas cidades seriam minoradas pela organização do espaço urbano) a contradição que fundamenta a cidade moderna, o conflito entre duas lógicas diversas de apropriação do espaço urbano: a lógica da mercadoria, que concebe o espaço como lógica de reprodução da mais-valia, e a lógica da sociedade urbana, compreendida como mediação necessária ao desenvolvimento do processo de humanização.

favorecendo a expulsão da população mais pobre para áreas menos assistidas. Ou seja, há uma clara associação entre o poder público e o poder privado na constituição da cidade-mercadoria, ao definirem localizações valorizadas (aprofundando mecanismos de exclusão social) que viabilizam os lucros especulativos da produção imobiliária.

Portanto, dada as características acima apontadas, a operação urbana promoverá a parceria com investidores privados na medida em que viabilizar uma localização adequada para os empreendimentos (segregada do ponto de vista social e sem grandes problemas ambientais que impeçam a rápida circulação da mercadoria), uma expectativa de valorização da área mediante investimentos públicos continuados e uma legislação flexível que facilite a oferta de novos produtos imobiliários, de maneira a permitir um diferencial aos novos empreendimentos em relação aos existentes, tornando-os mais competitivos no mercado.

2.3 Lógica do Cepac – Certificado de potencial adicional de construção

As Operações Urbanas se caracterizam como áreas – a serem indicadas no Plano Diretor – onde o Município prevê a realização de um conjunto de intervenções coordenadas pelo poder municipal e com a participação da iniciativa privada, dos proprietários e moradores, a fim de alcançar transformações urbanísticas estruturais, que reflitam em melhorias das condições sociais e ambientais.

A mesma lei que cria a operação urbana deve prever a emissão de uma quantidade determinada de CEPACs, certificados imobiliários que correspondem a uma certa quantidade de m^2 de construção adicional, e que podem ser vendidos em leilão ou utilizados diretamente para pagamentos de obras ou desapropriações realizadas no âmbito da Operação.

Os CEPACs são utilizados no pagamento dos direitos urbanísticos adicionais outorgados pela Municipalidade, que podem englobar: aumento de potencial construtivo, exceções às regras urbanísticas determinadas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e mesmo do Código de Obras e Edificações, regularização de edificações, concessão de uso de solo público aéreo ou em subsolo, ou outros parâmetros contemplados na lei. Portanto, os interessados deverão

obrigatoriamente adquirir os CEPACs para viabilizarem as exceções pretendidas nos empreendimentos.

A origem jurídica desses certificados está na concepção do solo criado que, por sua vez, fixa a necessidade do estabelecimento do coeficiente básico – aquele que viabiliza o aproveitamento econômico do solo urbano e assegura o direito de propriedade. O coeficiente básico é convencionalmente fixado em uma vez a área do lote e a concessão de construção acima deste patamar implica na multiplicação do solo, ou seja, "solo criado". Visto que o direito de propriedade é condicionado pelo princípio da função social, e a extensão de seu uso e disposição é definida segundo a relevância social (Carta de Embu, 1976), quem determina a extensão desse uso é a municipalidade, que também pode disponibiliza-la através de outorga, onerosa ou não. Além disso, permite-se ao proprietário que transfira o potencial de construção de seu imóvel, no todo ou em parte daquele coeficiente único convencionado, sem que necessariamente tenha que vender o imóvel. Esta faculdade - de transferir potencial de construção - permite à prefeitura vender solo criado, dentro de determinados limites estipulados por lei e aprovados pelo legislativo.

No caso dos CEPACs, uma aprovação prévia já foi realizada para aqueles limites de construção adicionais determinados nas leis das operações urbanas, e eles funcionam, portanto, como reservas de solo criado, que enquanto não estiverem atrelados a um imóvel específico, atribuindo-lhe determinado estoque de construção, podem ser comercializados livremente como certificados imobiliários. A oferta de CEPACs atrela-se a um determinado programa de investimento a ser realizado num local específico, e espera-se que este benefício reverta em valorização da área; daí decorre a lógica da lucratividade do CEPAC, mas que ainda assim, pode oferecer riscos.[57]

Teoricamente, a quantidade de CEPACs disponibilizados no mercado equivaleria aos custos das obras previstas na Operação Urbana. Há vinculação expressa do emprego dos recursos obtidos com a alienação dos CEPACs à determinada intervenção, não podendo destinar os valores a

[57] Ver os riscos explicados no prospecto da OUCFL, disponível no *site* da Emurb.

outros fins. Ao finalizarem-se as obras pretendidas, findam-se as emissões de CEPACs. Ao mesmo tempo existem estoques máximos para utilização dos CEPACs nos diversos setores previstos na Operação Urbana e uma vez esgotados os estoques num setor, os certificados remanescentes poderão ser utilizados apenas nos outros setores. O cálculo do valor dos CEPACs também esta relacionado ao valor do benefício concedido, calculado em função dos preços dos terrenos de cada setor.

Portanto, o CEPAC constitui um instrumento de arrecadação voluntária do Município e em tese, permite arrecadar com antecedência os recursos necessários às intervenções. Em tese ele permite também a captura da mais-valia urbana pois seu valor é proporcional a valorização da área. O cálculo da contrapartida nas operações urbanas devem ser sempre superiores a 60% do valor do benefício concedido (SOMEKH, CAMPOS,2001)

2.4 Operação Urbana Faria Lima

Na gestão do prefeito Jânio Quadros (1986-1988), a EMURB contratou o Escritório Técnico Julio Neves para desenvolver o estudo da Operação Urbana Faria Lima. No mesmo período, como lembra HECK (2004:193), foi encomendado um estudo viário que resultaria no Programa de Obras viárias 1986/88 referentes ao Corredor Viário Sudoeste-Centro.[58] Segundo CAMPOS e SOMEKH (2001), esta operação foi proposta pela iniciativa privada desde a gestão Jânio Quadros; não sendo considerada prioritária na gestão Erundina (1989-1992), somente foi para a Câmara em 1993 e aprovada em 1995[59], na gestão Paulo Maluf (1993-1996). Considerada por esta gestão obra prioritária, a prefeitura assume os custos iniciais da sua implantação.

A oportunidade da realização da Operação Urbana foi a existência do plano viário, aprovado em 1968, de prolongamento da Faria Lima em direção a

---

[58] HECK (2004:193) cita ENGER (1988) para explicar o conjunto de obras envolvido nesse programa, que corresponderia a execução dos túneis Pinheiros, Boulevard I e II da Av. Juscelino Kubstichek e pelo Túnel Ibirapuera, com o objetivo de atrair o trafego de automóveis das ligações Bairro-Centro das zonas Oeste e Sul para a Av. 23 de Maio, a principal ligação radial com o centro da cidade, aliviando assim os corredores viários da zona Sudoeste, composto pelas avenidas Cidade Jardim/9 de Julho, Eusébio Matoso/Rebouças/Consolação e Brigadeiro Luiz Antonio.

[59] A demora na aprovação deveu-se as inúmeras ações judiciais promovidas pelas Associações de Moradores dos bairros de Vila Olímpia, Alto de Pinheiros e Pinheiros, que eram contra a execução da avenida.

Pinheiros e em direção ao Itaim. Ao passar numa zona de intensa atividade imobiliária, sobretudo orientada ao mercado de alto padrão, sua abertura poderia alavancar inúmeros negócios e, através das contrapartidas onerosas, gerar recursos para cobrir os custos de implantação da própria avenida.

A OUFL foi aprovada em 14 de março de 1995 na gestão Paulo Maluf (1993-1996) através da Lei nº 11.732 (fig. 7). Sua principal diretriz urbanística aponta para a "complementação e integração do sistema viário existente na região com o macro sistema de circulação da zona sul". Trata-se de criar um circuito viário alternativo à Marginal do Rio Pinheiros ligando as avenidas Pedroso de Moraes à dos Bandeirantes e Luis Carlos Berrini. A oferta dessa nova infra-estrutura justificava o adensamento e ocupação do solo compatível a fim de otimizar sua utilização, o que por sua vez demandava ampliação da oferta de espaços públicos e estacionamentos. Este adensamento propiciaria os recursos – através da outorga onerosa de potencial adicional de construção - para as intervenções previstas, sem demandar a utilização de recursos orçamentários.

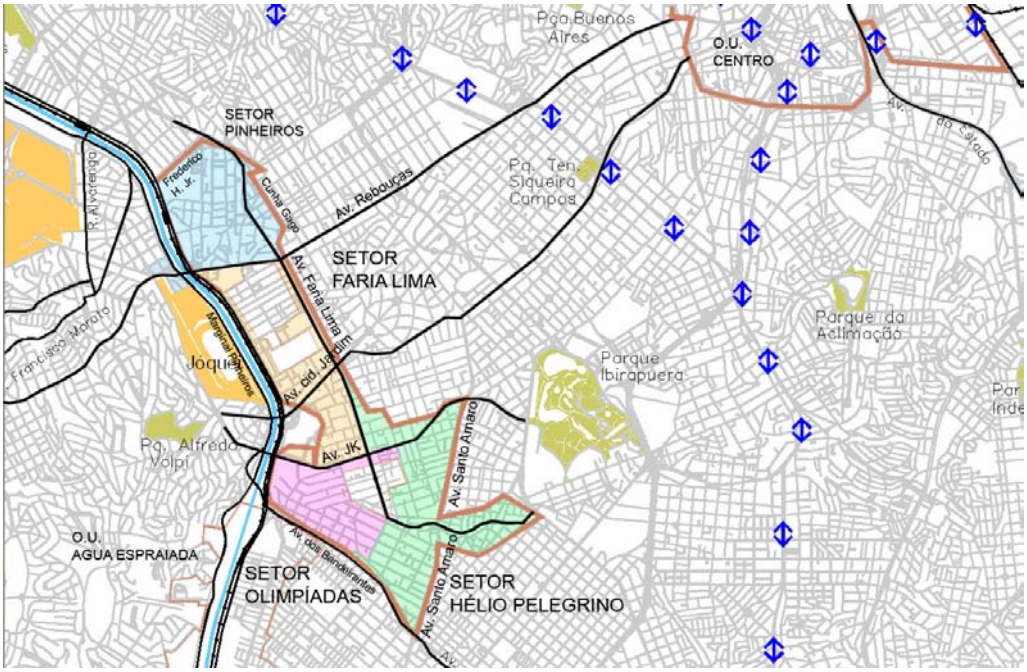


Figura 7 – Limites da OU Faria Lima, onde são lidos os novos sub-setores estabelecidos com a revisão da Lei na gestão Marta Suplicy. Ao sul, no setor Olimpíadas, ela se ligaa à OU Água Espraiada.

Como forma de obtenção de recursos, a lei estabeleceu outorga onerosa para os casos de solicitação de potencial construtivo adicional ou alteração dos

parâmetros urbanísticos estabelecidos pela legislação vigente e cessão onerosa de uso de espaços públicos aéreos e subterrâneos.

As contrapartidas seriam realizadas em CEPACs[60], negociáveis na bolsa, mas que não chegaram a ser regulamentados até 2004 - ou mediante contrapartidas financeiras. A área de intervenção abrange 450 hectares, divididos em dois setores: a área diretamente beneficiada (pela construção da avenida), onde as propostas eram aprovadas automaticamente com valores pré-definidos; e a área indiretamente beneficiada, cuja contrapartida dependia da negociação caso a caso.

Determinou-se um estoque máximo de área edificável adicional por setor: 1.250.000 m^2 para a área diretamente beneficiada e 1.000.000 m^2 para a indiretamente beneficiada, respeitando-se o limite de 4 para o CA em todos os empreendimentos. As contrapartidas obtidas pela flexibilização da legislação iriam custear a realização de obras viárias – principalmente a avenida em toda a sua extensão – melhorias urbanísticas e a implantação de HIS.

Em 2001 foi organizado um grupo de trabalho[61] para avaliação das atuais operações urbanas, no sentido de aprimorar o instrumento frente ao novo contexto político, jurídico e institucional, principalmente a aprovação do Estatuto da Cidade e a perspectiva de aprovação do Novo Plano Diretor que traria mudanças significativas nos atuais instrumentos de gestão da cidade.

Até aquele momento, como resultado da Operação Urbana, tinha-se como realizações da iniciativa pública, a construção da Faria Lima até sua ligação com a Av. Helio Pelegrino e com a Av. Pedroso de Moraes. Por parte da iniciativa privada a realização de 169 projetos de construção de edifícios residenciais e de uso terciário. Haviam sido consumidos 783.177 m^2 de potencial de construção adicional assim distribuídos: 293.615 m^2 utilizados na

---

[60] Segundo HECK (2004:194), na concepção original criada em 1990, os CEPACs seriam papéis negociados na bolsa de valores, uma forma de investimento não necessariamente atrelada à construção imediata de um edifício, mas um título a ser negociado no momento mais propício, e que possibilitaria ao Município antecipar a obtenção de recursos para efetuar os investimentos indicados na Operação Urbana.

[61] Este grupo, nomeado pela portaria nº 133 de 08/05/2001, era constituído por representantes das Secretarias de Cultura, Habitação, Transportes e Planejamento, além de representantes da EMURB, CET, Tribunal de Contas do Município, Pró-Centro e Administrações Regionais.

área diretamente beneficiada, correspondendo a 23% do estoque definido para esse setor (existiam 31.000 m^2 em análise); 489.561 m^2 foram utilizados na área indiretamente beneficiada, correspondendo a 49% do estoque previsto para o setor (que ainda tinha cerca de 180.000 m^2 em análise). Das contrapartidas realizadas, 72 % foram adquiridas para o uso de serviços, e somente 28% para a categoria residencial (fig. 8)

Figura 8 – Extensão da Av. Faria Lima, junto a esquina com Av. Juscelino Kubsticheck, construção de novos edifícios de escritórios de alto padrão, com aquisição de potencial adicional de construção. Fonte: www.capital.sp.gov.br

Diante de tal quadro e analisando o conteúdo da lei, foram apontados problemas quanto a inexistência de projetos urbanos que permitissem antecipar as mudanças geradas na estrutura urbana e determinar a programação dos recursos e investimentos necessários; a inexistência de diretrizes urbanísticas e de normas de avaliação pré-fixadas para análise, aprovação e cálculo das contrapartidas; a análise caso a caso das solicitações[62], feita sem critérios pela falta de estudos que permitissem antecipar os problemas e as contrapartidas necessárias; o tratamento homogêneo definido para toda a área sem levar em conta as diferentes especificidades urbanas (fig. 9) ; superestimação do estoque de construção adicional e inexistência de mecanismos de controle da sobrevalorização do solo, que poderiam impor limites para a própria evolução da operação urbana.

[62] Estas se dão, sobretudo, nas AIB (Áreas indiretamente beneficiadas), pois para as ADB – áreas diretamente beneficiadas – as contrapartidas para cada tipo de benefício foram previamente fixadas, de maneira a acelerar o processo de aprovação. Nas AIB o processo era semelhante ao das Operações Interligadas, onde o interessado apresenta laudo de avaliação dos terrenos, e a contrapartida era calculada em função de uma porcentagem do benefício concedido (terreno virtual).

Figura 9 – Largo da Batata: a grande concentração de comércio popular pela presença do terminal impediu que este local fosse renovado. A transferência do terminal e um grande projeto de reurbanização em andamento permitirão sua renovação nos padrões econômicos esperados pela operação. A esquerda, padrão urbanístico de edificações geminadas de baixo gabarito, e sua difícil convivência com as futuras torres isoladas de escritórios. Fonte: EMURB

Quanto aos resultados urbanísticos, além do pouco interesse nos empreendimentos privados em disponibilizar áreas ou acessos públicos, o diagnóstico revela uma renovação urbana baseada num único modelo, o edifício-torre, gerando um tecido indiferenciado e com graves rupturas de escala, que não leva em consideração o tecido pré-existente. De fato, o aumento da escala do empreendimento está de acordo com os objetivos das disposições que regem as operações urbanas, pois há incentivos ao remembramento de lotes e ao adensamento (fig. 10).

Figura 10 - Aumento na escalados empreendimentos, beneficiados pela aquisição de potencial adicional de construção.

Fonte: www.capital.sp.gov.br

O estudo também critica a grande concentração espacial e especialização funcional, ou seja, a construção de enclaves segregados e especializados, principalmente nas Z2. Como o potencial construtivo adicional adquirido via operação urbana não pode ser utilizado cumulativamente com outros incentivos que, mediante a redução de TO elevem o CA do lote (fórmula de

Adiron), é lógico que a utilização de potencial adicional de construção recaia nas Z2 ou em outras zonas com baixo índice de aproveitamento construtivo, rompendo a lógica da legislação anterior e não a substituindo por nenhuma outra. Dessa forma, áreas sem infra-estrutura viária adequada são verticalizadas, gerando congestionamentos de difícil (ou cara) solução, como os que ocorrem na Vila Olímpia.

O projeto da operação, ao não orientar o tipo de renovação urbana mais adequada para as diferentes configurações morfológicas e de usos presentes na área, perdeu a oportunidade de promover uma maior diversidade urbana e mesmo a ação de agentes mais diversificados.

O estudo aponta que no período considerado (1995-2000) foram construídos 572.282 m^2 através da utilização dos coeficientes gratuitos da legislação e 780.000 m^2 utilizando o potencial adicional de construção, e desse total, 64,2% foram direcionados ao uso de escritórios (SVC) e 31,3% ao item "residência vertical de alto padrão" (RVAP), confirmando um processo de transformação de usos e elevação de padrão e renda dos usuários, e que, portanto, "*essa operação reafirma, se não exacerba, as principais linhas de força da dinâmica urbana da área*".

Como apontado no estudo da SEMPLA (2001), a concretização da diretriz viária foi parcial e incompleta, não beneficiando a cidade e apenas servindo para "*impulsionar e dar suporte ao processo de substituição edilícia e de valorização imobiliária*" da área. De fato, se a integração viária da região oeste-sul, apresentada como de interesse coletivo, depender da venda de CEPACs, não havendo uma previsão para a sua realização, cairemos na velha armadilha em prever um adensamento em função de uma infra-estrutura viária não instalada[63]. Como a possibilidade de adensamento foi liberada para toda a área da operação, sem condicioná-la a plena realização da infra-estrutura viária prevista, problemas de congestionamento já demandam ações imediatas do Poder Público[64], e portanto, pouco planejadas e pontuais, que comprometem o bom uso do erário público.

---

[63] Como na Lei de Zoneamento, onde a localização dos centros de bairro - mais adensados – tinha por pressuposto a implantação de uma malha viária expressa, o que nunca ocorreu.
[64] *Avaliação de Impacto de Tráfego na Vila Olímpia / Rua Fuchal.* Estudo realizado pela CET e Prefeitura do Município de São Paulo, em setembro de 2001, que evidencia inúmeros pontos de congestionamento na região em função dos "pólos geradores de tráfego" implantados.

A opção em construir avenidas expressas deixa clara a intenção de privilegiar o transporte individual e, portanto, as condições de deslocamento dos proprietários de automóveis. O recurso de se exigir para as categorias de uso C2 e S2 uma vaga obrigatória para cada 35 m^2 de área construída, não impede a crescente deterioração das condições de circulação e o esgotamento da capacidade do sistema viário em acolher tais fluxos. Deve-se levar em conta outro aspecto: a predominância da categoria de uso "serviços" demonstra não apenas um desequilíbrio no padrão de uso do solo, mas a concentração de pólos geradores de tráfego, dado o padrão das incorporações presentes na área – que poderão comprometer seu nível de acessibilidade. Portanto cria-se a OU para resolver um problema de acessibilidade, e conforme ela se concretiza, cria novas demandas a serem atendidas.

O prolongamento da Avenida Faria Lima está previsto desde 1968, e como o zoneamento é posterior, de 1972, é provável que a densidade construtiva especificada para a área tenha contemplado a disponibilidade desta infra-estrutura. Portanto, é discutível a lógica da operação em justificar o adensamento pela oferta de acessibilidade. Ora, se a área não tinha capacidade para suportar tal adensamento – e os índices definidos pela Lei de Zoneamento indicavam nesse sentido – porque incentivá-lo de maneira genérica para a área? O que a cidade ganha com esta concentração? Muitas vezes perde, pois ao acelerar o processo imobiliário especulativo colabora para a obsolescência de outras regiões da cidade, fato comprovado anteriormente por NOBRE (2000). Por outro lado, será que não se ganha nada com a operação?

BIDERMAN e SANDRONI (2005) estudaram as alterações que a OU Faria Lima provocaram no preço dos imóveis bem como em relação à estrutura demográfica, utilizando dados censitários do IBGE de 1991 e 2000 e dados compilados pela Embraesp - Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio - entre 1985 a 2001, de todos os lançamentos residenciais realizados na RMSP. Algumas conclusões do estudo são apresentadas a seguir.

A OUFL provocou uma considerável concentração fundiária no interior do perímetro, em média cada empreendimento utilizou 5,7 lotes por projeto,

anteriormente ocupados por residências unifamiliares. Dado que a maioria das novas edificações destina-se ao uso serviços, mesmo com a ocorrência de alguns empreendimentos residenciais, perdeu-se densidade populacional, que passou de 27 para 22 habitantes por hectare, tendo como causa principal a mudança de uso.

Alguns autores (RAMALHO e MEYER, 2004)[65], a partir dos dados censitários, apontam a ocorrência de um processo de gentrificação provocado pela construção preferencial de habitações para as classes de alta renda, que demandam maior área construída e portanto, o adensamento construtivo não é acompanhado de aumento populacional.

A este respeito BIDERMAN e SANDRONI (2005) fazem algumas ponderações. Admitindo-se a ocorrência de "gentrificação", esta não se dá na forma clássica de "*substituição de classes de baixa renda que deixam a área por pressões de variados tipos para serem ocupadas por populações de alta renda*", pois que, para os padrões brasileiros, a maior parte da população "expulsa" da região não poderia ser considerada efetivamente "pobre", com exceção dos núcleos favelados. Pelo contrário, a região já era ocupada por pessoas pertencentes aos segmentos mais ricos da sociedade, pois conforme os autores, "*a renda média em 1991 era cerca de 82% da renda média nos setores onde houve lançamento de imóveis de luxo*".

Outro aspecto salientado é que a redução de densidade domiciliar não implica, obrigatoriamente, em aumento de ociosidade de uso, "*eventualmente as empresas podem gerar um uso do espaço que inclusive diminua a ociosidade da região*".

O estudo, no que tange a variação de renda da população, faz um comparativo entre o perímetro da operação urbana e outras regiões com lançamentos imobiliários nas faixas mais elevadas de preço. Aponta-se que, embora tenha ocorrido uma elevação no nível de renda no perímetro, não ocorreu variação na proporção de famílias "ricas" e "pobres", mantendo-se os mesmo índices de 1991. No fundo, a operação urbana não exacerba um

---

[65] RAMALHO, T. e MEYER, R.M.P.(2004) "O impacto da Operação Urbana Faria Lima no uso residencial: dinâmicas de transformação." Mimeo. São Paulo:Lume/FAUUSP

processo que ocorre nos setores onde houve lançamentos de imóveis nas faixas mais elevadas de preço.

Por outro lado devemos observar que se há expulsão das camadas mais pobres, ela é promovida pela própria lei da operação urbana. Por exemplo, as unidades previstas de HIS – Habitação de Interesse Social - destinadas à venda financiada para a população favelada residente no perímetro - devem ser construídas em "*locais definidos pelos órgãos competentes*", provavelmente fora da área da operação. Teoricamente, uma área valorizada torna-se muito cara para sediar HIS, visto que outras localizações poderiam propiciar a construção de maior número de moradias pelo mesmo valor, fato este pontuado na apresentação da Operação Urbana para o SECOVI[66], onde foi observado que:

"*Os recursos advindos da venda dos CEPAC somente poderão ser utilizados para a realização de obras dentro do perímetro da Operação Urbana Faria Lima (exceção feita às obras relativas à Habitação de Interesse Social previstas no projeto de Lei), garantindo desta forma que os valores arrecadados sejam utilizados em prol da própria região.*"

Reafirma-se o mecanismo de gentrificação da cidade, relocando as classes de baixa renda para outras localizações menos "valorizadas", perdendo-se a oportunidade de promover maior inclusão social e diversidade de classes no tecido urbano.

Conforme BIDERMAN e SANDRONI (op.cit.), se a perda de densidade populacional tinha como causa maior a alteração no uso, de residencial para serviços; e que vistos em perspectiva, as características dos moradores da OU não são muito diferentes das características dos moradores localizados em setores onde houve ocorrência de pelo menos uma promoção imobiliária de luxo; e que pelo contrário, "*aparentemente o padrão dos imóveis dentro do perímetro estão abaixo do que se verifica para os imóveis entre os 20% mais caros da RMSP*"; nesse sentido, haveria gentrificação se a O.U. tivesse contribuído para o aumento do preço médio de seus imóveis.

---

[66] Excertos da Exposição da Operação Urbana Faria Lima, realizada em 12 de Julho de 1993 no SECOVI, com relação à fonte de recursos "CEPAC" – Certificado de Potencial Adicional de Construção – apresentada pelo diretor financeiro da EMURB, Engº José Carlos de Oliveira. Ver anexo 1.

O estudo conclui, a partir de vários cálculos, que houve um aumento de 15% no preço do metro quadrado na área construída decorrente essencialmente da operação urbana (devendo-se notar que esta valorização ocorre numa área já bastante valorizada). E que, se não houve efetivamente "expulsão" das classes realmente "pobres", houve a substituição das classes "médias" por classes "médias altas".

Como os imóveis apresentam medidas de tamanho compatíveis com as faixas medianas e preços compatíveis com os imóveis de luxo, tudo indica que os lançamentos estão voltados para famílias pequenas (solteiros ou casais sem filhos) das classes mais elevadas – "*pessoas dispostas a pagar mais caro por menos espaço, porém próximo do centro de atividades*".

Segundo este estudo, outro impacto da operação foi a alteração substantiva na arrecadação de impostos (IPTU) na região. Quadras inteiras ocupadas por residências unifamiliares construídas nos anos 50 deram espaço a novas construções verticalizadas de padrão construtivo elevado. Como no cálculo do IPTU são estabelecidas faixas de qualidade de edificação e fator de obsolescência pela antiguidade da construção, as diferenças máximas de IPTU (antes e depois dos novos edifícios) poderiam aumentar em até 4,4 vezes. Como também aumenta a área construída, este fator expande em muito a arrecadação.

Estas avaliações confirmam a ocorrência de "gentrificação" – desde que levada em conta as observações anteriores – e uma renovação urbana acelerada que, se não resultaram em contrapartidas econômicas suficientes para compensar as despesas com desapropriações e a construção da avenida Faria Lima – ponta de lança da operação - proporcionaram uma maior arrecadação de IPTU, (pois que além da renovação e ampliação do estoque construído, houve valorização real da localização em pelo menos 15% em função da Operação Urbana, o que possivelmente não ocorreria no adensamento efetuado de modo tradicional), recursos a serem disponibilizados para o conjunto da cidade,

A análise elaborada pela SEMPLA (2001) deu ênfase aos aspectos urbanísticos, e como primeira proposta para a revisão da operação urbana,

dividiu a área em oito setores, estabelecidos em função de "*elementos de formação histórica; estruturação física, configuração morfológica e conteúdo funcional; zoneamento incidente; graus de inércia ou resistência à transformação; processos de crescimento e tendências incidentes; e projetos possíveis*". O objetivo era contrapor a lógica da OU atual - genérica e abstrata - a uma mais específica, de analise e desenvolvimento das potencialidades de cada setor. Isso reverteria a tendência ao tratamento homogêneo de todas as áreas e a maior integração e potencialização de atividades mais diversificadas e complementares, indutoras de uma cidade mais equilibrada, com polivalência de usos e de populações, com respeito pelo ambiente construído e vida urbana pré-existentes.

Portanto depreende-se dessa proposta que os instrumentos utilizados na Operação Urbana - parâmetros muito abstratos derivados da lei de zoneamento, inclusive desconsiderando e mesmo desvirtuando a lógica que amparava a antiga legislação - não conseguiram impedir atuações especulativas do mercado imobiliário com conseqüentes desequilíbrios no uso do solo.

O estudo aconselha, como decorrência da primeira proposta – reconhecimento da diferença entre os vários setores – redistribuir os estoques (incluindo a subdivisão entre diferentes usos) e diferenciar os valores das contrapartidas por setor, adequando-os à capacidade dos sistemas de infra-estrutura e compatibilizando-os com a estrutura urbana específica.

A terceira proposta é pré-fixar, da forma mais clara e direta possível, critérios e procedimentos para a análise e aprovação dos projetos, e as contrapartidas devidas. Para isso são formulados modelos de cálculos dos valores de terreno e de cálculo dos valores de benefício e de contrapartida.

Tais propostas estão contidas na nova lei aprovada para a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Esta segunda versão da lei foi necessária pela aprovação do Estatuto da Cidade, que autorizou o CEPAC como instrumento financeiro das operações urbanas, e pela aprovação do Plano Diretor de 2002, que estabeleceu novo coeficiente de aproveitamento básico. O novo cálculo dos benefícios apresentados na Lei 13.769/04 tornou o custo da contrapartida tão caro que inviabilizou a própria

operação, sendo revisto pela Lei 13.871/04, que estabeleceu a tabela definitiva de conversão de CEPAC em m^2 de área adicional, mudanças de uso e parâmetros urbanísticos.

No artigo 2º, §3º da Lei 13.769, define-se a nova base de calculo da contrapartida, "*fica assegurado aos proprietários de imóveis contidos no perímetro referido em seu artigo 1º a opção de utilizar os benefícios concedidos nos termos desta lei, ou as disposições da legislação vigente na data de entrada do pedido.*", determinando-se a obediência ao coeficiente básico (igual a um) também para os casos de operações urbanas. São estabelecidos novos subperímetros em razão das desigualdades existentes entre os setores: Pinheiros, Faria Lima, Helio Pelegrino e Olimpíadas.

A Lei 13.769/04 determina o pagamento pela aquisição de benefícios exclusivamente por meio de CEPACs (a partir de sua primeira emissão), estabelece seu valor mínimo (R$1.100,00) e limita a emissão em até 650.000 unidades, "*obedecendo sempre o limite total de m^2 de construção estabelecidos na tabela 2 deste artigo*". No artigo 8º define uma tabela de equivalência de CEPACs, com diferença de valores para cada setor, que por sua vez apresenta subsetores com valores também diferenciados. A cada setor corresponde um estoque determinado, dividido em diferentes porcentagens para usos residenciais e usos não residenciais (com maiores estoques destinados aos usos residenciais), e informa que dos 2.250.000 m^2 adicionais inicialmente disponíveis, foram utilizados 940.000 m^2, ficando 1.310.000 m^2 a serem comercializados[67].

Estabelece um grupo gestor, coordenado pela EMURB, com a participação de várias secretarias municipais e de diversas entidades civis (IAB, SECOVI, etc), para definição das prioridades e acompanhamento da aplicação dos recursos.

Destina dez por cento de toda a arrecadação para HIS e urbanização de favelas presentes no perímetro. No mais, com algumas diferenças, mantem o texto original da lei anterior.

---

[67] Ver tabela anexo 2.

Quanto a concepção de financiamento baseado nos CEPACs[68] , sua utilização é justificada por modificar a rotina do poder público em ficar com o ônus das intervenções urbanas e os proprietários lindeiros ficarem com a valorização imobiliária, evitando o que ocorreu no caso da implantação da avenida Faria Lima. Esta foi construída com recursos orçamentários, e até hoje os custos iniciais não foram ressarcidos. (WHITAKER, 2000; SOMEKH, CAMPOS, WILDERODE, 2001)[69]

Na verdade, para alavancar a Operação Urbana, dado as manifestações públicas contrárias das associações de moradores, que poderiam levar a uma longa disputa jurídica, foi necessário o Estado intervir antes de obter os recursos com a venda de CEPACs, ou seja, os riscos do negócio foram assumidos totalmente pelo Estado, gerando críticas de que os investimentos públicos realizados não são ressarcidos pela venda dos benefícios adicionais e que penalizam o resto da sociedade pela drenagem de recursos públicos para setores específicos da cidade, em função de interesses particulares de um grupo de investidores que possui maior poder de pressão.

Também poderíamos argumentar que, ao gerar uma expectativa de ampla renovação urbana para todo o perímetro da operação, valoriza-se potencialmente os terrenos, conseqüência já prevista para tornar os investimentos em CEPACs atraentes. Mesmo com o aumento do preço da terra, a implementação do coeficiente básico estabelece um mecanismo de controle da sobrevalorização do preço da terra. Assim, os custos das futuras inversões públicas (praças, áreas livres e equipamentos) necessárias para atender a maior demanda se por um lado aumentam em decorrência da valorização dos terrenos, por outro também ampliam o montante das contrapartidas geradas pela venda do solo criado. Mesmo a escassez de terrenos que pode limitar o processo de expansão imobiliária é atenuada pela oferta de solo criado.

---

[68] A emissão de CEPACs não se viabilizou e o pagamento da contrapartida é realizado em moeda nacional, como já autorizado na própria lei da Operação.

[69] Até junho de 2004, foram gerados pelas contrapartidas R$ 311.958.986,72, segundo o prospecto da Operação Urbana disponível no *site* da Emurb. Se dividirmos este valor pelo dólar "livre" de julho/2006, R$2,178, teremos o valor de US$ 143.231.857,70. Os custos inicialmente previstos para execução da avenida,contemplando as desapropriações, era de US$ 150 milhões em 1995.

Portanto a lógica funciona para áreas valorizadas, ou seja, existindo a demanda imobiliária, a operação urbana viabiliza arrecadações extra orçamentárias e orçamentárias, pela elevação do IPTU. O problema está na lógica da operação, que desta forma fica restrita às forças do mercado, permitindo que esta realize um ótimo negócio. O mercado exige da prefeitura investimentos iniciais para "alavancar" a operação; num cenário positivo (com sucesso da operação) estes custos iniciais levarão alguns anos para serem amortizados, e em um cenário negativo, o prejuízo é dividido com os demais contribuintes. Depois, este adquire potencial adicional de construção 40% abaixo do custo do valor de mercado (estamos nos referindo ao custo do terreno necessário para abrigar o área construída adicional), e que será vendido a um preço maior do que praticado no resto do mercado (como demonstra o estudo de BIDERMAN e SANDRONI, 2005), pela expectativa de valorização decorrente dos novos investimentos imobiliários e do programa de investimentos públicos planejados para a área.

Portanto, apesar dos prós e contras levantados para o caso desta operação, fica pendente a seguinte pergunta: porque o poder público deve aquecer ainda mais um mercado em expansão quando existem tantas áreas deprimidas? Por outro lado, o estabelecimento do coeficiente único e a venda de potencial adicional como praticado no resto da cidade, além da contribuição de melhorias e de negociações de contrapartidas pelos impactos negativos provocados pelos grandes empreendimentos, já não garantiriam os recursos necessários para viabilizar um adensamento, só que mais controlado? Na verdade, qual o papel desta operação urbana para o conjunto da cidade?

FRUGOLI (2001:16), em seu estudo sobre como as associações de caráter empresarial se organizam para definir a localização espacial do moderno setor terciário e pressionam o poder público visando obter benefícios de infra-estrutura, faz a seguinte análise de como este processo ocorre na região da Marginal Pinheiros:

"*Na outra ponta desse processo, por sua vez, está em curso uma expansão dotada de um padrão totalmente distinto de urbanização, voltado ao setor de vanguarda do terciário moderno, mediado exclusivamente pelas regras do mercado imobiliário, num campo de consultoria, construção e instalação de*

empresas ligadas sobretudo a corporações multinacionais, concentrando grande poder de decisão quanto aos rumos da expansão metropolitana. Isso resulta, sem dúvida, em um declínio gradativo da vida pública, não só porque vão sendo produzidos espaços desertos, um pouco semelhantes aos subúrbios norte-americanos, mas também porque esse tipo de associativismo empresarial tende, ao representar apenas fortes grupos privados, a submeter o poder público à sua lógica de interesses, numa sincronia com a atual fase do capitalismo, em que a dimensão política é cada vez mais subordinada apenas à ordem econômica."

Antes mesmo da OU Faria Lima ser aprovada, já estava claro o enorme interesse da iniciativa privada na região, como demonstram os imensos empreendimentos construídos na Marginal Pinheiros e Av. Luis Carlos Berrini. Portanto a OU Faria Lima atuou a partir de uma tendência em vias de consolidação, e a proposta de reurbanização busca atender as supostas expectativas do mercado como forma de angariar fundos - pela venda de potencial construtivo - para a realização de obras de infra-estrutura que auto-alimentam e financiam parte do processo. Porém, nesta "parceria" está implícito que cabe ao poder público iniciar o processo através de investimentos que, "se tudo der certo", serão amortizados[70] a médio ou longo prazo. Enquanto isso, os recursos públicos são disponibilizados para as áreas valorizadas ao invés das áreas mais prioritárias, configurando uma "priorização de obras concentradoras de renda", como observado por FIX (2001:80).

Entendemos que a OU Faria Lima acelerou um processo latente de concentração terciária na área, reafirmando seu papel como o principal centro de negócios do país. WHITAKER (2003) afirma que neste caso não houve participação de capitais estrangeiros, resultou basicamente de investimentos dos fundos de pensão nacionais, o que diferencia este processo de outros casos internacionais, onde o investimento atraiu capitais para a cidade. Mas o fato é que o parque construído foi realizado e isto representará, possivelmente, um ganho econômico para a cidade. Porém, esse mesmo processo poderia ter acontecido de outra forma, sem a drenagem de recursos

[70] Picos de grande venda de CEPACs em dois momentos, anos de 2000 e 2002, e venda de apenas 10% dos CEPACs disponibilizados em 2004. Como prever o retorno do investimento efetuado?

públicos, sem a obsolescência programada de outras localizações, sem o padrão urbanístico segregador, sem provocar a sucessão de usos em áreas razoavelmente estáveis e bem conservadas.

2.5 Operação Urbana Água Branca

Esta área já integrava o programa de operações urbanas proposto pelo Plano Diretor de 1985, incluída no setor Barra Funda, visando elaborar estudo urbanístico no entorno do terminal ferro-metro-rodoviário, para promover maior adensamento residencial. Com a aprovação do PD 88 – governo Jânio Quadros – que mantinha as operações urbanas como instrumento prioritário de gestão urbana[71], a SEMPLA inicia o estudo visando aprimorar os instrumentos de parceria, para compensar com direitos adicionais de uso e ocupação do solo os parceiros que se responsabilizassem pela preservação do patrimônio histórico e cultural, ou pelas obras de infra-estrutura suplementar, ou ainda pela produção de habitações de interesse social. Para isso deveria ser elaborada uma legislação a ser encaminhada para apreciação na Câmara.

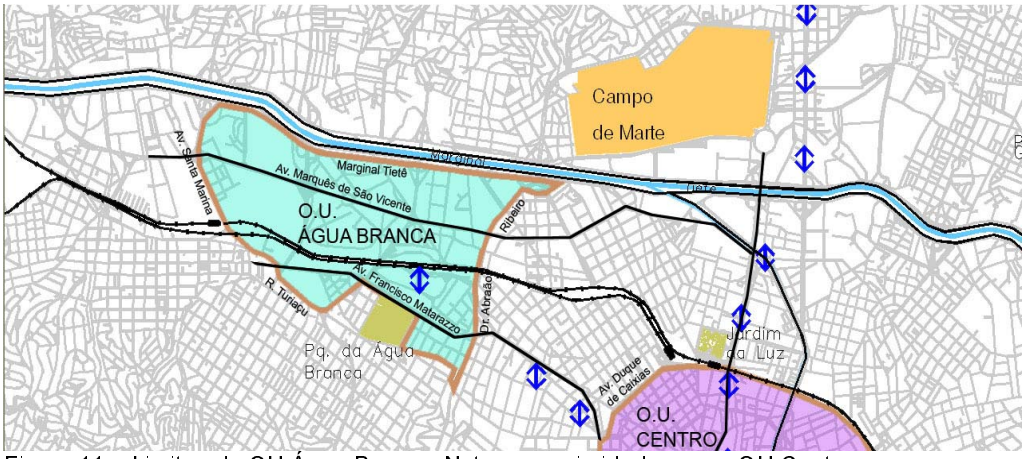


Figura 11 – Limites da OU Água Branca. Notar a proximidade com a OU Centro e com o campo de Marte, importante heliporto da cidade.

Segundo HECK (2004), a definição dos limites da operação urbana buscaram áreas potencialmente consumidoras de potencial construtivo, de maneira a gerar os recursos necessários para financiar as obras previstas. O perímetro, com 552 hectares, tinha por limites ao norte a Marginal do Rio Tietê, ao sul a Av. Francisco Matarazzo, a leste a continuação da Av. Pacaembu, e a oeste a Av. Santa Marina até a ponte da Freguesia do Ó (fig.11). Localizada na zona

[71] No texto do Plano defende-se que não se deve modificar radicalmente o zoneamento, nem estabelecer um coeficiente único para a cidade - correspondendo a uma vez a área do lote – vendendo potencial construtivo adicional através de outorga onerosa, porque ambas as alternativas provocariam desordem no mercado, ou seja, o governo entraria em conflito com os empreendedores imobiliários, vistos como parceiros em outras operações (interligadas e urbanas).

oeste da cidade, distante cinco quilômetros do centro, possui excepcional acessibilidade ao aeroporto internacional de Guarulhos e a algumas rodovias (Anhanguera e Bandeirantes, Fernão Dias, Dutra, etc) que ligam São Paulo com a região metropolitana e com importantes cidades do interior. Do ponto de vista interurbano, conta com uma estação intermodal aonde chegam metrô, ferrovia, ônibus urbanos e interurbanos e sistema viário de grande capacidade. A região conta com importantes equipamentos culturais, como o Memorial da América Latina e SESC Pompéia, e tem proximidade com bairros residenciais de bom nível, como Perdizes e Pompéia. A presença de grandes glebas subutilizadas, algumas de propriedade pública, completava os aspectos positivos que pareciam justificar a realização de uma operação urbana no local.

Figura 12 – A linha férrea funciona como importante barreira par o desenvolvimento do setor, observar grande área livre presente entre as duas linhas férreas; uso industrial ainda presente na área. Fonte: EMURB

Como fatores negativos apontados no estudo, o principal era a condição de isolamento por sua localização entre o Rio Tietê e a calha ferroviária da FEPASA e RFFSA, que dificulta a articulação viária transversal de norte a sul. Mesmo as conexões com os bairros adjacentes a leste e a oeste são limitadas (a leste, pela Marginal Tietê e Av. Marques de São Vicente; a oeste, somente pela Av. Ermano Marchetti). A presença de uso industrial

significativo na área[72], aliada as extensas glebas de propriedade públicas, determinou lotes e quadras de grandes dimensões, com malha viária restrita, dificultando um processo de renovação lote a lote. (fig. 12)

A estrutura fundiária reflete a histórica ocupação da área, onde ao sul da linha férrea desenvolveram-se os bairros residenciais de Pompéia e Perdizes, com traçados e lotes de dimensões regulares e ao norte da ferrovia, o uso industrial em extensas glebas. A perda de prestígio do transporte ferroviário e a presença das indústrias ocasionaram a progressiva deterioração do entorno. Esta região, por ser de planície (esta área é remanescente da várzea do Tietê quando da sua retificação), também apresenta problemas de drenagem, com alagamentos em pontos localizados, e alguma ocupação irregular de moradias precárias. (fig. 13 e 14)

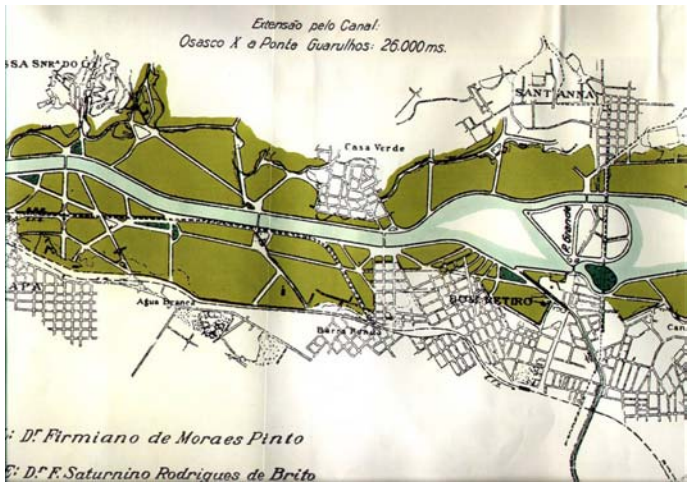


Figura **13** – Planos de saneamento da várzea são iniciados nos fins do séc. XIX e tinham por objetivo reduzir as áreas alagadiças que impediam a expansão urbana. Fonte: EMURB

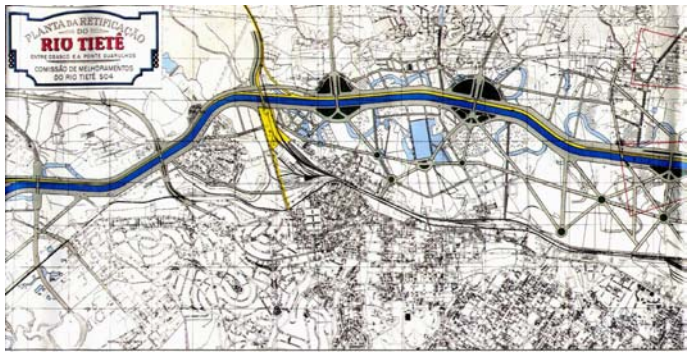


Figura 14 - Projeto de arruamento proposto por Prestes Maia e implantado parcialmente. Fonte: EMURB

Segundo HECK (2004), no final da gestão Luiza Erundina o estudo foi aprovado pela CNLU – Comissão Normativa de Legislação Urbanística – e

[72] Segundo HECK (2004), este parque industrial que inclusive extrapola os limites da operação urbana, funciona como o principal pólo de emprego na região.

enviada para aprovação na Câmara dos Vereadores em 1992. A operação urbana Água Branca foi aprovada somente em 18 de maio de 1995 pela Lei 11.774, sendo que antes disso, foi aprovada a Lei nº 11.732, a operação urbana Faria Lima, em 14 de março de 1995.

A oportunidade de implantar a operação urbana se deu a partir do interesse da Ricci e Associados Engenharia em investir às margens da via férrea, no terreno da antiga fábrica Matarazzo. A proposta de implantar um grande centro empresarial abrigando cerca de treze edifícios de alto padrão[73] com aproximadamente 18.000 m^2 de área construída cada um, ocupando uma gleba de 100.000 m^2, pareceu ser um forte indicativo da potencialidade da área. (fig.15)

Figura 15 – Empreendimento da RICCI, primeiras quatro torres de escritório construídas, e casa das caldeiras ao fundo, conservada. Nova avenida – ainda na fase de construção na foto – viabilizada pela operação urbana. Localização do empreendimento ao sul da linha férrea. Fonte: EMURB.

Para esta operação não foi realizado um projeto urbanístico abrangente, os objetivos estabelecidos enfatizam a realização de obras de infra-estrutura contemplando principalmente os acessos viários e a drenagem do local, bem como a construção de HIS dentro da área da operação urbana para atendimento da população local. As diretrizes urbanísticas contemplam o maior adensamento pela atração de novos usos, e a ampliação de áreas verdes e espaços públicos, melhorando as condições de drenagem do solo.(fig.16)

[73] Coinvalores (ver http://www.coinvalores.com.br/imob-aguabranca.coin) que anuncia o fundo imobilário água branca, indica que na área serão realizados 13 torres de escritório, com duas torres já construídas e vendidas para a Previ, e que já estariam totalmente locadas.

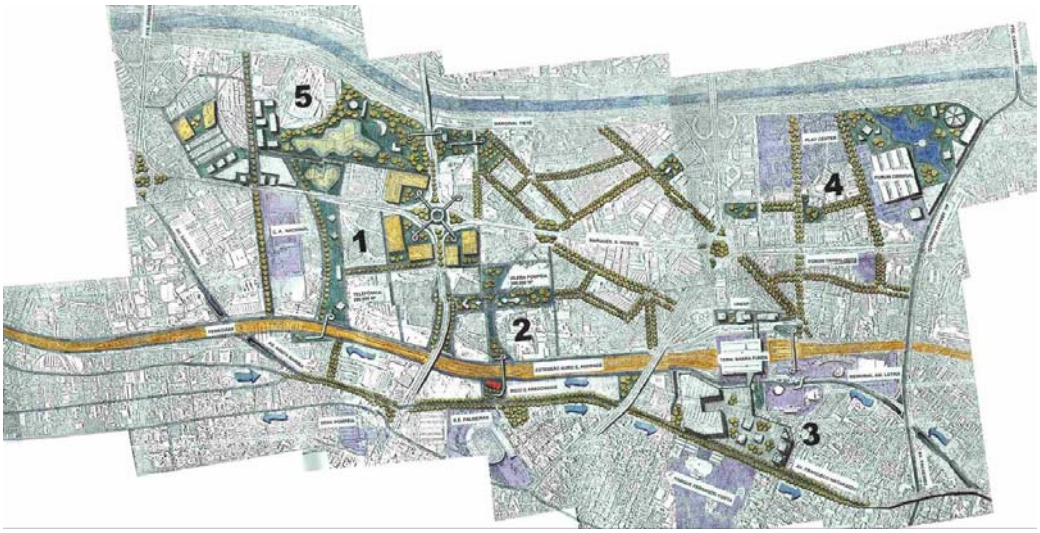


Figura 16 – plano urbanístico para a área. Na gleba 1 é proposta grande área livre visando integrar linha férrea - rio Tietê; gleba 2, área particular com 240 mil m^2; gleba 3, proposta de parque junto ao Memorial e Terminal intermodal, presença de área particular com 100 mil m^2; gleba 4, proposta de parque junto ao Fórum criminal, área pública com 100 mil m^2, gleba 5, proposta de parque público e construção de habitação social. Fonte: EMURB

Conforme artigo 6º os mecanismos de exceção oferecidos pela lei da operação urbana abrangem modificação de índices e características de parcelamento de uso e ocupação do solo e subsolo e modificação nas normas edilícias[74]; cessão onerosa de espaço público aéreo ou subterrâneo, regularização de construções em desacordo com a legislação vigente. As contrapartidas poderão ser financeiras, em bens imóveis dentro do perímetro da operação ou em obras públicas dentre aquelas previamente definidas.

Entre os benefícios, é permitida a transferência de potencial construtivo (TPC) de imóveis tombados para áreas inclusive fora do perímetro, que será calculado pela diferença entre o CA efetivamente utilizado na construção e o CA máximo vigente na legislação. Existem restrições para a utilização do CA nos imóveis receptores, que não poderão elevar em mais de 50% o CA permitido para a quadra onde estiver inserido. A TPC necessariamente implica na restauração do imóvel tombado.

Quanto às solicitações de potencial construtivo adicional, não há limite de coeficiente por lote, o limite é estabelecido pelo estoque geral de área construída adicional da operação urbana que é de 1.200.000 m^2, sendo 300.000 m^2 destinados ao uso habitacional e 900.000 m^2 para usos não

[74] Nas propostas com áreas maiores que 10 ha, exige-se o RIMA e RIV.

habitacionais. As contrapartidas contemplam 60% do valor econômico atribuído ao benefício – tendo como base do cálculo os valores de mercado dos terrenos - e, nos casos de regularização, 200% do valor econômico. Para este último, foi conferido um desconto de 40% nos pedidos efetuados no primeiro ano da operação.

Até 2001, conforme o quadro abaixo, pode-se notar a baixa demanda de solicitações. A primeira proposta aprovada, da Ricci Engenharia, usufruiu os benefícios da transferência do potencial construtivo da Casa das Caldeiras das Indústrias Matarazzo, com contrapartida a ser paga através da realização do prolongamento da Av. Auro de Moura Andrade (HECK,2004). Apenas quatro das treze torres inicialmente projetadas foram construídas, e somente o primeiro trecho da avenida foi realizado, consumindo quatro dos vinte e dois milhões do custo total; a finalização da avenida era prevista para 2003, porém a Ricci alegou dificuldades financeiras para cumprir o acordo, paralisando a construção das outras torres. Cabe observar que a construção da avenida viabilizou o acesso e a valorização do próprio empreendimento.

Proponente	Local	Natureza	Benef. Pleiteado	Contrapartida	Forma de Pagamento	Situação Atual
Ricci Assoc.	Av. Francisco Matarazzo	Edifícios de Escritórios	Aumento de CA e TO	21.287.307,84 UFIR`s	Em obras	Concluída a fase 1
Colégio das Américas	Av. Francisco Matarazzo	Educação	Aumento de CA e TO, ocupação de recuos	128.459 UFIR`s	Em dinheiro	Proc. Encerrado. Depósito na conta de SF
Recauchutadora Recamar	Av. Santa Marina	Serviços	Permuta de áreas e regularização	A definir	A definir	Em análise na EMURB
Auto Posto Santa Marina	Av. Santa Marina	Serviços	Permuta de áreas e regularização	A definir	A definir	Em análise na EMURB
UNESP	Av. do Terminal Barra Funda	Educação	Permuta de áreas e ocupação do recuo frontal	A definir	A definir	Em análise na EMURB
Heitor V. Coltro	Rua dos Bosque	Edifício de Escritórios	Aumento de CA e TO	A definir	A definir	Em análise na EMURB

Fonte: EMURB/ Janeiro de 2001

Após esta data novas propostas surgiram: venda de espaço aéreo para ampliação do Shopping West Plaza e reforma e ampliação do Shopping

Matarazzo, ambas aprovadas pela CNLU. MAGALHÃES JR[75] faz o seguinte comentário sobre a demanda da operação urbana:

"*Chama a atenção, o fato dos empreendimentos, exceto o "Centro Empresarial Água Branca", realizarem-se sem usufruir os benefícios previstos na lei da Operação Urbana, revelando que o zoneamento da área é adequado à expectativa do mercado imobiliário na região*".

Além disso, fica clara a tendência de que as novas solicitações de potencial construtivo adicional recaiam na parcela ao sul da ferrovia, e nas proximidades do Terminal Intermodal da Barra Funda, dada as condições de valorização já existentes. As grandes glebas presentes no interior do perímetro da Operação urbana permanecem estagnadas.

No relatório de análise da OU Água Branca elaborada por um grupo de trabalho nomeado pela prefeitura, dividiu-se seu perímetro em dez subáreas com características morfológicas e usos diferenciados. Todas as subáreas ao sul da ferrovia apresentam dinamismo imobiliário, o que não ocorre no interior da operação urbana, ao norte da ferrovia. Pode-se afirmar que estas não possuem condições urbanísticas necessárias para que os empreendimentos imobiliários voltados ao mercado residencial e de serviços realizem seus lucros. Como conciliar esses usos com a condição de isolamento, proximidade de fábricas, galpões e linhas férreas? Enquanto essas questões não forem superadas, a área possivelmente permanecerá "congelada", correndo-se o risco de ainda exportar os usos industriais ativos pela expectativa de valorização dos terrenos provocada pela operação urbana.

Neste sentido, não existe nenhuma diretriz clara sobre a permanência ou não do uso industrial (somente o seu controle), gerando dúvidas sobre as reais condições de valorização da área. Ao mesmo tempo se despreza um uso importante enquanto fonte de emprego, não se discutindo a possibilidade de ampliar ou dinamizar essa atividade.

---

[75] José Magalhães Jr., "Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição". Arquitextos nº 066.03. São Paulo, Portal Vitruvius, novembro 2005.

Entende-se que a operação busca promover uma ocupação terciária nos mesmos padrões encontrados na região da Faria Lima, dada a prioridade de oferta de potencial construtivo para usos não residenciais, e visto que a venda de potencial construtivo só se realiza mediante o uso intensivo dos lotes, no caso, está implícita a verticalização ligada a serviços. Nesse sentido acusa-se a falta de um projeto urbanístico para a área, dando plena liberdade ao mercado de reproduzir o modelo espacial mais conveniente ao negócio imobiliário, cujo resultado – segregador, com características de *apharteid* - pode ser verificado nas áreas de expansão imobiliária recentes.

Quanto ao aspecto social, a operação contempla a realização de unidades habitacionais de HIS para os moradores de habitações precárias situados dentro da operação, não contemplando áreas adicionais para implantação de conjuntos residenciais populares.

A simples flexibilização das normas edilícias e a oferta de potencial construtivo adicional não constituíram instrumentos suficientes para alavancar esta operação, ainda que localizada em área valorizada da cidade. O tipo de empreendimento idealizado – grandes torres de serviços – apresenta condições mais vantajosas em outras operações urbanas, atestando a concorrência que se pode estabelecer entre operações urbanas que atuam no mesmo nicho de mercado.

Um fator que pode ter colaborado para o fraco resultado desta operação, é que ao contrário das demais operações urbanas analisadas, não se constituiu uma associação de caráter empresarial com poder de pressão política (e econômica) para atrair os investimentos públicos necessários para solucionar os aspectos negativos então presentes.

Ainda que o estabelecimento do coeficiente único na cidade pelo Plano Diretor possa eventualmente tornar as áreas de operação urbana mais atrativas, principalmente em função da perspectiva de valorização proporcionada pelos investimentos das contrapartidas, enquanto não forem solucionados os fatores de “desqualificação ambiental” – leia-se isolamento, proximidade via férrea, usos industriais, drenagem – existirão outras oportunidades de investimento com retorno mais seguro e imediato, que não dependam das “melhorias” a serem implantadas a médio ou longo prazo.

2.6 Operação Urbana Centro

Quando numa cidade a expansão urbana intensifica-se e alcança certa escala, a noção de centro torna-se mais complexa a medida que novos subcentros assumem funções concorrentes com as do centro original. Este processo possivelmente colaborou com a aceleração do declínio e deterioração dos centros urbanos, que se manifesta a partir dos anos 50 nos centros europeus e norte-americanos, e no Brasil, o assunto ganha relevância nos meios técnicos a partir dos anos 80 (VARGAS, CASTILHO, 2006).

Entende-se por declínio urbano a perda de antigas funções e da capacidade econômica do local, o dano ou declínio das suas estruturas físicas e o rebaixamento dos valores das transações econômicas, fazendo com que os investimentos não sejam mais atraentes. Como resultado temos a falta de manutenção das edificações e dos espaços públicos, o rebaixamento do nível econômico das transações imobiliárias e o elevado nível de vacância dos imóveis.

BOMFIM (2004) em seu estudo sobre as altas taxas de vacância[76] presentes na área central, recorre à ANDREWS (1971) para explicar a relação entre vacância, sucessão de usos e crescimento urbano como importantes indicadores da saúde imobiliária de um setor. Os casos positivos de sucessão de usos seriam quando áreas de uso residencial unifamiliar são convertidas em escritórios ou edifícios de apartamentos; quando estacionamentos transformam-se em condomínios, etc. Entretanto, em áreas centrais e periféricas deprimidas, o autor avalia que não há sucessão de usos sem a intervenção de agentes públicos. A interferência pública poderá atuar no controle da deterioração do uso da terra, prevenindo demolições (executadas para a diminuição dos tributos) e reduzindo a vacância dos imóveis. Portanto somente uma política de reurbanização ou renovação definirá o processo de uso sucessivo da terra urbana.

Dentro de uma política liberal orientada pelas regras do mercado, o poder público deve implementar programas – redução da pobreza local, eliminação

---

[76] BOMFIM (2004:21) coloca que "*a vacância é elemento fundamental do mercado imobiliário para a definição de futuras aplicações pois permite a previsão de riscos, retorno e lucratividade de investimentos imobiliários e, também, as aplicação de recursos públicos.*"

de áreas degradadas, etc - que garantam a recuperação e a rentabilidade para a aplicação dos capitais privados, evitando que estes desloquem seus investimentos para áreas urbanas mais lucrativas. Conforme o grau de declínio urbano, as intervenções públicas podem variar entre processos de reabilitação urbana (transformar estruturas abaixo do padrão para um padrão prescrito), de renovação (reabilitação com demolições para melhorar uma área) ou de redesenvolvimento (demolição, remoção e reconstrução de uma área inteira)[77].

No caso da cidade de São Paulo, o declínio do Centro pode ser atribuído, entre outros fatores, a uma legislação que paulatinamente restringiu o aproveitamento dos lotes e definiu regras de construção que são de difícil atendimento nos lotes característicos do centro (pequenos, pouca frente e muito profundos); e ao uso do automóvel como principal meio de transporte das classes altas e médias, que possibilitou o deslocamento das mesmas para outras regiões da cidade.

Se nos anos 40 e primeira metade dos 50 o Centro, recém reformulado pelo Plano de Avenidas, assistia a um processo de intensa verticalização, este sofreu um duro golpe com a promulgação da Lei 5261/57, que reduziu o CA máximo para 6 em usos comerciais e 4 para residenciais, além de estabelecer cotas mínimas de terreno por unidade habitacional. Este controle gerou a redução dos empreendimentos habitacionais no centro e o deslocamento dos mesmos para as áreas envoltórias, utilizando terrenos maiores e mais baratos[78].

O deslocamento da verticalização impulsiona a região da Av. Paulista que se consolida como um importante subcentro, atraindo o comércio das elites e as sedes das empresas para a região, e como conseqüência, o centro é paulatinamente ocupado por camadas mais populares.

---

[77] Estes conceitos encontram-se na dissertação de BOMFIM (2004), que utiliza os conceitos elaborados por H.W. RICHARDSON. *Economia Urbana.* Trad. Flavio Wanderley Lara. São Paulo:Interciência, 1978.

[78] O crescimento vertical nos anos 60 atingira nesse período 29 bairros, a maioria deles localizados na zona sudoeste da cidade, como decorrência da lei 5261/57 e do crescente uso do automóvel. Bela Vista e Cerqueira César são os que mais verticalizam, seguidos por Santa Cecílica, Bom retiro, Higienópolis, Campos Elíseos, Pinheiros, Vila Buarque, Vila Mariana, Paraíso, Aclimação, Consolação, Liberdade, Jardim Paulista, Mooca, Perdizes, Brooklin, Cambuci, Santa Ifigênia e Santana. Nos demais a verticalização era incipiente. (SOMEKH, 1989)

A Lei de zoneamento de 1972 (Lei nº 7805/72) e o Código de Obras e Edificações restringem ainda mais o aproveitamento construtivo e estabelecem um padrão tipológico para os edifícios residenciais – a torre isolada no lote - que afasta as possibilidades mercadológicas do centro de abrigar apartamentos voltados às classes médias e altas, dado suas características morfológicas.

As dificuldades em se adaptar um parque construtivo desenvolvido nos anos 40 e 50 às novas regras urbanísticas desenvolvidas nos anos 70 fez com que o poder público estabelecesse legislações específicas para incentivar a reabilitação e manutenção das edificações na área central. A Operação Urbana Anhangabaú, apesar de sua curta duração (três anos de vigência) já definia direitos urbanísticos adicionais que poderiam ter efeito na renovação do estoque construído. Posteriormente, aprovou-se a "Lei das Fachadas" (Lei 12.350 de 6 de junho de 1997), que concede benefícios tributários à proprietários ou empreendedores que recuperarem bens tombados, e a Operação Urbana Centro (Lei nº 12.349/97), analisada a seguir.

Estas iniciativas alinham-se a um extenso programa de recuperação do Centro que teve maior visibilidade com a criação, em 1991, da ONG "Viva o Centro", sob a iniciativa do Banco de Boston[79], e que resultou em várias ações locais[80] implementadas tanto pelo poder público como pela sociedade civil, destacando-se a intensa recuperação de edifícios para abrigar atividades culturais[81]. Além disso importantes ações políticas trouxeram de volta ao centro secretarias estaduais, a sede do governo municipal (ocupando o antigo prédio do Banespa), e há a possibilidade de tornar o Palácio dos Campos Elíseos novamente residência oficial do governador (como outrora).

---

[79] Conforme HECK (2004:203), esta associação "representa os interesses das entidades financeiras instaladas na região". O Viva O Centro vem elaborando uma série de estudos e propostas urbanísticas que possibilitam a reivindicação política por melhorias no Centro que são orientadas para atender às necessidades das classes gerenciais ainda presentes no centro, e indiretamente aos interesses dos comerciantes e dos investidores imobiliários

[80] PROCENTRO, Centro Seguro, Programa de Ações Locais, entre outras.

[81] Complexo Cultural Júlio Prestes, Escola de Música no antigo prédio do DEOPS, Centro Cultural Banco do Brasil, Centro Cultural dos Correios (em construção), Reforma da Pinacoteca do Estado, Restauros da Catedral da Sé, do Museu de Arte Sacra, do Memorial do Imigrante, etc.

Portanto, iniciativas públicas e privadas buscam resgatar o prestígio da região central intensificando seu caráter cultural e de lazer, como forma de atrair novos negócios e comércios para a região, o que vem ocorrendo, como por exemplo a instalação de empresas de teleatendimento e teleinformática. Como fatores positivos somam-se a permanência de tradicionais segmentos de setores financeiros e jurídicos na área central e a implantação das linhas 4 e 5 do Metrô que conectarão as regiões do Morumbi e de Santo Amaro ao Centro.

Porém são muitos os aspectos negativos do centro do ponto de vista imobiliário. Além da presença de populações de baixa renda como usuárias e moradoras[82], que tendem a afastar as camadas de maior poder aquisitivo; de áreas fortemente deterioradas como a "cracolândia"; da dificuldade de acesso por automóvel aliado a ausência de garagens e a concorrência com outras áreas imobiliárias mais rentáveis, tais aspectos demonstram a dificuldade em atrair investimentos privados para a região e mesmo de manter os atuais ocupantes[83].

Diante desse quadro, é interessante analisar as propostas do "Viva O Centro" para a recuperação da área central, apresentadas em carta aberta dirigida aos candidatos à prefeitura municipal na eleição de 2004[84].

Na introdução, é enfatizada a recuperação do centro pelo estímulo às atividades ligadas ao lazer, turismo, cultura e entretenimento, entendidas como excelentes fontes de renda e emprego.

Das dez propostas apresentadas, uma enfatiza a requalificação do Pólo Luz mediante a recuperação (física e, principalmente, social) dos espaços livres envoltórios (esse local é conhecido como "cracolândia", em função da presença de grande quantidade de meninos de rua) aos importantes

---

[82] Segundo pesquisa da FIPE de 1994, na área central da cidade de São Paulo 600.000 pessoas vivem em condições habitacionais de risco e insalubridade em cerca de 25.000 imóveis identificados. Dado retirado do II Seminário internacional da LARES – Latin American Real Estate Society, em Set. 2001, conforme estudo de ROTTMAN, E.; ALMEIDA, S. W. "Bairros centrais vocacionados para a renovação urbana residencial de baixa renda: a construção de um modelo hedônico georreferenciado". Ver http://www.lares.org.br/SL2_rottmann.pdf

[83] O Banco de Boston, que capitaneia a ONG "Viva o Centro", transferiu recentemente sua sede para a Av. Nações Unidas.

[84] Ver http://www.vivaocentro.org.br/download/vivaocentro2004.pdf

equipamentos culturais aí instalados: Pinacoteca do Estado, Jardim da Luz, Museu de Arte Sacra, Complexo Cultural Júlio Prestes, Estação da Luz e Av. Casper Líbero(fig. 17 e 18).

Figura 17 – Estação da Luz e o recém inaugurado Museu da Língua Portuguesa. Nesta região, junto ao parque da luz e à Estação Júlio Prestes, vem sendo realizados importantes investimentos públicos na recuperação de edifícios históricos transformados em instituições culturais - sala de concertos, pinacoteca, museus – visando recuperar a região que enfrenta baixa dinâmica imobiliária e agudos problemas sociais. Fonte: www.sãopaulo.com.br

Cinco propostas tratam da necessidade de ampliar a acessibilidade de veículos (particulares) à área: melhorar o desenho viário da rótula central, liberar o vale do Anhangabaú ao trânsito local, revisar o sistema de calçadões (remoção dos camelôs e liberação para o uso de automóveis), implantar sistema de bondes circulares (eliminar a presença dos ônibus na área central como forma de desviar os fluxos populares dessa área, e proporcionar um sistema de transporte mais elitizado e de maior qualidade para os novos usuários) e construir (urgentemente) garagens subterrâneas.

Outras três propostas procuram solucionar os problemas do comércio informal (criando-se dois ou três shoppings populares para os ambulantes legalizados), dos moradores de rua (a serem encaminhados para instituições) e da falta de segurança e fiscalização da ordenação urbana (instituição da zeladoria urbana para fiscalizar a adequada manutenção das calçadas, a coleta de lixo, inibir a poluição visual, atender a população carente e implementar programas de segurança pública). Por último, defende-se a criação de um “guichê inteligente no Centro”, capaz de agilizar a aprovação de projetos nos diversos órgãos públicos, flexibilizando normas relativas a projetos de reforma, reciclagem e restauro de edificações.

Figura 18 – Estação Júlio Prestes, reformada para abrigar a OSESP, outro importante exemplo de investimento do Estado na revalorização do local, buscando atrair classes de maior renda para o consumo dessas atividades culturais. Fonte: www.sãopaulo.com.br

Delineia-se assim uma perspectiva de valorização imobiliária do centro através da atração de população de mais alta renda, consumidora dos espaços culturais mediante a oferta de acessibilidade (por automóvel), segurança, limpeza social e ordenamento dos espaços públicos.

Esta estratégia de desenvolvimento para a região central também esta implícita nas ações do poder público, responsável pelo investimento em equipamentos culturais e pela transferência de órgãos públicos para o centro, como meio de atrair usuários de maior nível de renda (funcionários públicos), que podem vir a ser potenciais consumidores de novos investimentos imobiliários na região

Entendemos que a OU Centro (fig. 19), aprovada pela Lei nº 12.349, em 06 de junho de 1997, reafirma a estratégia como acima delineada. Dentre os objetivos específicos apontados na Operação Urbana incentiva-se a "vocação" cultural e institucional através da preservação do patrimônio histórico e do incentivo à localização na área de órgãos públicos dos três níveis de governo. Indica-se a necessidade de "melhorar a acessibilidade da área" e como esta já é a mais acessível da cidade por transporte público, subtende-se a necessidade de melhorar o acesso de carros ao Centro. Para a necessidade de ampliar a oferta de moradias as diretrizes urbanísticas estimulam o remembramento de lotes e oferecem facilidades para a construção de novos edifícios residenciais e de garagens.

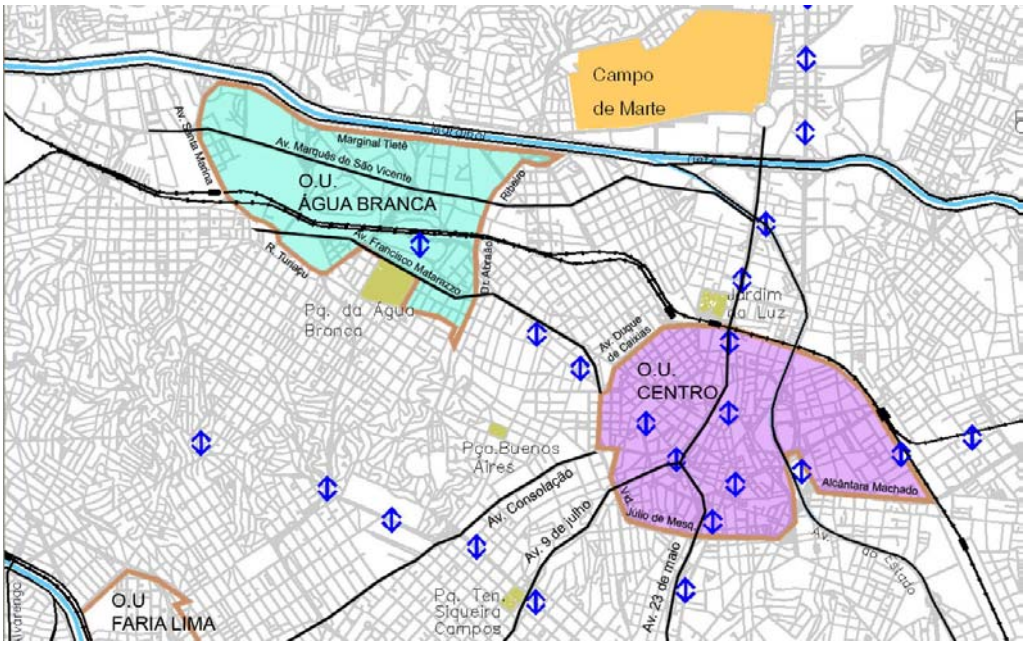


Figura 19 – Limites da OU Centro

Dentre os incentivos previstos na operação, destacam-se a transferência de potencial construtivo (TPC) de imóveis tombados ou situados em zonas de uso Z8-200[85], visando à recuperação das edificações; e um conjunto de incentivos para a realização de novos empreendimentos habitacionais, permitindo potenciais construtivos superiores aos máximos estabelecidos para a cidade, dispensa da necessidade de garagem ou permissão de construção adicional de garagens sem interferir no índice de aproveitamento residencial, bônus para o remembramento de lotes para a construção de grandes empreendimentos, e para os casos de reconstrução, a garantia dos mesmos índices de aproveitamento e ocupação do imóvel demolido.

Quanto as regras que estabelecem as possibilidades de transferência de potencial de construção de imóveis tombados, as "Conclusões do Grupo de análise nomeado pela Portaria nº 133 -08/05/2002"[86], indicam que os cálculos adotam índices de CA arbitrários, tornando a TPC em uma espécie de "gratificação", agraciada ainda com a possibilidade (dada pelo item IV do artigo 7º) em atingir CA 6 em qualquer área da cidade, desrespeitando a

[85] Z8-200 – Imóvel de caráter histórico ou de excepcional valor artístico, cultural ou paisagístico, destinado à preservação (L. 8.328, Art. 1º)
[86] Grupo que efetuou estudos críticos relativos às Operações Urbanas vigentes em função da aprovação do Estatuto da Cidade – que implanta novos instrumentos de gestão da cidade – e do Plano Diretor da cidade, que estabelece uma nova regulação para a cidade, e principalmente em função do insucesso da operação no alcance das propostas formuladas

LOUS –Lei de Uso e Ocupação do Solo - que estabelece o limite máximo para o CA de 4.

No cálculo de TPC, para os imóveis com índice de aproveitamento inferior a 7,5, a área transferível é igual a diferença entre a área efetivamente construída e o índice estabelecido de 12. Nos casos de imóveis com CA maior que 7,5, é fornecida a seguinte tabela:

- 60% da área construída até CA 12;
- 40% da área construída para CA entre 12 e 15;
- 20% da área construída para CA superior a 15.

Segundo a comissão, a maioria dos processos apresentados na OUC buscam a TPC de imóveis tombados para aplicação em outras áreas da cidade mais valorizadas, não alavancando novas construções na área central. O estudo indica que existe um potencial de transferência dos imóveis tombados de cerca de 6.000.000 m^2; comparando-se aos 700.000 m^2 de área construída adicional comercializada na OU Faria Lima em seus primeiros sete anos de vigência, pode-se ter noção do impacto dessas transferências na cidade.

Segundo relatório da EMURB de junho/2001, a maioria das propostas apresentadas na OU Centro refere-se a TPC:

Tipo de solicitação	Quantidade de solicitações
Cessão de potencial construtivo	25
Cessão onerosa de espaço aéreo	1
Cessão onerosa de espaço subterrâneo	1
Doação de área verde para receber potencial construtivo	1
Compra de potencial construtivo	30
Regularizações de edificações	5
Reformas com aumento de área ou mudança de uso	13
Construção de edifício residencial (1), hotel (1), centros comerciais (2), uso misto (2)	6
Total	82

Tabela 2 – Fonte: EMURB

Portanto, o mecanismo da TPC pode gerar impactos negativos em outras regiões da cidade como faz concorrência às outras OU; e os demais benefícios concedidos na OU Centro, muitos deles gratuitos, desestimulam a utilização do TPC na área central.

Com relação a construção residencial, os instrumentos incentivam tanto a demolição de imóveis existentes como o remembramento de lotes, podendo ocasionar uma descaracterização da área central pela presença de novos padrões tipológicos freqüentes em áreas valorizadas da cidade. Por outro lado, não existem instrumentos que incentivem a reabilitação dos imóveis existentes, muitos deles vagos e que constituem um patrimônio imobiliário considerável. A opção pela reconstrução pode ser adequada em locais subutilizados e com imóveis em péssimo estado de conservação, porém o uso sistemático de reconstruções acabará por valorizar a área e expulsar a população moradora. Portanto, efetivar um programa de reformas do parque construído existente, a partir de avaliações econômicas, pode representar uma oportunidade de refrear a valorização excessiva do local, permitindo a permanência dos atuais moradores

Apesar dos benefícios propostos serem muito superiores aos concedidos em outras operações urbanas – potencial construtivo gratuito nos três primeiros anos, com descontos progressivos nos anos posteriores, índices de construção superiores ao resto da cidade, etc – praticamente não houve interesse do mercado imobiliário na promoção de novas construções, "o que indica a inadequação do modelo proposto tanto física como mercadologicamente falando". As conclusões do grupo de análise demonstram que:

"(...) *o principal mecanismo da OU Centro que deveria ser a concessão de potencial construtivo, vem demonstrando, quer pela falta de interesse do mercado, quer pela comparação com outras áreas da cidade onde o mecanismo funciona efetivamente, que a disponibilização de índices urbanísticos elevados dissociada de uma política mais ampla atrelada aos objetivos do Plano Diretor, não é suficiente para garantir que ocorra a melhoria da qualidade de vida e da paisagem.*"

Figura 20 – Vista da área central a partir do pátio do colégio. A alta densidade construtiva e a presença de edificações históricas dificultam a sucessão de usos pela renovação edilícia. Não existe nenhum incentivo para a reforma dos inúmeros edifícios que permanecem vagos na região. Fonte: Alex Rosa

A inadequação do modelo proposto, mercadologicamente falando, parece claro. O custo das demolições, principalmente de edificações verticalizadas, é alto; existe certa dificuldade operacional em se construir no centro e o fator localização – vital para os empreendimentos imobiliários - ainda é uma incógnita suficientemente forte para desestimular uma ampla atuação do mercado suficiente para reverter a imagem do Centro e torná-lo atrativo – para a classe média. Que, por sua vez, nos últimos anos sofreu queda significativa no nível de renda[87] e na estabilidade do emprego, fatores fundamentais para se obter crédito imobiliário (fig. 20).

Não parece provável que o mercado consumidor potencial seja a classe de alta renda e, portanto, estabelecer linhas de financiamento que possibilite o reaproveitamento do parque construído numa perspectiva de tornar o custo dessas habitações mais baratas, inclusive estimulando a locação imobiliária – parecem medidas mais adequadas. DIOGO (2004) aborda a experiência francesa, onde o Estado atua na definição da política habitacional e dos financiamentos para a promoção de moradias econômicas de aluguel (HLM – Habitation à Loyer Modere), para a reabilitação do parque imobiliário construído de conjuntos de bairros (movimento Pact-Arim, Protection Amélioration Conservation Transformation de l´habitat Associations de Restauration Immobilière), e provê financiamento subsidiado aos proprietários para recuperação de seus imóveis a serem destinados obrigatoriamente à

[87] Pesquisa do prof. Waldir Quadros, do Instituto de Economia da Unicamp, revela números que explicitam o rebaixamento social da classe média brasileira. O estudo aponta que, em 2002, 39% das famílias de classe média apresentavam rendimento abaixo de R$ 1.000,00. Sobre o assunto ver http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/maio2004/ju251pag08.html

habitação social, constituindo-se num apoio econômico às obras de reabilitação do setor locativo privado. Segundo o estudo, a reabilitação urbana representa 50% do setor da construção civil francês e emprega 30% a mais de mão-de-obra que o setor de edificações novas.

Apesar dos investimentos significativos iniciais da prefeitura e do Estado em "projetos culturais", ainda não se construiu os elementos de atratividade suficientes para garantir a dinamização das parcerias desejadas. Restrições quanto à transferência de potencial construtivo presentes no Plano Diretor – este propõe que para o cálculo de coeficiente adicional de aproveitamento além de 1, somente se certificarão áreas correspondentes a 0,5, devendo o eventual restante, para alcançar CAs. 2,5 ou 4,0 provir de outorga onerosa – e dúvidas legais sobre a validade dos instrumentos da OU Centro frente às novas determinações previstas no Plano Diretor deverão ser equacionadas para recuperar a confiabilidade da transação.

2.7 Operação Urbana Água Espraiada

Nos anos 70, a avenida Faria Lima surge como um importante eixo de atividades bancárias e comerciais. A partir de 1975, a construtora Bratke & Collet constrói dezenas de edifícios especialmente para escritórios na Av. Eng. Luis Carlos Berrini, no Brooklin. Em 1978 é inaugurada a ponte Ari Torres, sobre o Rio Pinheiros. Junto a Ponte João Dias (existente desde a década de 40) foi erguido um enorme empreendimento imobiliário denominado "Centro Empresarial". A região da marginal do Rio Pinheiros ia consolidando seu prestígio como novo pólo terciário da cidade.

Nesta região, desde 1968 está prevista a implantação de uma avenida de fundo de vale junto ao córrego Água Espraiada Nos anos de 1970, o Departamento de Estradas e Rodagem desapropriou faixa de 120 metros junto ao leito do córrego para implantação de uma via expressa que faria parte do Anel Rodoviário Metropolitano. Posteriormente, com a transferência do Anel Metropolitano para a Av. Cupecê, as áreas desapropriadas sofreram um processo de invasão e ocupação por favelas. O processo se intensificou com a crise econômica dos anos de 1980. Em 1983, nova proposta é elaborada ocupando uma faixa menor, de 60 m, para implantação de uma via arterial ligando a Marginal Pinheiros até a Av. Washington Luis.

Durante a gestão de Jânio Quadros (1986-1988), a EMURB contratou o Escritório Técnico Julio Neves pra realizar uma proposta de operação urbana para a área da Faria Lima, que englobava a região do córrego Água Espraiada (HECK, 2004). Este projeto, conhecido como "Boulevard Sul", durante a gestão Luiza Erundina (1989 -1992), acabou originando a Operação Urbana Água Espraiada, que tinha como principal fator indutor a extensa área desapropriada pelo DER e cuja proposta foi encaminhada à Câmara Legislativa em 1992.

O plano urbanístico contido nesta proposta previa a execução de uma avenida ligando a Marginal do Rio Pinheiros a Av. George Corbisier – que seria estendida - com característica de avenida parque, criando espaços permeáveis ao extravasamento das águas do córrego e afastando as pistas, funcionando como uma avenida local de apoio à Av. dos Bandeirantes (fig.21). A proposta abrangia a duplicação do Dreno do Brooklin e a

relocação da população favelada em terrenos livres dentro do perímetro da Operação – todos localizados na porção oeste da Av. Washington Luis, Jardim Babilônia, Jd. Oriental, bairros menos valorizados.

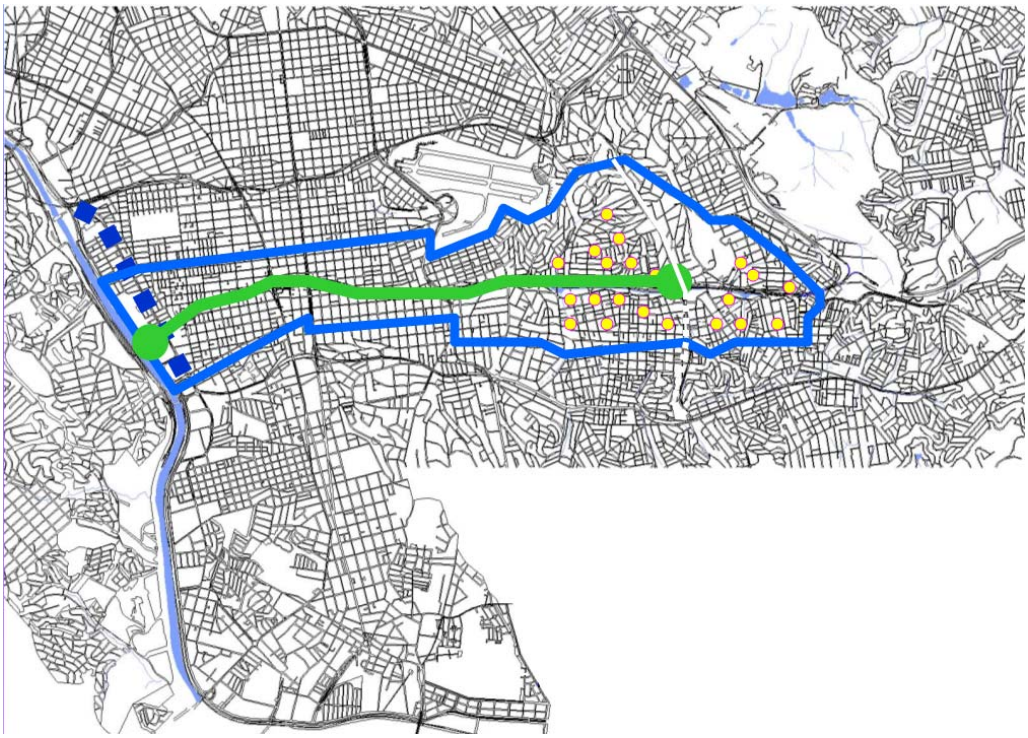


Figura 21 – proposta de operação urbana realizada no governo Erundina. Localização das HIS nos bairros menos valorizados (gleba Jabaquara) Fonte EMURB

No governo de Paulo Maluf (1993-1996), no início de 1993, o Projeto de Lei foi retirado da Câmara pelo executivo. A EMURB perdeu o controle do processo passando este à Secretaria de Obras Públicas, que alterou totalmente as características do projeto; a avenida passou a ser expressa com vias marginais e com extensão prevista até a Rodovia dos Imigrantes (fig. 22).

Com a aprovação da Lei de Melhoramentos nº 12.123/96, a prefeitura executou parcialmente as obras – somente as vias que seriam expressas, as marginais viriam num segundo momento – até a Av. Washington Luis; construiu o piscinão junto à Av. Dr. Lino de Morais Leme, a estação de bombeamento e a canalização do córrego no trecho construído da avenida. Para a construção da avenida, a prefeitura deslocou a população favelada, com pequena parte alocada no conjunto Barro Branco, localizado no Educandário (km 15 da Rodovia Raposo Tavares), outros mudaram para

trecho a montante do córrego, e grande parte foi ocupar as áreas públicas junto aos mananciais, num processo muito bem documentado por FIX (2001). Estas obras foram realizadas com recursos orçamentários e tinham por objetivo revalorizar a área para incentivar posteriormente a adesão à Operação Urbana.

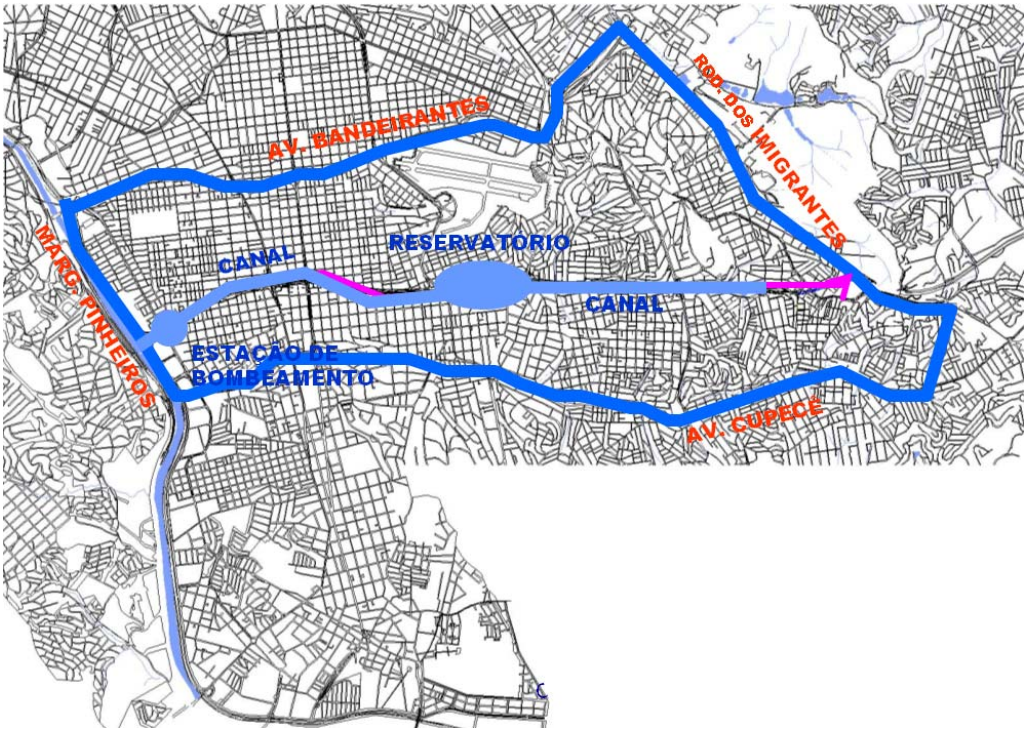


Figura 22 – proposta de operação urbana da gestão Maluf. Fonte: EMURB

É interessante enfatizar como o empresariado local participou ativamente para a realização dessa avenida, numa clara articulação com o poder público, com o objetivo de remover a população favelada e assim maximizar a valorização imobiliária da região, e para tanto chegou a realizar uma arrecadação de fundos entre os associados para subsidiar as ações de remoção da prefeitura (FIX, 2001).

No Governo Celso Pitta (1996-2000), o processo da operação urbana volta às mãos da EMURB e diante da alteração radical das características da avenida, resolveu-se contratar consultoria externa realizada pelos escritórios Botti Rubin e Ambiente & Paisagem.

Nos diagnósticos realizados nos estudos anteriores, ficava clara a existência de dois grandes sub-perímetros, Brooklin e Jabaquara, pelas diferentes

características topográficas, cuja transição se dá nas imediações da Av. Washington Luis: em direção à foz do Rio Pinheiros, a topografia é suave; junto às cabeceiras, a topografia é muito acidentada.[88] Mas é principalmente no zoneamento que fica evidente as diferentes condições de valorização imobiliária presente nos dois sub-perimetros: no Brooklin, diversas zonas de uso compõem uma verdadeira colcha de retalhos; o Jabaquara é quase todo uma Z2 interrompida por pequenas manchas de zonas Z3.

O estudo realizado pelo Escritório Botti-Rubin deteve-se em seis questões principais: as transformações previstas com a implantação da avenida; espaços livres públicos; o zoneamento existente e as potencialidades de transformação; HIS; a inserção no mercado imobiliário; o sistema viário e transporte.

A drástica modificação do papel da avenida exigiu uma nova compreensão das interferências em relação ao entorno e na área como um todo. Caracterizada como um via de ligação metropolitana e com alta fluidez, a avenida atrairia para si todo o trânsito pesado da Av. dos Bandeirantes, o que seria muito prejudicial aos bairros lindeiros.

A primeira consideração foi em relação ao desenho desta avenida, tanto no trecho já implantado como na extensão futura. A proposta defendeu a opção por uma via enclausurada, sem as vias marginais, que poderiam contaminar o transito local ao constituir uma via alternativa em horas de congestionamento, piorando as condições de habitabilidade dos bairros lindeiros, que basicamente comportam usos residenciais. Entendeu-se a nova via como uma barreira física – um corte no tecido urbano – como o rio que sempre esteve ali e que deveria ser superada em pontos estratégicos.

A via, com poucas e estratégicas ligações, seria mais fluída e melhoraria as condições viárias das Avenidas Cupecê e dos Bandeirantes, que poderiam servir como eixos de acesso aos bairros residenciais; daí justificou-se que o limite da operação não deveria ser um recorte topográfico relacionado às cumeeiras que conformam a bacia do córrego, proposta que comparecia em

[88] O desnível dentro da área é de 100m, com o nível 727m na foz e 828m no ponto mais alto. O córrego, sob a Av. Washington Luis está na cota 738m. Junto à Av. Armando Arruda Pereira, a conformação física é de uma grota, com inúmeras nascentes. Nesta área se situam as moradias e formas de ocupação mais precárias da região.

estudos alternativos realizados pela EMURB, mas deveria abranger essas vias expressas pelo impacto direto que sofreriam com a implantação da Av. Água Espraiada.

Portanto a área de abrangência para o estudo da OU adotou como perímetro os grandes eixos viários. A nordeste: Avenida Bandeirantes / Avenida Affonso D'Escragnolle Taunay; a sudoeste: Avenida Roque Petroni Junior/Avenida Prof. Vicente Rao/Avenida Vereador João de Lucca/Avenida Cupecê; a noroeste: Avenida Nações Unidas; a sudeste: Rodovia dos Imigrantes e divisa municipal fechando o perímetro até à Avenida Cupecê

Além de conciliar qualidades paisagísticas ao desenho da via expressa – parque linear junto a via, definições urbanísticas específicas para as quadras adjacentes, etc – a plano previa a implantação de seis parques públicos com áreas maiores que o do Parque do Nabuco, e outras seis com áreas acima de 10.000 m^2, que ampliariam a relação de área verde por habitante de 1,34 para 3,01 m^2

Quanto ao zoneamento existente e potencialidades de adensamento, o diagnóstico básico procurou estabelecer zonas homogêneas quanto ao arruamento, parcelamento e tipologia, disponibilidade de áreas verdes, interesse do mercado imobiliário, características da paisagem e tipo de ocupação já existente.

A partir desse diagnóstico foram delimitadas 5 sub-áreas com diferentes tipologias de ocupação (fig.23)

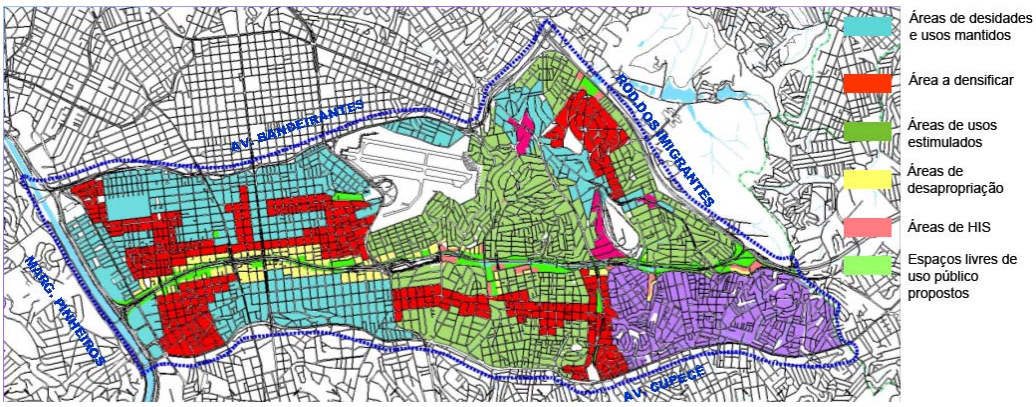


Figura 23 – proposta de operação urbana realizada na gestão Pitta. Fonte: EMURB

Áreas de Ocupação Estimulada e Usos Incentivados: correspondem as áreas lindeiras à avenida Água Espraiada, entendidas como áreas de reciclagem com alto potencial de transformação, pois que sofrerão impacto direto com a implantação da avenida, devendo ser renovadas em curto prazo para dar uma "cara" para a avenida (foto 24).

Figura **24** – Vista da av. Água Espraiada, a direita da foto, o bairro de Vila Cordeiro, uma Z1 a ser adensada; ao centro, área de densidades ampliadas (bairro Monções). Fonte: Ricardo Flores, foto tirada no ano de 1999.

Áreas de Densidades Ampliadas e Usos Incentivados: são áreas a densificar, (incluindo a Z1 da Vila Cordeiro) e divide-se em dois sub-setores: áreas com potencial de transformação comprometido são as que, embora próximas a locais valorizados, possuem parcelamento retalhado e malha viária estreita; áreas de renovação com alto potencial de transformação, aquelas bem localizadas, com ocupação de baixa densidade e com boa infra-estrutura viária.

Áreas de Densidades Mantidas e Usos Preservados: são as áreas consolidadas, onde o zoneamento possibilita o coeficiente de aproveitamento máximo de 4, ou áreas de Z1 a serem preservadas pela sua qualidade ambiental.

Áreas de Usos Estimulados: apresentam baixo potencial de transformação pela descontinuidade de malha, parcelamento muito retalhado e topografia desfavorável. Em sua maioria são áreas de encostas classificadas como Z2 com duas manchas esparsas de Z3. Mantem-se sua atual utilização, localizando-se aí a maior parte das áreas de HIS (foto 25).

Figura 25 – Área de usos estimulados, determinado para grande parte da gleba localizada no Jabaquara. Início da Av. Águas Espraiadas, junto ao Piscinão, construído na altura da Av. Washinton Luis, na gleba Jabaquara. Após esse limite, o córrego segue não canalizado, e com suas margens ocupadas por favelas. Fonte: Ricardo Flores, foto de 1999.

Figura 26 – Na gleba Jabaquara e Americanópolis, as margens do córrego são ocupadas por favelas, processo que foi acelerado com a vinda de famílias deslocadas da área onde foi implantada a av. Água Espraiada. Fonte: Ricardo Flores, foto de 1999.

Figura 27 – Vista da área onde se localiza a nascente do córrego, ao longe a Rodovia dos Imigrantes. Percebem-se grandes áreas de habitação precária, transformadas em APE. Fonte: Ricardo Flores, 1999.Fonte: Ricardo Flores, foto de 1999.

Áreas de Regularização e Usos Incentivados: configuram toda uma extensa gleba densamente ocupada por população de baixa renda, caracterizada por ocupações inadequadas ao sítio muito acidentado, comportando várias áreas de invasões e assentamentos precários, onde se propõe uma APE – Área de Projeto Especial (foto 26 e 27)

Os parâmetros de adensamento propostos estão sempre relacionados a obrigações de cessão de área para uso público, ora estabelecendo aumento da largura das calçadas por doação de recuo frontal dos lotes, ora incentivos para que em lotes com áreas entre 2.000 e 10.000 m^2, que se beneficiassem da outorga onerosa, disponibilizem em seus imóveis espaços abertos ao uso público. Como restrições, estabelece para algumas regiões CA máximos diferenciados (menor do que 4, ou preservando os índices presentes na legislação) e gabaritos.

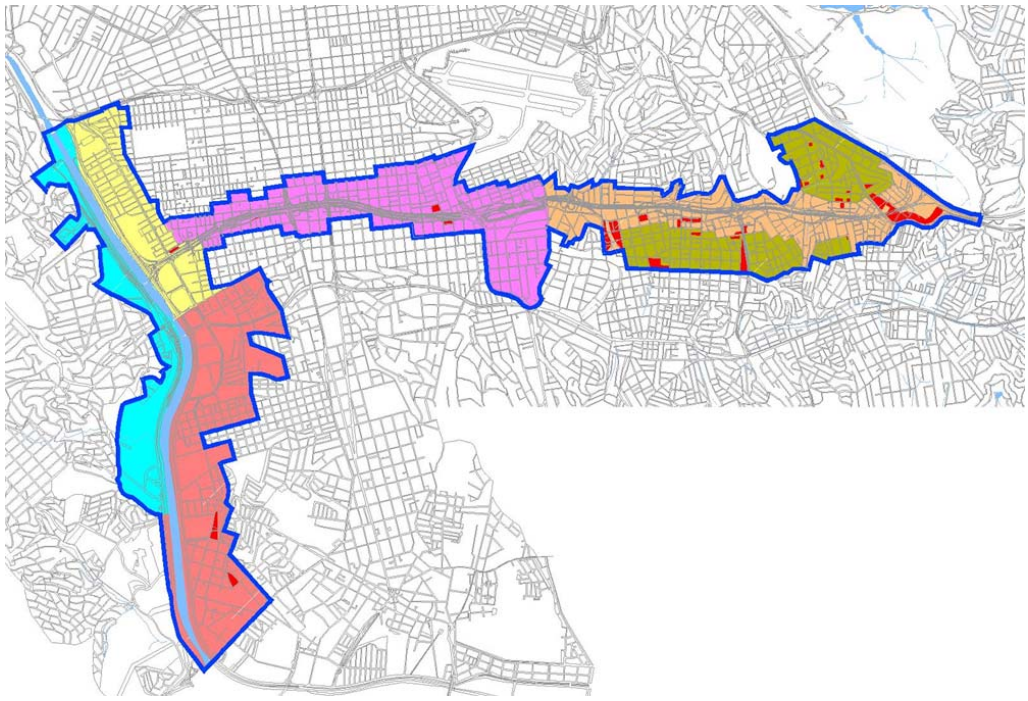


Figura 28- Proposta de operação urbana da gestão Marta Suplicy. Em azul: subperímetro Marginal Pinheiros; vermelho: Chucri Zaidan; amarelo: Berrini; uva: Brooklin; bege: Jabaquara; mostarda: Americanópolis. As manchas de vermelho são as áreas de ZEIS previstas, na sua maioria localizada no setor Jabaquara/Americanópolis. Fonte: EMURB.

A Lei que criou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Lei nº 13.260 de 28/12/2001) foi apresentada como uma lei completa, dentro dos objetivos do Estatuto da Cidade e respeitando as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor de 2002, executada naquela mesma administração. Teve por

base o estudo desenvolvido pelo Escritório Paulo Bastos que, embora mantendo algumas idéias desenvolvidas no estudo da Botti&Rubin e Ambiente&Paisagem, alterou significativamente algumas propostas, principalmente o perímetro de intervenção da Operação Urbana (fig. 28)

O recorte da nova área objeto da operação seguiu dois critérios: geográfico, no caso do setor caracterizado pela implantação da avenida Água Espraiada, onde as cumeeiras que conformam o vale do córrego conformam o limite da operação urbana; e imobiliário, no caso do setor caracterizado pela extensão da Av. Chucri Zaidan até a ponte João Dias, incorporando a zona industrial de Santo Amaro e o lado oeste da Marginal do Rio Pinheiros, que apresenta inúmeras glebas ainda desocupadas (fig. 29).

Figura 29 – Vista da Marginal Pinheiros a partir do bairro do Morumbi. A OU Água Espraiada complementa a OU Faria Lima, mapeando as áreas de futura valorização imobiliária ao longo do Rio Pinheiros. Á esquerda, região verticalizada do Itaim; ao centro, mancha de verticalização do Campo Belo (comprovando que a área já era valorizada antes da aprovação da OU Água Espraiada). Fonte: Ricardo Flores, foto de 1999.

A Lei da operação defende a incorporação desta nova área pela tendência a futura desocupação dos imóveis industriais, ainda hoje em funcionamento, buscando assim se adiantar à lógica do mercado, visto que esta área pode representar estoque futuro de incorporações imobiliárias para uso terciário ou habitacional, nos moldes como vem ocorrendo ao longo da Av. Marginal do Rio Pinheiros. Essa nova área anexada à proposta de Operação Urbana é responsável pela oferta de quase metade de coeficiente de construção adicional de toda a operação[89] (fig. 30)

[89] Previu-se estoque total de área adicional de construção de 3.750.000 me assim distribuídos: para o setor Jabaquara, 500.000 m2; para os demais setores – Brooklin, Berrini, Chucri Zaidan e Marginal Pinheiros -, 3.250.000 m2. Quanto à disponibilidade de área de construção adicional, o estudo computou as seguintes áreas por setores: Brooklin, 1.500.000 m2; Berrini,

Figura 30 – Vista da verticalização às margens do Rio Pinheiros, em direção às áreas Chucri Zaidam e Marginal Pinheiros, áreas incluídas dentro da OU Águas Espraiadas pelo seu potencial interesse imobiliário futuro. Fonte: Ricardo Flores, foto de 1999.

Subdividiu-se a área em seis setores - Berrini, Marginal Pinheiros e Chucri Zaidan, Berrini, Jabaquara e Americanópolis – com diferentes parâmetros urbanísticos, para respeitar as particularidades locais; mas como diretrizes gerais, permite-se a intensificação da ocupação máxima dos setores Berrini, Marginal Pinheiros e Chucri Zaidan, e incentiva-se a intensidade de usos nas áreas já verticalizadas – Setor Berrini, que engloba os bairros de Campo Belo e Vila Mascote, com índice de CA até 4. Propõe-se a flexibilização de usos nas quadras lindeiras à avenida Água Espraiada junto às zonas estritamente residenciais, mantendo porém restrições de gabarito (25m). Para o Setor Jabaquara, incentiva-se usos diversificados e índice de CA de até 4 e no setor de Americanópolis, permanece a legislação vigente, exceto para as ZEIS, que obedecem à legislação específica.

Portanto a idéia principal da operação é incorporar áreas com maior potencial de transformação favorecendo a maior captação de recursos, seguindo os claros vetores de expansão imobiliária da Marginal do Rio Pinheiros, e não por acaso o limite da operação urbana coincide com o limite da última Z1 do entorno próximo e com o último empreendimento empresarial de escritórios da região da marginal Pinheiros – o Centro Empresarial, localizado na ponte João Dias.

250.000 m2; Chucri Zaidan, 2.000.000 m2 e Marginal Pinheiros, 600.000 m2, e manteve a legislação vigente no caso do setor Americanópolis. A idéia é criar escassez de CEPACs, portanto nem todo o potencial (de 4.850.000 m2) é ofertado.

Os objetivos da operação compreende a execução completa da Av. Água Espraiada, incluindo o sistema viário de apoio, a construção de HIS para atender as famílias atingidas pelo plano de melhoramentos, estender a Av. Chucri Zaidan até a Av. João Dias, conformando uma via paralela a marginal; melhoramentos ambientais e no sistema de espaços públicos e implementação de programas para atendimento à população de baixa renda. Além dos recursos provenientes das contrapartidas, também se prevê a utilização de verbas orçamentárias e financiamentos.

Das diretrizes específicas, estabelecem-se para cada subperímetro regras diferenciadas quanto ao tamanho dos lotes mínimos, testada mínima, usos permitidos, recuos obrigatórios, CA e TO máximos, bem como a cessão obrigatória de faixas para ampliação de calçadas e adequação viária, e em alguns casos, gabaritos máximos. Em cada setor, os estoques de construção adicionais deverão destinar o mínimo de 30 % para uso residencial e o máximo de 70% para demais usos permitidos na lei.[90]

As contrapartidas que financiarão as obras propostas resultam da modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente – porém devem atender às restrições urbanísticas presentes na lei da operação – e pela aquisição de potencial construtivo adicional, e devem ser pagas em CEPACs. Como incentivos oferta-se potencial construtivo adicional para casos de remembramento de lotes e áreas doadas para calçada.

Estabeleceu-se um valor mínimo de referência para os CEPACs (R$ 300,00, valor em 2004) e uma tabela simplificada para equivalências de potencial construtivo ou mudança de uso por setor que facilitam o calculo da contrapartida. Quando atingido os 3.750.000 m^2, as ofertas de CEPAC serão interrompidas.

Nos três leilões realizados (em 27/07/04, 22/12/04 e 29/11/2005)[91], foram ofertados 226.500 CEPACs e vendidos 173.399 (76,5%), gerando uma receita de R$ 56.200.190,00 (cinqüenta e seis milhões, duzentos mil, cento e noventa reais) num período de um ano e meio. Os recursos estão sendo

[90] No art. 6º do decreto 44.845/2004 que regulamenta a Lei, fica a cargo da CNLU definir novas proporções de uso quando metade do estoque relativo ao setor tiver sido consumido.
[91] Sobre os leilões de CEPACs, ver os resultados dos leilões no site www.cvm.gov.br/dados

utilizados na ligação viária da Av. Água Espraiada com os dois lados da Av. Nações Unidas.

A lei estabelece um grupo de gestão para a operação, presidida pela EMURB, com a participação de sete secretarias municipais e representantes de nove associações, que deverão estabelecer as prioridades nos programas de investimento e obras.

Dado que as duas propostas apresentadas foram realizadas em gestões com diferentes orientações políticas, a comparação pode explicitar pontos comuns ou divergentes que auxiliem na verificação da lógica (política) que ampara o uso desse instrumento.

O estudo elaborado pela Botti Rubin e Ambiente & Paisagem, ao definir como limite da área de operação urbana o setor que realmente sofreria impacto direto pela implantação da via Água Espraiada, ofereceu um recorte urbanístico mais interessante em comparação ao recorte geográfico e mercadológico adotado pelo projeto de operação efetivamente aprovado. Ao englobar áreas com perfis de ocupação muito diferentes, das mais valorizadas às mais carentes, mas principalmente por incluir um grande setor urbano muito desqualificado como no caso de Americanópolis, permitia ampliar a função social da OU ao propiciar ganhos urbanísticos nas áreas menos favorecidas. No caso da Lei aprovada houve uma grande diminuição das áreas carentes e uma grande inclusão de áreas potencialmente valorizadas.

Por outro lado, a Lei aprovada evolui no entendimento das oportunidades mercadológicas ao incluir as áreas lindeiras à Marginal (extensão da Chucri Zaidan), que efetivamente constituem uma frente de expansão imobiliária que deve ter sua transformação monitorada pelo Estado, complementando o eixo de investimentos impulsionado pela OU Faria Lima. Mapearam-se, dessa maneira, as áreas que concentrarão por muito tempo os principais investimentos da cidade relacionados ao setor terciário e a habitação residencial das elites, configurando uma oportunidade única para o Estado controlar o processo de renovação urbana a fim de alcançar um resultado de melhor qualidade do que aquele que vem ocorrendo nas áreas de renovação recente.

A cidade de São Paulo necessita de vias expressas que desviem o tráfego de passagem de maneira eficiente e cuja fluidez não seja comprometida pelo uso lindeiro, tal como acontece com a Marginal do Rio Pinheiros, uma via estrutural sempre congestionada por abrigar além do tráfego de passagem, vários pólos geradores de tráfego que se enfileiram nas vias marginais, mal dimensionadas para resolver o tráfego local, causando obstruções na via expressa. Outra grande dificuldade é solucionar o grande impacto que uma via de trânsito pesado opera no seu entorno imediato, configurando-se como fonte sonora e de poluição, além de uma barreira física, podendo comprometer o uso lindeiro e provocar sua depreciação imobiliária.

Entendemos que a substituição do parque linear proposto no primeiro estudo para a construção de vias marginais à via expressa configura-se num erro urbanístico. Se num primeiro momento a maior acessibilidade à área pela avenida Água Espraiada pode promover o mercado imobiliário da região, quando implantado todo o trecho ligando a Marginal do Rio Pinheiros com a Rodovia dos Imigrantes, o impacto gerado pelo tráfego intenso de passagem comprometerá a fluidez da via, podendo contaminar o tráfego local dos bairros pelas vias marginais.

Perdeu-se assim a possibilidade de ordenar o sistema de circulação daquela área da cidade, desviando para as avenidas Bandeirantes e Cupecê -- pela efetiva melhora de suas condições - o trânsito local de acesso aos bairros lindeiros à avenida Água Espraiada. Criou-se, ao contrário, um risco de desvalorização futuro e que poderá comprometer, dada a pressão política exercida pelos agentes imobiliários sobre a municipalidade, a própria execução da extensão da avenida Água Espraiada até a Imigrantes. Deve-se ainda lamentar a substituição de uma área livre pública expressiva, que conferia inúmeras vantagens – funcionais, estéticas e ambientais – por um raciocínio viário e mercadológico bastante discutível.

Quanto às HIS, as duas propostas determinam áreas de ZEIS e definem sua localização nas áreas menos valorizadas – Jabaquara e Americanópolis, viabilizando maior número de unidades, como também (e principalmente) permitindo a valorização dos imóveis antes comprometidos pela vizinhança da favela. A segregação induzida pelo mercado e aceita pelo Estado pode

chegar a por em perigo o uso racional do território e em última análise, o próprio bem estar coletivo. Ilhas de excelência ao lado de ilhas de pobreza não parecem resultar numa cidade mais equilibrada. Portanto subsídios são necessários para a realização de moradias sociais que devem estar necessariamente pulverizadas no território de maneira a favorecer a coesão social, limitar a valorização do solo e evitar a segregação territorial dos cidadãos em razão de seu nível de renda. Esta questão, ainda que defendida nos textos acadêmicos, dificilmente encontra aplicação na prática, mesmo sob governos mais sensíveis às questões sociais.

A presença de extensas glebas industriais liberadas para novos usos de caráter urbano – residências, comércio, serviços – não foram objeto de nenhuma proposição quanto à ordenação do seu parcelamento. Visto a obrigatoriedade de doação de áreas públicas em processos de parcelamento de glebas com mais de 10.000 m^2, é previsível que estas virem condomínios, e seguindo a lógica do mercado, altamente segregado em relação à rua. E se o porte gigantesco que alguns empreendimentos estão alcançando refletir uma tendência do mercado, é urgente um posicionamento dos órgãos municipais quanto a conveniência dessas realizações (e do modelo proposto) para a cidade.

Observamos que os planos privilegiam o estudo de aspectos específicos: a questão ambiental pela necessidade legal de dar respostas relativas ao Impacto Ambiental; a questão mercadológica necessária para embasar o negócio imobiliário, espinha dorsal da operação urbana que é a venda do potencial construtivo; e por último, a infra-estrutura viária necessária ao atendimento do adensamento proposto (e que, tomara, venha atender também as necessidades de circulação viária da cidade).

Se os estudos conferem legibilidade a questões mais abrangentes – macro drenagem, acessibilidade viária, atuação dos agentes imobiliários, etc – eles atuam numa escala ainda insuficiente para responder a outras questões que comparecem no urbano e que nunca são efetivamente consideradas pelo poder público em sua totalidade.

Faltam projetos para intervenção numa escala intermediária, própria da atividade do desenho urbano, que daria conta de combinar as questões mais

gerais de um plano urbano com os problemas de escala local, uma espécie de ferramenta com a qual definir parâmetros para as negociações com os agentes privados, no sentido de alcançar benefícios para a cidade, somente detectados no estudo de caso particularizado.

Apesar do estabelecimento de um grupo de gestão, sabemos que dificilmente este se constitui num agente crítico ou com real capacidade de influir nas decisões, já previamente definidas. Portanto, o interesse desta operação urbana para o conjunto da cidade é a oportunidade de tornar mais racional os fluxos que a atravessam, conforme demonstram os estudos técnicos[92] já realizados. Porém, a idéia de tráfego de caminhões na Avenida Água Espraiada e a transferência de tráfego (inclusive da Av. do Estado) para a Marginal do Rio Pinheiros possivelmente não será bem recebida pelos empreendedores (e moradores) que tem interesses nessa região, deixando dúvidas sobre a concretização da avenida. Assim é que um benefício mais amplo para a cidade, uma contrapartida real ao intenso processo especulativo fomentado pela operação, pode vir a não se concretizar, inclusive por não estar definido em lei sua execução prioritária.

Outro aspecto importante foi aprovação antecipada da OU em relação ao Plano Diretor, que acabou por alterar as bases de cálculo da outorga onerosa da operação, por conta de alterações na legislação urbanística e nas novas diretrizes estabelecidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovada em 02 de julho de 2004.[93]

A Lei nº 13.260/2001, que instituiu a OUC Água Espraiada, em seu artigo 9º dispõe que:

---

[92] Segundo estudo realizado pela CET em 1995, constante no documento técnico da Emurb de julho de 1995, com a abertura da Av. Água Espraiada haverá uma transferência de caminhões da Av. do Estado, oriundos das rodovias Anhanguera e Bandeirantes, para a Marginal Pinheiros e a nova via, diminuindo o número de caminhões que circula pela área central da cidade. O estudo também aponta que quase todos os caminhões que circulam na Av. dos Bandeirantes migrarão para a nova avenida, permanecendo somente aqueles com destino à região industrial do Ipiranga e Av. do Estado (hoje já objeto de novas operações urbanas). Deve-se ater ao fato que a av.dos Bandeirantes não tem desenho adequado para comportar o tipo de tráfego que abriga, causando impactos negativos nas áreas lindeiras.

[93] Sobre esse assunto ver o parecer elaborado pela Emurb disponível na sua sede, ou ver resumo do parecer publicado no "Prospecto de Registro (o "Prospecto) da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada" , PMSP, de 7 de julho de 2004.

"Art. 9º - Para os fins desta lei, entende-se por potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente na data de promulgação desta lei." (grifo nosso)

Pode-se então observar que o artigo buscava proibir qualquer alteração nas regras estabelecidas, ou seja, buscava resguardar os direitos de gratuidade conferidos pela Lei de Zoneamento então em vigor. A perspectiva do estabelecimento do coeficiente único provavelmente acelerou a articulação dos empresários em pressionar a prefeitura e Câmara dos Vereadores para antecipar a aprovação desta Operação Urbana.

O atual Plano Diretor Estratégico, aprovado pela Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, no que concerne as operações urbanas, dispõe que:
"Art. 231 – Em relação às áreas compreendidas no interior dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas, a outorga onerosa se regerá, exclusivamente, pelas disposições de suas leis específicas." (grifo nosso)
"Art. 232 – Nas áreas localizadas no interior dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas, os Planos Regionais previstos neste Plano Diretor, deverão observar o disposto nas respectivas leis das Operações Urbanas Consorciadas". (grifo nosso)

E no artigo 301, quanto a regra sobre os coeficientes de aproveitamento máximo, estipula:
"*Art. 301 – Ficam mantidas as disposições das leis específicas de Operações Urbanas Consorciadas vigentes à data de publicação desta lei, inclusive as relativas aos coeficientes de aproveitamento máximo e aquelas relativas ao cálculo e pagamento da contrapartida financeira pelo benefício urbanístico concedido."*
Entretanto no §2º. deste mesmo artigo, a lei coloca que *"Nas áreas das Operações Urbanas Consorciadas os Coeficientes de Aproveitamento Básico serão os correspondentes aos definidos nesta lei para a zona em que se situam os lotes."*

O §2º. aparentemente contradizia os artigos anteriores, criando dúvida sobre se as operações urbanas também deveriam aderir ao coeficiente básico definido pelo Plano Diretor. Esta dúvida estava presente inclusive dentro dos

órgãos públicos: segundo ata de reunião nº 03/2003 do grupo de gestão da operação urbana água espraiada (realizada em 25/09/2003), o Sr, Paulo Ricardo Giaquinto, representante da SEHAB – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano –em esclarecimento à informação prestada pelo Sr. Homero J. Jaes, representante da Subprefeitura do Jabaquara, de que "*no Plano Diretor Regional, têm orientação de que não poderia mexer na Lei*" (das Operações Urbanas), afirmou que "*o Plano Diretor não poderá alterar o projeto da Operação Urbana, citou o artigo 232, dizendo que vale o que está na Operação Urbana.*"

Entretanto, o Plano Diretor, ao estabelecer um novo regramento urbanístico para a cidade, reduzindo os coeficientes de aproveitamento em relação ao que era praticado em praticamente quase todas as zonas de uso, prevalece como regra pois é a lei mais alta na hierarquia das normas urbanísticas. Todas as leis suplementares deverão ter como base o conjunto de normas estabelecidas no Plano Diretor. Assim, para dirimir eventuais dúvidas sobre a possível contradição entre a Lei da OU Água Espraiada e a Lei do Plano Diretor, em relação a qual índice aplica-se a outorga onerosa, foi introduzida na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e dos Planos Regionais, aprovada em 02/07/2004, dispositivo que altera a redação do art. 9º da Lei nº 13.260/2001, e que esclarece esse assunto. O parágrafo 3º do artigo 37 do Capítulo V – Das Operações Urbanas Consorciadas, constante dessa nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, dispõe:

"Parágrafo 3º. *O caput do artigo 9º. da Lei 13.260 de 28 de dezembro 2001 passa a vigorar com a seguinte redação:*

Art. 9º.Para os fins desta lei entende-se por potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente na data de protocolamento do respectivo processo." (grifo nosso)

Dessa maneira compatibilizaram-se as leis e esse procedimento acabou por mudar também as regras da OU Faria Lima. O Plano Diretor jogou por terra a luta do empresariado em resguardar, nas áreas valorizadas, os privilégios dos maiores índices gratuitos presentes na lei de zoneamento, enquanto o resto

da cidade sofria a redução do índice de aproveitamento, sobrevalorizando as operações urbanas.

Poderíamos ainda supor que a prefeitura fez um acordo com o mercado imobiliário para viabilizar a aprovação das novas regras do Plano Diretor: respeitar as regras vigentes nas Operações Urbanas (com a aprovação antecipada da Água Espraiada) e aprovar uma espécie de "fórmula de Adiron" para atender aos interesses do mercado imobiliário "de varejo".[94] Apesar do coeficiente básico, as operações urbanas ainda têm como fator de atração a possibilidade de alcançar coeficientes de construção muito altos e o reinvestimento das contrapartidas na própria área da operação.

Vale mencionar que nesta operação os CEPACs foram efetivamente lançados em leilão e o poder público pôde arrecadar antecipadamente recursos para o início das obras. Segundo notícia publicada no Estado de São Paulo (ver anexo), a construtora JHSF foi a principal compradora de Cepacs em 2004, para a realização do empreendimento Cidade Jardim, um empreendimento de 600.000 m^2 , composto por shopping center, dez torres residenciais de luxo, cinco prédios comerciais e um spa requintado. A área do condomínio fica Na Av. Marginal Pinheiros, junto as ruas Joapé e Armando Petrella (esta última limite de uma zona Z1), no Morumbi. Esta obra já foi aprovada e está em construção, revelando que o modelo – condomínio fechado – está alcançando proporções cada vez mais gigantescas, e o Estado renuncia a qualquer discussão sobre a validade deste modelo, pois que é interessado também na parceria (fig. 31).

Nesse sentido, a lei é dúbia no sentido de criar a impressão de que a expectativa municipal é pela renovação realizada lote a lote, ao fixar critérios de recuos (laterais, frontais e de fundos) que devem costurar as novas edificações com as existentes, ao mesmo tempo que estimula o remembramento de lotes e não dá nenhuma orientação nos casos do empreendimento vir a ocupar quadras inteiras, nem sobre as contrapartidas necessárias para estes casos.

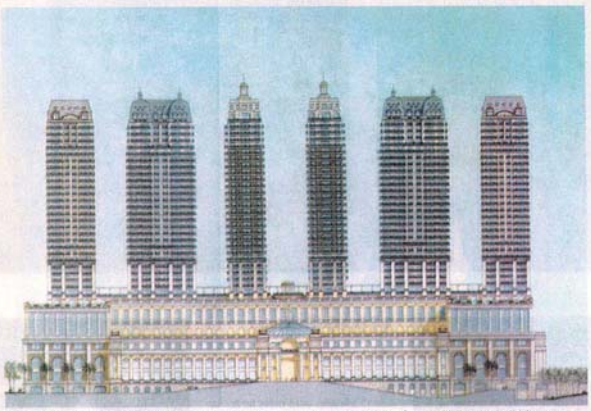
---

[94] Conforme art. 166 da Lei nº 13.430/2002. Mesmo para algumas zonas o coeficiente básico adotado foi 2.

Onde só há casas, um gigante de alto luxo

Imenso misto de prédios residenciais e shopping será erguido no Morumbi

DIVULGAÇÃO



PARA VIPS – Shopping e torres, onde apartamento mais barato custa R$ 1,5 milhão, com direito a spa

J.F. DIORIO/AE

URBANISMO

Marisa Folgato

Um shopping por onde devem circular 50 mil pessoas por dia, dez torres residenciais de altíssimo luxo, cinco prédios comerciais e um spa requintado. É com esse vizinho gigante, de 600 mil metros quadrados de área construída e investimentos de R$ 1,5 bilhão, que os moradores de uma área estritamente residencial do Morumbi terão de aprender a conviver a partir de março de 2007.

O Empreendimento Cidade Jardim tem lançamento previsto para maio e será erguido num terreno da Eletropaulo de 80 mil metros quadrados com frente para a Marginal do Pinheiros e fundos para a estreita e pouco movimentada Rua Armando Petrella. "Apenas os moradores e seus visitantes vão ter entrada pela rua. Todo o restante do público do shopping e das torres comerciais terá de usar o acesso da Marginal", garante José Auriemo Neto, presidente da construtora JHSF, que está à frente do empreendimento.

Morador do Morumbi precisará aprender a conviver com o complexo em 2007

A garagem de cada prédio terá entrada individual. Haverá um acesso pelo quarto subsolo, com entrada pela Marginal, apenas para os prestadores de serviços. Quatro torres, o shopping e o spa devem estar prontos até março de 2007. A conclusão de todo o empreendimento vai levar oito anos.

Os prédios residenciais são para bolsos recheados. O preço da unidade varia de R$ 1,5 milhão a R$ 10 milhões. As torres têm 25 andares e coberturas dúplex com 1.600 metros quadrados, além de apartamentos de 232 a 740 m² de área. No total, o conjunto terá 300 unidades com alguns requintes, como aquecimento dos pisos de mármore dos banheiros.

Como o terreno é em declive na direção da Marginal, o térreo do shopping, voltado para o Rio Pinheiros, estará 45 metros abaixo do térreo dos edifícios residenciais, voltados para a Armando Petrella.

CONFORTO

O shopping de luxo, que segue modelos internacionais com vista para fora, terá 180 lojas, dez salas de cinema e alguns restaurantes. Mas, novidade, não oferecerá praça de alimentação. "A idéia é atender o cliente de renda elevada que caracteriza a região, com muito conforto. Vamos ter um mix completo, com grifes internacionais e nacionais consagradas", diz Auriemo.

Um spa de R$ 35 milhões vai dividir com um enorme jardim o quarto pavimento do prédio do shopping. "Quem comprar o apartamento, automaticamente, é sócio do spa. Os demais freqüentadores só serão aceitos por indicação do Conselho de Admissão."

Segundo Auriemo, dos 80 mil metros quadrados do terreno, 50 mil serão ocupados por áreas verdes, gramados e praças. Serão plantadas 300 árvores e 100 palmeiras imperiais. "Havia algumas árvores na área, mas foi feito um acordo de remanejamento com a Prefeitura."

Uma das torres comerciais, que terão 30 andares cada, será um hotel. O projeto é de Julio Neves. "Temos 25 arquitetos trabalhando em tempo integral."●

ONDE FICA

Empreendimento ocupa terreno de 80 mil metros quadrados

A/Estado

AGITO – Entrada de morador será na Armando Petrella

Morador teme piora no tráfego

Marginal e pontes estão saturadas; operação urbana foi usada

O Empreendimento Cidade Jardim só ganhou esse porte por causa da Operação Urbana Água Espraiada, que possibilitou o aumento do potencial construtivo previsto na Lei de Zoneamento. Para isso, a construtora JHSF comprou Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) em leilões no ano passado. A construtora foi a principal compradora desses Cepacs em 2004. Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento, o projeto foi aprovado em 2004 e não tem pendências.

"A Rua Armando Petrella,que fica numa região estritamente residencial, de Z-1, não vai comportar o movimento", diz o presidente da Sociedade de Moradores do Morumbi, Carlos Magno Gibrail. Ele criticou a comercialização da área que pode ser construída e pretende discutir quais medidas podem ser tomadas com os colegas da associação. "É uma ação muito estranha. Estão cerceando cada vez mais as Z-1. Esse empreendimento vai sobrecarregar até a Marginal do Pinheiros", alertou.

O aumento no tráfego também preocupa o administrador de empresas Christiano da Cunha Freire, que mora perto da Armando Petrella. "O trânsito nas Pontes Ary Torres e Cidade Jardim já é muito carregado, assim como o túnel sob o rio. Se não houver a execução de um projeto que melhore a ligação, como uma ponte nova ou um túnel, já sugeridos, vai virar um caos."

Ele ressaltou que a Armando Petrella é estreita. "Serão cerca de mil moradores a mais e uns 700 carros circulando por ali. Não vai dar para absorver tudo isso."

Mesmo assim, ele admite que o conjunto de prédios, shopping e spa tem um lado bom. "A rua tem hoje esse enorme terreno vazio e muros grandes das casas, o que dá uma sensação de insegurança muito grande. Com o complexo, a área deve ganhar uma certa animação que também é benéfica para o bairro, além de valorizar os imóveis."● M.F.

Figura 31 – Empreendimento Cidade Jardim, com 600.000 m^2 a ser realizado na área da OU Águas Espraiadas, atestando o grande porte dos empreendimentos realizados junto à marginal. Fonte: O Estado de São Paulo, 09/03/2004.

2.8 Análises comparativas entre as Operações Urbanas

Ainda que a análise das quatro operações urbanas seja dificultada pelo pouco tempo de implementação, pela pouca abrangência e número reduzido, faz-se necessário seu estudo para aprimorar o instrumento. Nossa tese pretende demonstrar que o instrumental de gestão urbana utilizado nas operações em estudo mostra-se inadequado para alavancar áreas em processo de declínio – incluídas nessa avaliação áreas potencialmente valorizadas com problemas de desqualificação ambiental, conceito que engloba déficits de infra-estrutura, déficits sociais – como também nas áreas atraentes ao mercado somente aceleram um processo especulativo já existente.

A hipótese é que o instrumental de gestão urbana utilizado, ainda que flexibilizado, foi herdado de um período caracterizado pelo crescimento econômico e populacional, onde as normas restritivas serviam para regular uma demanda de mercado fluorescente. O zoneamento impõe restrições, ele funciona no sentido de frear o mercado. Se o mercado estiver desaquecido, sua flexibilização, ainda que em caráter de exceção, mostra-se insuficiente para alavancar um processo de expansão imobiliária.

O planejamento normativo exerce apenas efeitos de longo prazo sobre a cidade, estabelece padrões de uso e ocupação do solo presumivelmente condizentes com a oferta de infra-estrutura e características do meio físico, permite a abertura de novas fronteiras ou a densificação da urbanização, mas em geral não promove mudanças estruturais em setores urbanos já consolidados. Ao longo da história da cidade pudemos verificar como as restrições normativas inviabilizaram certos usos (habitação popular em áreas centrais ou determinados tipos de comércio em áreas estritamente residenciais) ou determinados tipos de construções (grandes edifícios de quitinetes na área central, para evitar o congestionamento de áreas centrais dado a expansão do uso do automóvel, etc) não aceitas pelo mercado ou pela municipalidade. Posteriormente estabeleceram um plano geral de ordenamento funcional para a cidade, que vingou em parte, como atesta a condição de ilegalidade de grande parte das periferias.

O interesse no estudo das operações urbanas é que nestes casos a tese fica evidente: todas são estruturadas para atrair o mercado imobiliário de ponta

(setor terciário e de residências de classes medias e altas); todas são objeto de interesse de grupos econômicos importantes - que pressionaram pela implementação das operações urbanas; todas estão localizadas em setores potencialmente valorizados, e em todas foi aplicado o mesmo mecanismo de incentivo (outorga onerosa de potencial construtivo adicional e de mudança nos parâmetros de uso e ocupação do solo); apesar dessas características em comum, os resultados obtidos são díspares.

Portanto primeiramente, é importante avaliar se as características acima apontadas são verdadeiras, ou seja, se elas revelam uma mesma condição necessária aos setores urbanos para viabilizar sua promoção via operação urbana. Em segundo lugar, discutiremos sobre as eventuais causas da disparidade dos resultados obtidos nas várias operações, justificando nossa hipótese inicial.

Quanto a primeira característica, entendemos que nas operações urbanas estudadas existe uma prévia intenção em atrair o setor imobiliário de ponta, ligado à promoção do setor terciário ou de habitações de média e alta renda. Em decorrência, estimula-se a constituição de grandes lotes necessários à construção de grandes lajes e facilita-se a renovação do estoque construído existente. Isto fica implícito nas seguintes regulamentações.

- OU Centro: concessão de potencial adicional gratuito (valor correspondente a 10% da área total do lote multiplicado pelo número de lotes anexados) ao remembramento de lotes que resultem em áreas superiores a 1000 m^2 (art. 3º); maiores índices construtivos especificamente para os usos S2.1, escritórios, e R2.02, edifício residencial (CA 6) e para S2.5, hotéis (CA 9); áreas destinadas à atividades culturais não são computáveis e estimula-se a reconstrução garantindo a gratuidade dos TO e CA do edifício demolido (art. 15º).

- OU Água Branca: prevê-se a reestruturação do setor, com controle (leia-se restrição) do uso industrial (atividade expressiva na área e em bom funcionamento) e ampliação das ofertas de emprego no setor terciário e de unidades residenciais; do estoque adicional disponível (1.200.000 m^2), 25% são destinados para uso habitacional e 75% para uso não habitacional. Não existe lei de incentivo ao remembramento de lotes em função da grande

oferta de glebas vazias. Permite-se o remanejamento de áreas públicas dentro do perímetro e desapropriações de imóveis de terceiros, desde que a área desapropriada represente menos de 20% da área total utilizada pelo empreendimento. Não existe limite de CA para os empreendimentos, somente para o estoque adicional total disponibilizado na operação. Consta ainda a exigência de relatório de impacto ambiental e de vizinhança para empreendimentos com mais de 10 ha (confirmando a expectativa de grandes empreendimentos).

- OU Faria Lima: o benefício da outorga onerosa adicional só se aplica em lotes maiores que 1000 m^2 (o benefício pode ser concedido para lotes menores que não tenham lotes vizinhos a incorporar, a critério da CNLU); potencial construtivo adicional gratuito (de 20% da área final do lote) somente para lotes que obtenham área remembrada superior a 2.500 m^2 (art.14).

- OU Água Espraiada: o estoque de potencial adicional de cada setor deve respeitar a proporção de mínimo de 30% para usos residenciais e máximo de 70% para usos não residenciais (art.6º). Concede potencial construtivo adicional gratuito (10% da área total do lote) para lotes com área remembrada superior a 2.500 m^2, e de 20% para lotes com metragem superior a 5.000 m^2 (art. 16º).

Reforçando essa hipótese, as operações não contemplam (ou quando contemplam não executam) políticas de ampliação da oferta de moradias populares. Pelo contrário, todas buscam exportar ou delimitar o número de habitações populares atendidas no perímetro das operações. Segundo MARICATO (2002), em função da história social do país, baseada na extrema concentração de riqueza, nada desvaloriza mais um negócio do que a proximidade das camadas de baixa renda.

No caso da OU Água Espraiada, as ZEIS estão em sua maioria localizadas no setor Jabaquara, mais desvalorizado. Na OU Centro não há nenhuma diretriz, apesar da grande presença de habitações sub-normais no seu perímetro. A OU Água Branca determina o atendimento da população local que reside em habitações precárias através de moradias populares a serem construídas dentro do perímetro (o problema na área é localizado (600 famílias) e há disponibilidade de terreno público para o assentamento, porém

não se amplia o atendimento para populações externas). Na OU Faria Lima considera-se o atendimento à população residente em favelas localizadas na área preferencialmente fora do perímetro da operação.

Anteriormente, já havíamos formulado a hipótese de que as operações urbanas representaram uma reação do mercado imobiliário à possibilidade de implementação do coeficiente único na cidade, no sentido de conservar os (maiores) índices gratuitos presentes na Lei de Zoneamento em localizações valorizadas, com a vantagem (suplementar) de obter (de forma onerosa) maiores índices de aproveitamento construtivo.

Deve-se lembrar, porém, que as operações urbanas não foram obra de uma única gestão municipal. São produtos de um longo processo de negociação entre diferentes agentes políticos e grupos econômicos, que lutaram por interesses específicos em determinadas localizações, inclusive com diferentes possibilidades de pressão junto ao poder público. Buscaremos identificar os principais grupos privados envolvidos em cada operação urbana e como eles se organizam para pressionar o poder público no atendimento de seus interesses, justificando a segunda característica apontada. Para tanto valemo-nos dos estudos de FRUGOLI (2001), FIX (2001), NOBRE (2000) e das páginas dos jornais e revistas.

- OU Centro: Segundo FRUGOLI (2001), no início dos anos 90 foi formada uma associação de empresas, capitaneada pelo Banco de Boston, com o objetivo de conter um novo ciclo de evasão de empresas do Centro. Essa associação, “Viva o Centro”, conquistou crescente representatividade junto às empresas locais, tornando-se porta voz do empresariado para as questões da área central junto ao poder público.

A OUC representou o coroamento da estratégia articulada pelo empresariado – como resultado de diversos estudos e consultorias contratados pela associação - para a promoção do local. Esta estratégia é apontada no art. 17º da Lei da OUC: “Elaborar plano de incentivo à localização da Administração Pública na área da Operação Urbana Centro”. A pressão sobre o poder público através da associação se faz no sentido de garantir que os serviços públicos e a burocracia de mais alto nível das três esferas de governo se instalem na região, com o objetivo de elevar o padrão de renda da população

que utiliza o Centro. Pressiona-se também para a realização de espetaculares obras públicas de caráter cultural com o fim de atrair o consumo dos setores de mais alta renda para o centro.

A valorização da região, e por fim, de seu parque imobiliário, será efetivada pela mudança do padrão de renda dos usuários do Centro, e este objetivo é transferido para o Estado, que deve ser o motor inicial de revitalização da área, investindo pesadamente na recuperação de vários edifícios para abrigar secretarias, instituições e órgãos públicos.

- OU Água Branca: A revista URBs (nº 20, fev/mar 2001), editada pela associação "Viva o Centro", publicou na matéria de capa, "O Centro além dos Trilhos" , a seguinte informação:
"*O desenvolvimento de um complexo de escritórios, compras, cultura, lazer e transporte na região do Terminal da Barra Funda não se deu por acaso. Além do metrô, do Memorial da América Latina e do interesse da RICCI em construir o Centro Empresarial Água Branca, a prefeitura, ainda na gestão Luiza Erundina, percebeu o potencial da área e deu início a um projeto de desenvolvimento que ganhou forma de lei em 1995, na administração Maluf – a Operação Urbana Água Branca. Mas a decisão da RICCI de investir ás margens da via férrea foi determinante."* (grifo nosso)[95]

Deve-se ressaltar que o grupo econômico representado pela Ricci passa por dificuldades econômicas, paralisando temporariamente as obras do centro empresarial, e não houve a assunção de novo grupo como fator de pressão junto à municipalidade pela realização dos investimentos públicos necessários para impulsionar (tornar atraente ao mercado) aquela operação.

- OU Faria Lima: NOBRE (2000) aponta a importância da Richard Ellis, firma de consultoria imobiliária inglesa estabelecida no Brasil desde 1979, na estratégia de desenvolvimento da região da Marginal do Rio Pinheiros como centro de negócios terciário. Atuando nas áreas de locação e venda de imóveis comerciais e industriais, a empresa presta consultoria de investimento imobiliário a grupos empresariais e de investidores, faz

[95] Ainda nesta mesma reportagem, "Beneficiada pela Operação Urbana Água Branca, que permitiu a flexibilização do zoneamento, sem o que o empreendimento não seria possível, a RICCI está construindo(...)". Vale lembrar que este empreendimento ocupava 100.000 m^2 de terreno e previa a construção de vários prédios de escritórios de altíssimo padrão.

assessoria de marketing dos empreendimentos, em suma, tem enorme interesse e trabalha para promover o desenvolvimento na região.

Segundo NOBRE (2000), em 1982 a Richard Ellis realizou uma pesquisa sobre o mercado de imóveis da cidade, destacando as vantagens locacionais da região da Marginal Pinheiros como opção de crescimento do mercado imobiliário de escritórios para grandes empresas, porém detectava um possível refluxo das empresas em direção ao Centro, e como estratégia estabelecia que as grandes organizações com escritórios no Centro, que não dependessem daquela localização para seus negócios, deveriam ser convencidas a mudarem-se para a Marginal, sob pena de vários empreendimentos na marginal ficarem ociosos.[96]

Desta forma constata-se que o mercado imobiliário é composto por diferentes grupos com interesses localizados e por vezes concorrentes. Conforme FRUGOLI (2001), a Richard Ellis assumiu a condição de porta voz do empresariado local (principalmente as multinacionais) na defesa dos interesses desses grupos (e dessa região) frente ao poder público.

- OU Água Espraiada: A execução da Avenida Água Espraiada e, principalmente, a remoção da população favelada do local, ainda que representasse um benefício para toda a região da Marginal Pinheiros, tinha excepcional impacto sobre o valor dos imóveis localizados nas imediações[97]. Dessa forma, sob a iniciativa da Bratke-Collet - firma de incorporação e construção atuante na região desde 1975 na promoção de edifícios de escritórios, possuidora de uma carteira de investidores privados, em grande parte formada por famílias tradicionais da elite paulistana, que tinham contatos sociais com a família Bratke e Collet - foi organizada a Associação de Promoção Habitacional, com apoio de um *pool* de empresários, incluindo multinacionais, tendo por objetivo colaborar com o poder público na provisão de unidades habitacionais aos moradores removidos.

---

[96] NOBRE (2000) mostra como a expansão imobiliária da região da Marginal do Rio Pinheiros acelera a obsolescência do Centro como pólo de serviços, pois a produção de escritórios atende apenas às expectativas de maior retorno de investimentos, não existindo relação entre produção e demanda.

[97] FIX(2001) coloca que reportagens da época estimam a valorização da região em 30%.

Segundo FRUGOLI (2001), "*o surgimento da Associação foi motivado pela possibilidade de maximizar a valorização imobiliária da região, numa clara articulação com o poder público em torno de uma operação urbana para a construção da avenida Água Espraiada a partir de 1995, com a doação de fundos para remover uma população favelada do local(...)*". Este autor ainda detecta a presença, na região, de dois diferentes grupos econômicos que competem entre sí (no mercado de torres de escritórios), representados pela Bratke e Collet e a Richard Ellis.

Com referência a terceira característica apontada, da localização das OU em setores valorizados, a tabela abaixo registra a distribuição da renda familiar, o índice de vulnerabilidade juvenil[98] e o IDH – índice de desenvolvimento humano dos distritos abrangidos pelas operações urbanas[99], e sua análise permite verificar as diferentes potencialidades de cada operação.

	Distritos	Renda (em salários mínimos)						Vulnerabilidade		IDH
		< 2	2 a 5	5a 10	10a15	15a25	> 25	Vunerab.	índice	
OUAB	Barra Funda	6,66	11,23	23,98	12,87	14,22	31,04	Baixa	38	Médio
OUC	Sé	11,02	25,04	31,85	14,56	10,45	7,09	Intermed.	52	Baixo
	República	8,09	16,69	31,18	15,64	14,93	13,46	Intermed.	39	Baixo
OUAE[100]	Campo Belo	4,92	9,48	13,81	9,90	13,45	48,44	Baixa	24	Médio
	Jabaquara	10,27	20,27	24,48	13,51	13,56	17,91	Alta	54	Médio
	Sto. Amaro	4,17	6,84	16,87	10,41	18,59	43,13	M. Baixo	21	Médio
OUFL	Pinheiros	3,77	5,98	14,34	9,60	16,53	49,79	M. Baixo	14	Alto
	Itaim Bibi	3,87	6,61	12,98	8,83	14,78	52,92	M. Baixo	14	Alto

Tabela 3 – Distribuição da renda familiar e índice de IDH dos distritos abrangidos pelas operações urbanas. Fonte: SEADE, 2000; SEMPLA, 2000.

- OU Centro: É a operação urbana com pior desempenho comparativamente, com grande parte da sua população pertencente às classes C, D, E, (somente 22% da população em media ganha acima de 15 s.m., e cerca de 30% em média ganha até 5 s.m.), apresenta IDH baixo e média vulnerabilidade juvenil. Porém, do ponto de vista econômico, é uma área ainda muito ativa. Deve-se

[98] O Índice de Vulnerabilidade Juvenil identifica fatores socioeconômicos e demográficos potencialmente capazes de afetar a vida dos adolescentes e jovens da região. São definidas cinco categorias. Até 22 pontos (vulnerabilidade muito baixa), de 23 a 38 (baixa), 39 a 52 (intermediária), de 53 a 65 (alta vulnerabilidade) e maior de 65 (vulnerabilidade muito alta). O valor de IDH apresentado corresponde a uma adaptação feita pela SEMPLA que cruzou dados de rendimento do chefe de família, taxa de mortalidade infantil, taxa de alfabetização combinada à média de anos de estudo.

[99] A OUFL também abrange os distritos de Butantã e Morumbi, mas somente duas quadras em cada um deles são atingidas, portanto não foram considerados para esta análise.

[100] A OUAE também abrange áreas localizadas no distrito do Itaim Bibi.

ter em conta que grande parte da população que trabalha no Centro não reside ali, portanto a análise de renda que tem por base o domicílio pode levar a uma leitura incompleta da dinâmica econômica da região. O que se pode admitir é que naquele setor não habitam grandes parcelas de classes de media e alta renda. Segundo VILLAÇA (2001:246), apesar da "notória" decadência do Centro, este ainda concentra a maior porcentagem do total de destinos das viagens de toda a área metropolitana e a maior proporção de empregos da cidade[101]. Poderemos então admitir que, se por um lado este setor não contempla as classes de renda desejáveis para o mercado imobiliário, por outro lado apresenta elevada concentração de atividades econômicas, o que atesta seu potencial de revalorização.

- OU Água Branca: Do ponto de vista de renda da população, fica em terceiro lugar comparativamente, com cerca de 45% da população ganhando mais de 15 s.m. Possui IDH médio e baixa vulnerabilidade dos jovens.

- OU Água Espraiada: Os dados revelam um desequilíbrio entre os distritos que abrigam a operação, tanto do ponto de vista da renda como no índice de vulnerabilidade juvenil. Porém, como três dos quatro subdistritos apresentam rendas familiares muito elevadas, o baixo desempenho do Jabaquara não tira a enorme atratividade da operação.

- OU Faria Lima: Somente seis distritos em toda a cidade apresentam IDH considerado alto, Pinheiros e Itaim Bibi estão entre eles. Quanto à renda, cerca de 50 % da população dos dois distritos tem rendimentos superiores a 25 sm. Este valor fica ainda mais surpreendente quando se compara com a renda média familiar na cidade - R$ 1.175,52 - equivalente a 3,35 sm (fonte IBGE, 2000).

Estes números auxiliam na compreensão do desempenho de algumas operações urbanas frente a outras; apesar das diferenças, os níveis de renda nesses distritos ainda são sensivelmente maiores do que a média da cidade.

---

[101] Segundo Villaça (2001:246) utilizando dados de 1987, o centro tradicional da cidade tinha 517.000 empregos contra 207.003 da região da Paulista e 364.140 do centro expandido (inclusive a zona da avenida Paulista).

Com relação a quarta característica, todas as operações urbanas contemplam os seguintes incentivos:

- modificação dos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, e das normas edilícias, mediante contrapartidas;
- aquisição de potencial construtivo adicional mediante outorga onerosa (com descontos de até 50% sobre o valor real do benefício concedido);
- garantia de aplicação das contrapartidas exclusivamente na área da operação urbana.

Esses incentivos sofrem pequenas variações para melhor atender às especificidades de cada operação, e novos são acrescentados para a mesma finalidade:

- OU Centro: nos seus três primeiros anos de vigência (e previsto desconto regressivo nos anos subseqüentes) dispensou-se a contrapartida nos casos de mudança de parâmetros urbanísticos e edilícios, além de serem concedidos CAs gratuitos de até 12 para usos residenciais (R 2.02), de 6 para o uso serviços de escritórios e negócios (S 2.1), e 15 para hotéis de turismo[102].

Nos anos em que a contrapartida tornou-se obrigatória, seu valor corresponde a 100% do custo atribuído ao benefício concedido nos pedidos de regularizações e 50% nos demais casos (tendo por base os valores de mercado do terreno); para as edificações tombadas concedeu-se uma espécie de "bônus", permitindo generosos índices de transferência de potencial construtivo para terrenos localizados inclusive fora do perímetro da operação, mediante contrapartida a ser utilizada na recuperação das edificações tombadas. Incentiva-se o remembramento de lotes, com oferta de potencial construtivo gratuito adicional para lotes que atingirem área superior a 1000 m^2.

Destes incentivos, como vimos, o mais (ou único) utilizado foi a transferência de potencial construtivo para fora da área da operação, confirmando o pouco interesse do mercado imobiliário no local, apesar dos benefícios e incentivos oferecidos.

---

[102] Desse total, CA 9 para instalações hoteleiras, CA 3 para serviços e CA 6 para estacionamento.

- OU Água Branca: Não há limite de coeficiente por lote, o empreendedor deverá respeitar unicamente o estoque total e sua proporção por uso. Como a área ainda é desestruturada, com grandes glebas vazias, são aceitas propostas que envolvam desapropriações (em área inferior a 20% do total empregado no empreendimento) e remanejamento de áreas públicas no perímetro da operação, sem alteração das quantidades finais. Permite-se TPC de imóveis tombados para áreas fora da operação, mediante contrapartidas para restauro.

- OU Faria Lima: para lotes remembrados que atinjam metragens superiores a 2500 m^2, concede-se CA gratuito equivalente a 10% da área total do terreno e 20% para os acima de 5.000 m^2. Para lotes maiores que 2000 m^2 concede-se 20% de CA gratuito como incentivo para usos públicos no térreo.

- OU Águas Espraiadas: para lotes remembrados que atinjam metragens superiores a 2500 m^2, concede-se CA gratuito equivalente a 10% da área total do terreno e 20% para os acima de 5.000 m^2. Áreas doadas para alargamento de calçadas (obrigatório para os empreendimentos que utilizem os mecanismos da operação urbana) terão como contrapartida o dobro da área em potencial adicional de construção gratuito.

É importante notar que nas áreas onde os incentivos eram maiores, com maior flexibilidade na legislação e vantagens sobre o aproveitamento construtivo dos terrenos – como no caso das OU Centro e Água Branca - não houve interesse do mercado.

Com relação à disparidade nos resultados obtidos nas várias operações urbanas, discutiremos sobre suas eventuais causas.

Como visto anteriormente, o mercado imobiliário sempre dependeu da ação do Estado, seja através da regulação ou dos investimentos públicos, para viabilizar seu desenvolvimento. Esta condição fez com que houvesse uma estreita ligação entre os grupos econômicos ligados à industria da construção e a burocracia municipal. A visão liberal que conferia ao Estado a obrigação de ofertar infra-estrutura a fim de estimular o desenvolvimento dos investimentos imobiliários só recentemente foi questionada, quando o Estado teve seus recursos diminuídos pela recessão econômica. Porém, pelos

exemplos estudados percebe-se que mesmo em períodos de fracos orçamentos, estes são substancialmente aplicados nas regiões onde o poder público é pressionado para tal. A contradição desse processo ficou explícita nesta colocação de FRUGOLI (2001) sobre as centralidades recentes na região da Marginal Pinheiros:

"*Cabe investigar mais detidamente que tipo de urbanização é essa e qual a extensão de suas conseqüências para a metrópole como um todo, já que vem acentuando o declínio não só dos espaços públicos, mas da vida pública" a medida que estas urbanizações de apartação e segregação estão sendo realizadas dentro de um ideário de forte crítica aos limites do papel do poder público na dinâmica urbana, embora tais áreas sejam fortemente dependentes do mesmo para a continuidade, enquanto centralidades mais recentes, constituindo uma espécie de "solução descentralizada para a cidade*" . (grifo nosso)

A provisão de infra-estrutura num local em detrimento de outros gera um enorme desequilíbrio nas oportunidades de negócios imobiliários. Assim é que no caso da OU Faria Lima e Água Espraiada, a execução das avenidas provocou uma grande valorização do local bem como eliminou situações de risco ao capital, como a remoção das favelas, fatores que impulsionaram a atratividade dessas operações. Além desses investimentos, somam-se os vários túneis realizados nas administrações passadas. Portanto, existe por parte do Estado a preferência em estimular algumas operações em detrimento das outras, e isso reflete no desempenho de cada uma delas. Apesar de todas as operações estudadas estarem em áreas potencialmente valorizadas, cada uma apresenta diferentes condições estruturais que, enquanto não resolvidas, estabelecem diferentes condições de atratividade entre as mesmas.

Em nossa tese, apontamos que os instrumentos utilizados nas operações urbanas não estimulam áreas em declínio, pois a oferta de potencial adicional de construção só é atrativa em áreas de mercado florescente. Já observamos que o zoneamento não conseguiu estimular maior adensamento nos centros de bairro periféricos pela maior oferta de potencial construtivo, e que não conseguiu conter a demanda por verticalização em locais valorizados em Z2,

aprovando mecanismos ("fórmula de adiron") que ampliaram o aproveitamento construtivo para determinados usos.

Este raciocínio explica os diferentes resultados apresentados nas operações urbanas estudadas, onde nas situações que oferecem grande flexibilização das normas vigentes – como no caso da OU Água Branca com CA liberado – os incentivos não resultaram em parcerias. Porque estes instrumentos, isoladamente, não conferem valor a uma propriedade urbana. Mas influem em seu valor em áreas valorizadas (e que possibilitem seu rápido consumo pelo mercado).

Portanto, são as diferentes condições de cada operação urbana em viabilizar o negócio imobiliário em curto prazo que define seu sucesso, e isto é pré-condição para a realização da parceria, pelo menos ao tipo de parceria visada. Os demais instrumentos – potencial adicional de construção, regularizações, etc – são as "moedas de troca" que viabilizam um outro importante aspecto da operação: sua valorização continuada pela expectativa de investimentos públicos. Até agora a parceria é dúbia, pois o investidor privado nada mais fez do que adquirir um benefício pagando um valor por ele, valor alias economicamente favorável ao negócio. Até agora, uma operação sem riscos para o investidor. Portanto, fica a questão se, de fato, existe uma parceria público-privado.

A novidade nas operações urbanas não é a realização de uma parceira público-privado, pois que nos moldes previstos nas operações, esta parceria - baseada no binômio investimento público-valorização imobiliária – se realiza desde o século passado. A novidade é validar estas operações como um consenso - aceito por todos e previsto na lei - legitimando o que ela na verdade representa, a apropriação privada da valorização decorrente de investimentos públicos.

Não é objetivo deste trabalho propor revisões nas operações urbanas, porém em todo o estudo surgem reflexões, e estas devem ser compartilhadas.

A maior crítica a OU Centro é ter como concepção a renovação realizada lote a lote. Diante dos problemas estruturais ali presentes, físicos e sociais, somente uma clara definição de prioridades – atendimento ao mercado ou às

demandas sociais – poderá viabilizar uma proposta de intervenção abrangente e estratégica, estruturada a partir de agência que estabeleça as prioridades e consiga concentrar os recursos orçamentários necessários para reverter o processo de declínio.

Quanto à operação urbana Água Branca, a grande parceria a ser realizada inicialmente é com as companhias de trem (a Fepasa, dona dos terrenos por onde passa a via férrea, e a CPTU, que opera as linhas). Resolvido o problema de rebaixamento da via férrea, em trincheira ou em túnel, que garanta a ampla acessibilidade do local, pelo menos do lado sul, temos uma área propícia para grandes investimentos. Como a área apresenta grandes glebas vazias, é possível que estejam nas mãos de poucos proprietários. Por esta característica a renovação não deveria ser lote a lote, mas através de uma operação consorciada entre Estado, proprietários e investidores, para a realização simultânea de uma grande reurbanização, ampliando as qualidades urbanísticas do setor e potencializando a exportação de sua valorização para as áreas vizinhas.

Quanto à OU Água Espraiada, ela se justifica enquanto alternativa viária ao tráfego de passagem na cidade, com desenho adequado para atenuar seu impacto, impedindo a deterioração das áreas lindeiras como se deu no caso da Av. Bandeirantes. A lei da operação indica que a realização das obras será custeada pelas contrapartidas e por financiamentos e recursos orçamentários, parecendo indicar a viabilização da obra independente da operação. O trecho da avenida que fica no setor mais valorizado, entre as avenidas Washington Luis e Marginal, foi realizada com recursos orçamentários e de “parceiros de ocasião”, pois servia aos interesses dos investidores locais; fica a dúvida sobre a viabilidade da execução da segunda etapa, onde não repousa interesse algum (somente o interesse público), podendo haver pressão contrária da população favelada residente no local e dos investidores imobiliários, que não vão gostar de ver carretas fumegantes na “linda” ponte estaiada (fig. 32).

Figura 32 – Imagem da ponte estaiada a ser construída para ligação da av. Água Espraiada com os dois lados das marginais do Rio Pinheiros. Projeto em execução. Fonte: EMURB

Quanto a OU Faria Lima, espera-se que seu sucesso garanta a reposição dos gastos públicos anteriormente realizados e que suas demandas sejam supridas com recursos da própria operação, não onerando a coletividade.

Portanto, em vista das considerações até aqui realizadas, parece acertada a definição de operação urbana proposta SOMEKH, CAMPOS e WILDERODE (2001) :

"*A Operação Urbana constitui-se num plano de renovação, promovido em porções do território municipal cuja potencialidade de desenvolvimento apresenta-se modificada em razão de investimentos públicos realizados ou previstos e de onde existe interesse da Municipalidade e de agentes privados na sua promoção. A oportunidade da ação está, em geral, relacionada à capacidade atribuída ao investimento público de condicionar uma zona envoltória para a intensificação de sua utilização, seja pela oferta de infra-estrutura suplementar, seja pela neutralização ou supressão de fatores de desqualificação ambiental.*"

"*A viabilidade econômica da intervenção depende do interesse de investidores privados em adquirir à Prefeitura direitos adicionais à legislação municipal.*"

A armadilha da operação urbana é situar a valorização como nexo central, determinando seu emprego somente nas áreas de interesse do mercado. Fica a dúvida se para esses casos não basta o Estado regular por normas

genéricas e ao constatar impactos urbanos negativos gerados pelos empreendimentos, determinar as contrapartidas necessárias.

Portanto, buscando colaborar com a discussão de outras lógicas de parcerias, estudaremos casos internacionais que apresentam novas possibilidades de atuação conjunta entre iniciativa privada e poder público.

Capítulo3 Casos internacionais como exemplos de gestão de cidades

3.1 Introdução

Em nossa análise, verificamos como as operações urbanas estudadas somente viabilizam a aceleração imobiliária em áreas valorizadas, e apontamos que os instrumentos utilizados não conseguem bons resultados para os casos de áreas estagnadas.

Salientamos também que a "*oportunidade da ação*" - como apontado por SOMECK e CAMPOS (op.cit) - permite supor que as operações urbanas possam se constituir em um conjunto de ações isoladas, desvinculadas de uma estratégia geral para a cidade, como resultado de pressões de grupos privados e de interesses políticos na arrecadação de recursos extra-orçamentários. A oportunidade de ampliar a arrecadação sem onerar a população com mais impostos e taxas explicaria a ampla aceitação desse instrumento por gestões municipais de diferentes orientações políticas.

Ainda que não tenhamos informações específicas para a cidade de São Paulo, segundo AFONSO (2001)[103], os municípios arrecadam apenas 5,1% de todos os tributos cobrados no país, estando inclusos nesta conta as contribuições sociais. Apesar da descentralização dos recursos tributários promovida pela Constituição de 1988[104], segundo GREMAUD e TONETO JR (2002)[105] a redistribuição não ocorreu no sentido de direcioná-la para os municípios em que as demandas sociais e por investimentos eram mais intensas, como as metrópoles. Por outro lado, a crise econômica[106] amplia as demandas sociais e diminui a capacidade relativa da metrópole em gerar renda própria por meio de taxas e impostos.

---

[103] AFONSO, José R.R. e ARAÚJO, Érika A. " A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível", Junho 2001. http://federativo.bnds.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001530.pdf

[104] O atual patamar de 17% da receita tributária disponível para os municípios– que inclui a arrecadação própria e as transferências recebidas da União e dos estados - depende da participação municipal na receita dos impostos federais e estaduais

[105] GREMAUD, Amaury P. e TONETO JR, Rudinei. "Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades". Nova Economia, Belo Horizonte, vol. 12 (109-130), Julho/dez.2002.

[106] De 1998 a 2000, a taxa de crescimento do PIB é de 0,34% ao ano. Fonte: www.fgvdados.fgv.br/dsp_gratuitas.asp

COMPANS (2005), ao abordar a descentralização de atribuições para a esfera municipal ocorrida nos países europeus, afirma que a municipalização não tinha como significado a ampliação do poder municipal dentro de um novo pacto federativo, mas que correspondia ao desengajamento do Estado no atendimento das demandas sociais. A descentralização foi a forma encontrada pelos governos centrais de solucionar a perda de sua legitimidade democrática, conferida anteriormente pelo seu papel de mediador dos conflitos de classe e agente de redistribuição de renda através dos serviços sociais. Ao enfrentar um contexto de crise fiscal, busca legitimar um novo papel: o governo central deve então limitar sua atuação ao estabelecimento de um arcabouço institucional e jurídico que assegure a ordem, o direito da propriedade e a estabilidade da moeda, e como árbitro mediador de conflitos. Transfere para os municípios o atendimento às demandas sociais (transferindo assim o conflito), mas não os recursos necessários para atender às novas atribuições. Segundo COMPANS (idem):

"*As análises dos autores que descrevem o modo pelo qual os governos locais buscaram responder aos desafios da crise do emprego e das condições da vida urbana a partir de suas novas competências revelam nitidamente que a formação de "parcerias público-privadas" foi estimulada decisivamente pelos Estados, seja por meio de recursos financeiros e de regulamentações especificamente destinadas a essa finalidade, seja pela imposição do equilíbrio fiscal e interdição ao aumento dos impostos municipais. A dependência da política local, ora das transferências orçamentárias dos governos centrais, ainda que menores, ora dos investimentos privados, desautoriza vislumbrar a autonomia dos governos locais em face da descentralização administrativa havida."*

Assim é que as cidades assumem as PPP como estratégia para fazer frente às necessidades de promover o desenvolvimento urbano e estabelecer políticas de geração de emprego, "muitas vezes adotando um estilo de gestão urbana por projetos, abandonando a perspectiva holística do planejamento de longo prazo" (Lê Galés, 1995, citado por COMPANS, 2005: 170).

Com a derrocada do estado do bem-estar social, o planejamento, conforme havia sido implementado nos anos após-guerra, entra em crise, pois que foi concebido para um período de florescência econômica, e novas formas e estilos de planejar se consolidam, buscando agora maior parceria e

negociação entre os vários interesses econômicos e sociais. Portanto, diante das diferentes demandas e de poderes desiguais de pressão, torna-se mais urgente uma orientação política mais explícita por parte do Estado.

BRINDLEY, RYDIN & STOKER (1989) analisa a fragmentação do planejamento inglês no período do governo Thatcher e as novas formas de planejar que iam se consolidando, identificando dois posicionamentos diferentes em relação ao planejamento e sua atitude perante o mercado: os que tem uma visão positiva do mercado, procurando corrigir eventuais ineficiências; e os que tem uma visão negativa do mercado e procuram reduzir as desigualdades sociais que este provoca.

Segundo os autores, na visão do planejamento pró-mercado a demanda é medida pela demanda consumidora (por sua capacidade de consumo), e este é o principal indicador de como e onde os investimentos deverão ocorrer. Os investimentos são realizados pelo setor privado com o objetivo fundamental de obter lucro, sendo necessário que o Estado disponibilize certa estrutura pública para que tais investimentos ocorram. Quando os resultados obtidos são considerados ineficientes, o estado corrige os desequilíbrios. Porém, ainda assim, os mecanismos de mercado são considerados infinitamente melhores para a maioria dos casos de desenvolvimento urbano.

Na visão negativa, os resultados obtidos pelo mercado são julgados inaceitáveis, pelas desigualdades resultantes do processo. Portanto, não cabe ao poder público simplesmente atender as orientações do mercado mas definir as prioridades e realinhar os objetivos do mercado a objetivos sociais mais gerais.

Outro aspecto analisado pelos autores são os diferentes impactos espaciais sofridos pelas cidades inglesas no processo de reestruturação econômica e como a partir da avaliação desses impactos os planejadores passam a discutir quais as soluções mais apropriadas para a resolução dos diferentes problemas a serem enfrentados nas várias áreas.

Foram detectadas três diferentes situações urbanas presentes nas cidades inglesas:

- Áreas florescentes, onde o mercado privado irá investir sem qualquer subsídio ou apoio público;
- Áreas com problemas urbanos localizados e potencialmente atrativos para o mercado privado, onde o poder público pode induzir o investimento privado com intervenções apropriadas e algum subsídio público.
- Áreas estagnadas, com problemas urbanos gerais e mercado imobiliário depressivo, onde nenhum subsídio conseguirá induzir o mercado a investir, áreas em que o mercado considera inadequadas para obtenção de lucro.

Foram identificadas as formas de atuação típicas para cada situação urbana:
- Para as áreas florescentes, tanto os planejadores críticos como pró-mercado entendem que a mínima intervenção estatal é a mais adequada, o controle e a regulação são os instrumentos necessários, ou seja, a atitude é de reagir às iniciativas privadas, não as encorajando ativamente.
- Para as áreas potencialmente atraentes, um maior grau de intervenção é necessário para solucionar problemas localizados, e nestes casos discute-se qual a divisão na participação desse investimento entre os agentes públicos e privados. Apesar do consenso sobre a necessidade da participação do Estado, as políticas pró-mercado entendem que os agentes privados devam ser os principais promotores da revalorização econômica da área, regenerando um ativo mercado privado que reduza o risco dos investimentos futuros. Nas políticas críticas ao mercado, buscam-se parcerias com a sociedade civil e com a população local através de medidas que visam principalmente o bem-estar social, num esforço de regenerar a comunidade.

- Para as áreas degradadas, é necessária uma ação em larga escala - as ações atomizadas típicas do mercado privado não seriam adequadas - realizada através do controle de um único órgão: público, no caso de políticas críticas ao mercado; por uma agência privada, no outro caso. Ainda que a agência privada obtenha enormes canais de financiamento públicos, cabe a ela gerir o espaço de forma a recobrar seu valor imobiliário, entendido como a melhor forma de desenvolvimento e manutenção futura da área.

Num momento de crise fiscal, onde é necessário potencializar a eficiência da alocação de recursos e dos serviços municipais, de modo que estes possam ter um efeito multiplicador no desenvolvimento econômico e social, a tipologia de estilos de planejamento proposta por BRINDLEY, RYDIN & STOKER

(idem), ainda que estabeleça conceituações genéricas e despreze certas especificidades importantes, contribui para um maior entendimento sobre as diferentes atuações que diferentes situações urbanas demandam.

Os casos escolhidos para análise demonstram que as formas de atuação apontadas pelo autor também estão na base de formas de gestão empregadas em outros países, ainda que com certas especificidades: Madrid, Maastrich e Londres são exemplos de formas de gestão da cidade, ora atuações mais alinhadas com os parâmetros do mercado imobiliário e outras mais críticas, que buscam promover ativamente a recuperação de sítios urbanos deprimidos.

O caso de Madrid exemplifica um planejamento crítico ao mercado, com alto grau de controle da municipalidade sobre a gestão das operações urbanas realizadas. Em linhas gerais, O Plano Geral de Madrid de 1985 estabelece um conjunto de intervenções em áreas periféricas que buscam adequar o conjunto urbano às necessidades da maior parte da população, eliminando a segregação espacial e funcional de numerosos setores. Para a realização do conjunto de projetos pretendidos, estabeleceram-se parcerias e convênios com empreendedores privados, ainda que a maior parte dos recursos fossem públicos através de programas que subsidiavam a construção de moradias populares. Cada projeto era iniciado somente quando todos os aspectos econômicos e jurídicos estavam previstos em contrato, impedindo paralisações futuras e o encarecimento dos custos do projeto. Nas áreas que já eram suficientemente atendidas, a atuação municipal resumiu-se a simples regulação da atividade imobiliária.

O estudo das Docklands londrinas, por sua vez, evidencia uma orientação política liberal em relação ao planejamento de áreas decadentes e sua reabilitação através da estimulação de mecanismos de mercado (privado), baseado na estreita colaboração entre poder público e agentes privados, como forma de alavancar uma área totalmente degradada.

O projeto Ceramique, localizado em Maastricht, Holanda, evidencia uma orientação política que consegue conciliar a promoção imobiliária com o atendimento das demandas sociais. Ao mesmo tempo que a municipalidade é uma ativa promotora da renovação, estabelece as prioridades e consegue

realinhar os objetivos do mercado a objetivos sociais mais gerais, assumindo a responsabilidade de fazer com que os instrumentos urbanísticos sejam também instrumentos de regulação social.

3.2 Plano Geral de Madri, 1985 – a remodelação urbana como projeto social

A equipe diretora do escritório do Plano Geral de Madrid era constituída pelos arquitetos Eduardo Leira, Jésus Gago e Ignácio Solana. O plano foi desenvolvido a partir de 1979, num contexto de recessão econômica, regressão demográfica da região, no interior de uma prefeitura controlada por uma coalisão de centro-esquerda, que entende que o planejamento deve ter um caráter reivindicativo e comprometido, apostando na maior ingerência do Estado no controle do desenvolvimento urbano. Deve-se lembrar que o plano foi contemporâneo aos processos de desregulamentação promovidos pelos governos Thatcher e Reagan, portanto, na contramão de importantes exemplos mundiais.

Para que este projeto pudesse se realizar, foi necessário um amplo processo de luta social, ocorrido nos anos 70, para a superação de uma visão de planejamento contrário às demandas populares, que culminou na operação "*Barrios en remodelación*[107]". Esta operação representou a maior inversão pública da história de Madrid em matéria de moradia, configurando-se num laboratório excepcional de gestão imobiliária e engenharia social.

Nos anos 50, 60 e 70, a crescente industrialização de Madrid atrai milhares de migrantes da zona rural, que passam a residir de modo precário em áreas periféricas da cidade. A condição de ilegalidade da moradia é a justificativa pela qual o governo ditatorial se nega a instalar qualquer infra-estrutura urbana. Frente à ausência do Estado, os próprios vizinhos se organizam em cooperativas para realizar as obras de infra-estrutura mais essenciais. Com o crescimento da metrópole, tais periferias começam a ganhar centralidade, inclusive muitas delas localizadas em áreas rurais transformam-se, com o Plano Geral de 1963, em áreas urbanizáveis. Esta nova condição atrai o interesse de empreendedores imobiliários em adquirir estas terras, oferecendo em contrapartida reduzidas indenizações aos moradores, que novamente seriam realocados para áreas ainda mais distantes.

---

[107]Informações adicionais no site das asociaciones de vecinos de Madrid, http://aavvmadrid.org/areas/vivienda/01publica.htm; sobre a história das associações ver VILLASANTE, T. *Retrato de um chabalista com piso.* Madrid: Ed. Ivima – SGV, 1989.

As associações de vizinhos, anteriormente organizadas para a realização de obras, assumem a tarefa de coordenar a luta pela defesa do direito de moradia e da permanência no bairro, e os movimentos adquirem tamanha força que aos poucos derrubam as propostas iniciais e acabam impondo os modelos demandados pelas associações.

A partir de 1978, logo após as eleições democráticas de 1977, o partido UCD – Unión de Centro Democrático, de direita – que controla o ministério de Obras Públicas, resolve encampar a idéia de renovação desses bairros, dando respaldo oficial ao movimento popular. É importante destacar que o contexto econômico colabora para a rapidez do processo de renovação que ocorre ao longo dos anos 80. A crise econômica dos anos 70 atinge a indústria da construção e a remodelação de bairros com capital público torna-se uma tábua de salvação para o setor, acabando por aliar as grandes construtoras e as organizações de bairro.

Em 1979, o Ministério determina os bairros a serem remodelados -cerca de 30 - e estabelece as diretrizes do empreendimento. Em 1984, com a remodelação já em pleno processo, o comando da operação passa para o governo regional de Madrid - *Comunidad de Madrid* - criada em 1983, ficando sob controle do *Instituto de la Vivienda de Madrid, IVIMA*. O projeto busca saldar uma dívida social, portanto seu escopo determina um bom padrão para as edificações – unidades de 100 m^2 – a utilização dos mesmos terrenos anteriormente ocupados – desapropriados pelo governo – para implantar as novas moradias e disponibiliza-se um programa de financiamento para a compra do imóvel que não compromete mais do que 10% da renda dos moradores. O êxito do processo deve-se também a atuação das associações na realização do censo das famílias a serem atendidas e seu controle posterior, coibindo novas invasões.

Nos núcleos maiores são criadas associações públicas para a gestão da remodelação, com participação paritária de representantes da administração e da associação de vizinhos, possibilitando a negociação direta de todos os aspectos do empreendimento. Os recursos para a expropriação do solo, construção e financiamento das novas unidades habitacionais, da infra-estrutura e dos equipamentos necessários, provêm de fundos públicos. O

resultado foi a remodelação de 837,8 hectares de solo com a promoção de 38.792 unidades habitacionais.

Este processo indica a mudança de orientação política quanto ao atendimento das demandas populares do partido conservador, o que facilitará a aprovação do Plano Geral de Madrid, que buscará operar um profundo processo de transformação urbana na cidade, incorporando as reivindicações dos movimentos vicinais aos programas municipais.

O Plano Geral de 1985 representou uma estratégia cujo lema básico era "recuperar e dar acabamento à cidade", concepção devedora da idéia de austeridade formulada por Campos Venuti, que participou como consultor direto na primeira fase de elaboração do plano.

Campos Venuti faz parte da inteligência italiana que propunha uma nova forma de atuação no urbano frente ao contexto de crise econômica presente na segunda metade dos anos 70, principalmente quanto à preservação e reutilização do patrimônio edificado, evitando a destruição de edifícios suscetíveis de novos usos ou recuperáveis para novas funções, em benefício exclusivo do mercado do solo.

Sua noção de austeridade comparece em seu livro "urbanismo y austeridad"[108], onde critica o desperdício e irracionalidade no uso dos recursos promovidos pela especulação imobiliária e pelo "consumismo patológico".

Neste livro o autor busca discutir uma política de diretrizes capaz de influenciar tanto no investimento público como no privado, reduzindo-os e tornando-os mais produtivos do ponto de vista social e econômico, procurando potencializar ao máximo seus rendimentos. Esta política "austera" busca acima de tudo conter o desperdício conseqüente do uso distorcido do solo, que propõe eliminar através de um planejamento liberado das motivações e exigências da renda do solo.

---

[108] VENUTI, Giuseppe Campos. "Urbanismo y Austeridad", Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1981.

Dentro dessa luta, o plano de urbanismo desempenha importante papel, pois pode impedir a substituição de usos de menor rendimento por outros mais ricos, do setor secundário pelo terciário na cidade e do primário pelo secundário, no campo; pode enfim contribuir para proteger e alavancar o que existe de positivo na estrutura urbana e refrear o que é especulativo, indicando as transformações necessárias e aquelas que devem ser evitadas.

Portanto, está-se propondo a defesa social das classes ameaçadas de marginalização, a defesa contra a expulsão de indústrias e de seus empregos, ameaçadas pela especulação do solo urbano, a recuperação pública do tecido urbano mais e mais privatizado, um plano realista e adequado aos recursos orçamentários existentes, cuja aplicação diminua a carência dos atuais assentamentos urbanos, e refrear os "privilégios" no uso da terra urbana, desestimulando atividades especulativas e privilegiando as atividades produtivas.

Tais conceitos estão presentes nos critérios e objetivos que direcionam a execução do Plano Geral de Madrid:

a) Opção por um planejamento não neutro, mas com clara posição política, onde se busca a fixação da população pobre dentro do município da cidade e não na periferia; determina-se uma porcentagem obrigatória de moradias de proteção oficial (VPO) para atendimento das classes de baixa renda.
b) Contra a expansão urbana desordenada – opondo-se à especulação fundiária – sendo somente aceitos expansões discretas que gerem contrapartidas claras, como por exemplo, solução de problemas de borda urbana, provisão de equipamentos ou zonas verdes, etc.
c) A visão do plano geral como um grande plano de reforma interior, onde o protagonismo está não mais no crescimento da cidade, mas na sua transformação, requalificação e acabamento.

Assim torna-se clara a crítica aos planos gerais dos anos 60/70, entendidos como documentos de estrutura e zonificação, com regulações e índices que definem uma tendência à homogeneidade funcional, tipológica e sócio-econômica de cada um dos seus setores. O Plano de 85 dará maior atenção aos aspectos físicos da cidade e à sua diversidade funcional, à heterogeneidade de tipos edilícios – dentro de critérios pré-estabelecidos,

dando-se ampla preferência à quadra fechada como tipo urbano – e maior mescla social pela inclusão de moradia social nos diversos empreendimentos promovidos pela Estado em parceria com investidores privados.

Portanto para alcançar os objetivos propostos - garantir "o direito à cidade" para seus habitantes, impedindo sua expulsão para as zonas periféricas; melhorar as condições de vida urbana de todos os cidadãos; recuperar a cidade, resgatando seu patrimônio edificado e colocando-o à disposição da população, reequilibrar a cidade socialmente, freando processos que estimulem a segregação – definiu-se duas diferentes estratégias de atuação urbana.

3.2.1 Áreas de expansão urbana

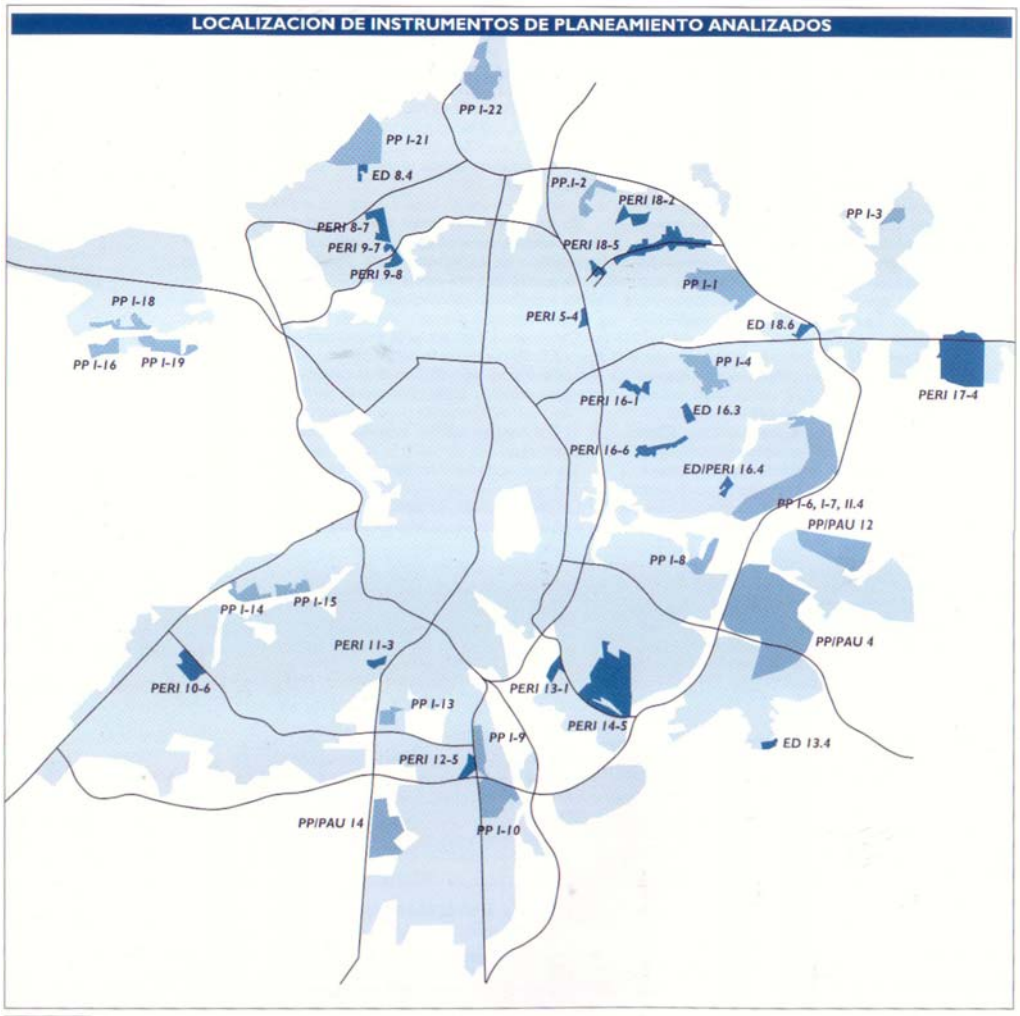


Figura 33 – Mancha urbana de Madrid com as áreas de intervenções: PERI: planos especiais de reforma interior, PP: planos parciais, ED: estudo de detalhe, PP/PAU: planos parciais e planos de áreas urbanizáveis. Fonte: LUCIO, HERNÁNDES-AJA, 1994.

Buscou-se limitar ao máximo o número de polígonos classificados como SUP – Solo Urbanizável Programado – destinados a absorver o crescimento demográfico previsto para o prazo de oito anos, tempo de vigência do Plano, com a previsão de comportar 39.282 moradias. Também foram previstos poucos polígonos com a classificação SUNP - Solo Urbanizável Não Programado – para a eventualidade de serem necessárias novas expansões não atendidas pelos SUP anteriormente previstos, com a previsão de comportar 14.633 moradias. Ambas estão concentradas em 5 zonas bem determinadas, ajudando a configurar as bordas da cidade (fig. 33).

A idéia é limitar ao máximo a extensão do solo urbano e somente são classificadas de SUP quando se tem a certeza sobre a programação dos investimentos públicos na infra-estrutura e sobre os compromissos de execução por parte dos investidores particulares. Segundo LUCIO e HERNANDEZ-AJA (1994:25), foram realizadas inúmeras reuniões com os proprietários do solo e assinados um bom número de convênios antes de ser anunciado publicamente algumas propostas do Plano.

Para estas áreas, ao contrário do método anterior, que se limitava a delimitar um setor, dar uma qualificação global e definir alguns parâmetros de densidade e ocupação das edificações; agora são desenvolvidos os planos de qualificação e regime do solo (CRS) na escala 1:10.000, que determinam :
a) os limites das áreas de intervenção;
b) cada área conta com um conjunto de fichas onde estão definidos os objetivos gerais do planejamento e os critérios físicos de sua ordenação: detalham-se os elementos que tem caráter de sistema geral – traçados viários e suas características, localização de parques, localizações preferenciais de equipamentos, os usos ou tipos edificatórios específicos, continuidades tipológicas para amarração do projeto ao entorno existente; determinam-se, também, as características da ocupação do solo: unidades habitacionais previstas, áreas máximas para uso comercial ou serviços, etc.

Estas fichas orientam os projetos específicos realizados por terceiros e servem como elemento de comprovação de que o projeto apresentado guarda fidelidade com as diretrizes estipuladas no Plano Geral. (figura 34 e 35)

Leyenda del esquema:

1. Viarios estructurales de nivel urbano:
1.1. Vía límite de Hortaleza.
1.2. Acceso al Ferial.
2. Ejes urbanos interiores estructurantes, soporte de la actividad comercial:
2.1. Eje interdistrital Hortaleza-San Blas.
2.2. Prolongación de Calle Silvano.
2.3. Localizaciones preferentes para focos comerciales o centro integrado (plazas).
3. Entramado viario local.
4. Vía de borde con el parque.
5. Parque público en cuña (conexión del Parque Suburbano de la Hinojosa y el Pinar de Barajas).
6. Parques urbanos.
7. Localizaciones preferentes para equipamientos públicos.

Instrucciones para la ordenación del área

El crecimiento se estructurará sobre la avenida interdistrital, soporte de actividad en bajos o centros y eje urbano de mayor entidad. La prolongación de la Calle Silvano será asimismo eje local estructurante. Ambas vías tienen una sección indicativa similar con una distancia mínima entre alineaciones de 25 m. Se recomiendan con dos carriles por sentido, aceras arboladas y posible banda de aparcamiento en línea, en aquellos tramos donde la intensidad de los usos anejos así lo aconseje.

La trama viaria será en retícula básicamente ortogonal adaptada a la topografía; la edificación se alineará a los viales configurando manzanas semicerradas, concebidas unitariamente. Se admite no obstante la actuación posterior por parcela.

La ordenación planteará una transición tipológica gradual, de la vivienda unifamiliar aislada del Parque Conde de Orgaz a la colectiva de los ejes principales en los que tendrá una altura dominante de 5 plantas, pudiendo alcanzar 7 plantas en enclaves singulares.

Los parques señalados en el esquema se consideran vinculantes debiendo resolverse su contacto con el área edificada mediante una vía de ronda, tratada con aceras arboladas.

Los equipamientos se localizarán de modo que se compatibilice la proximidad a la áreas deficitarias de borde con una adecuada centralidad respecto a las áreas de vivienda de protección oficial del sector.

Se garantizará en el Plan Parcial una adecuada dotación de plazas y jardines de uso público, distribuida con homogeneidad en la trama residencial.

Figura 34 – Los LLanos - Modelo das fichas de planos especiais elaborados pelo municipalidade para orientar os projetos de urbanização desenvolvidos por terceiros, contratados quando da realização do empreendimento. A municipalidade definia o programa a ser implantado, número e tipos de residências, áreas de comércio, equipamentos, área livres mínimas, etc, aceitando pequenas variações nas proporções, desde que justificadas. Fonte: LUCIO, HERNADES-AJA, 1994

O objetivo dos autores do Plano Geral é que estas áreas de expansão fossem destinadas às habitações protegidas oficiais (reserva de 87% em média do número total de unidades), que abrigassem uma alta proporção de espaços livres em relação à área total do empreendimento e que abrigassem equipamentos em quantidade superior a sua demanda específica para absorver déficits das zonas vizinhas. Portanto eram mecanismos de requalificação da periferia, oferecendo novas áreas verdes, equipamentos e núcleos comerciais de apoio às zonas não infra-estruturadas.

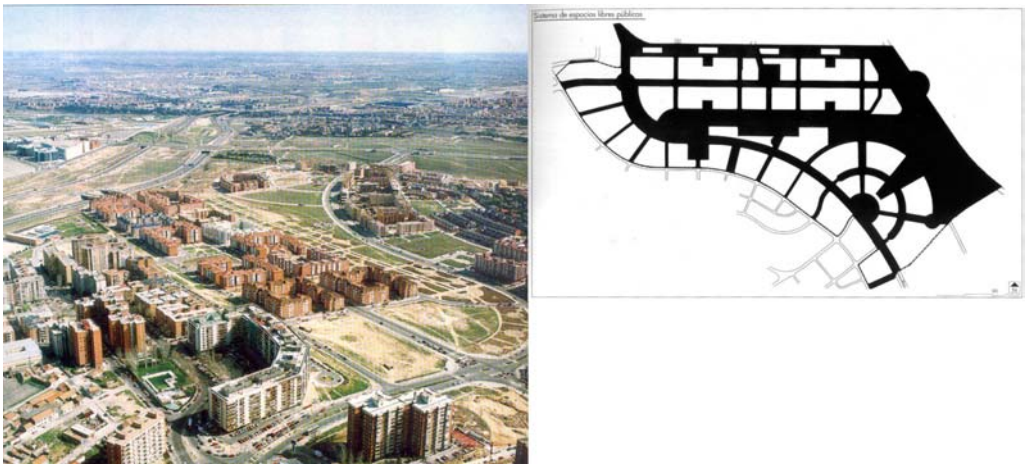


Figura 35 – Los LLanos, conjunto residencial destinado basicamente à moradia de proteção oficial, é exemplo de um Plano Parcial. Somente após a aprovação de todos os contratos –

aquisição de terras, subsídios, contratos com construtoras e empreendedores privados – é que as obras são iniciadas.Fonte: LUCIO, HERNADES-AJA, 1994.

Segundo LUCIO e HERNANDEZ-AJA (1994), houve alteração na proporção de VPO – viviendas de protección oficial - inicialmente prevista no caso dos SUP, reduzindo-se para 61% como média, a fim de rentabilizar os investimentos e absorver os altos custos de urbanização. Não iremos tecer aqui considerações críticas ao desenho dos conjuntos, que aposta num certo *revival* de soluções clássicas[109], o que se pretende é ressaltar a coerência e uniformidade das propostas e dos desenvolvimentos realizados.

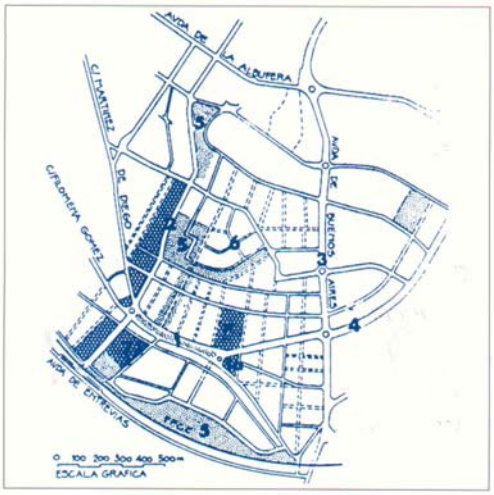
3.2.2 Atuações na cidade consolidada

No solo urbano consolidado, ou seja, onde já estão estabelecidas as regras de uso e ocupação do solo, o Plano prevê um controle normativo como guia dos novos projetos de edificação, ou seja, trata-se de apenas controlar os processos de transformação pontual, lote a lote.

São também assinaladas situações urbanas aonde serão desenvolvidos Planos Especiais de Reforma Interior – PERI - para pequenos vazios em zonas consolidadas cujo tamanho não permita o mesmo tipo de empreendimento proposto para as áreas de SUP (foto); e Estudos de Detalhe – ED - estes últimos para os vazios urbanos de tamanho reduzido. Correspondem a situações intermediárias onde é necessário resolver problemas pontuais - zona de favela, zonas com baixo nível de urbanização, implantação de nova via. Essas localizações são mais centrais e incrementam a capacidade do solo urbanizado, tanto para habitação, como para comércio ou indústria. (fig. 36 a 38)

---

[109] A utilização, em todos os PSU, de uma mesma morfologia baseada no principio da quadra fechada, da trama reticular e da rua como elemento que disciplina de modo contínuo o alinhamento de todos os edifícios, fez com que esses conjuntos fossem conhecidos como ensanches populares, numa clara referência aos ensanches históricos da cidade. Porém, a baixa densidade adotada nos conjuntos (3 a 5 vezes menores do que nos ensanches históricos), a grande dimensão conferida aos pátios internos, que comportavam os acessos residenciais, e provocava um uso mais rarefeito da rua, fizeram com que os usos comerciais não vingassem e cada vez mais os conjuntos adquiriam características monofuncionais. O emprego deste modelo nas novas áreas residenciais suburbanas objetivava definir um espaço ordenado e de referência, que servisse como antídoto à fragmentação e ocupação desordenada presente na periferia.



Leyenda del esquema:

Usos y reservas
1. Eje cívico-comercial de San Diego-Martínez de la Riva con tratamiento de bulevar ajardinado. Enclave terciario/institucional (1a).
2. Eje transversal-vía límite de la operación calle Payaso Fofó y prolongación Juan Mazo-Sierra Nevada.
3. Eje transversal Buenos Aires-Cerro Caleruelos.
4. Vía de borde prolongación Palomeras, Circunvalación.
5. Principales zonas verdes.
6. Colonia San José, posible reutilización para equipamiento.
7. Zona borde con Puente de Vallecas con posible programa especial de usos y actividades.

Instrucciones para la ordenación del área

Uno de los problemas básicos a nivel urbanístico en el PR 14-5 reside en la integración en su base de cuadrícula reticular con su eje cívico-comercial interior y con las otras zonas urbanas limítrofes y que a la vez son tan distintas: Palomeras Sureste; Borde Sur de la Avenida de la Albufera; Puente de Vallecas; Ferrocarril-Entrevías-Pozo; APD 14-5; y Areas con Ordenación Definida. Es importante mantener el parque en el Borde Sur con los pasos peatonales y conexión subterránea viaria con Entrevías.

Mantenimiento de la trama al Norte de la Colonia de San José con planeamiento de su rehabilitación-recuperación-terminación.

Se considera vinculante y básica la idea del eje central (San Diego-Martínez de la Riva) como bulevar con fuerte dotación comercial, institucional y de servicios.

Se considera imprescindible la organización y adecuación específica de itinerarios peatonales que relacionen las zonas básicas del PR 14-5, muy especialmente sus espacios abiertos, parques y dotaciones especiales y que interconecten con las redes peatonales de las áreas urbanísticas limítrofes (Palomeras S.E. y N. y Areas con Ordenación Definida).

En las áreas de importante remodelación se configura una morfología en manzana cerrada con alineación a vial o en malla de 4,5 y 6 alturas (con posibles excepciones en puntos singulares). Se conservan algunas colonias de edificación abierta y se respetan las tipologías en bloque previstas en la remodelación del Poblado Mínimo de Vallecas. No se descarta la tipología unifamiliar con alineación a fachada en áreas semiconsolidadas o consolidadas.

Además de recoger los equipamientos existentes de nivel adecuado, se plantea una amplia variedad de nuevos equipamientos que cubran déficits actuales (de la zona y Puente de Vallecas), así como las generadas por las nuevas viviendas previstas. La casi inexistencia de zonas verdes obliga a plantear una importante cantidad de Has. repartidas en las zonas de remodelación y aprovechando huecos en zonas más consolidadas.

El PERI definirá las condiciones estéticas y ambientales para cada zona en orden a preservar el carácter de elementos o tramas de mayor valor.

Figura 36 –ficha de PERI – Palomeras Bajas.Esquema de distribuição e instruções para a ordenação da área, além das previsões de programa funcionam como instrumentos de controle da municipalidade sobre o projeto de urbanização desenvolvido por terceiros, permitindo averiguar o respeito às diretrizes contidas no Plano Geral. Fonte: LUCIO, HERNANDES-AJA, 1994.

Figura 37 – Palomeras Bajas, vista aérea da obra em fase de finalização e planta dos espaços livres (ruas, áreas verdes) do projeto urbanístico implementado, permitindo comparar com as indicações presentes na ficha de Peri. Fonte: LUCIO, HERNADES-AJA, 1994.

Figura 38 – maquete onde se pode verificar a integração de Palomeras Bajas com as diferentes morfologias do entorno. Fonte: LUCIO, HERNANDES-AJA, 1994.

Tanto as intervenções propostas nas áreas de crescimento quanto na cidade consolidada apresentam características comuns (EZQUIAGA, 1991): tem por objeto grandes inversões públicas na requalificação das áreas ou na provisão de infra-estruturas urbanas, recuperando e ampliando o conceito tradicional de obra pública; apóiam-se no protagonismo da ação pública e na intervenção direta das administrações municipal e central para sua execução, ainda que em muitos casos realizados através de parcerias público-privadas e inclusive privadas; são concebidas como elementos motores da transformação da estrutura urbana geral da cidade, capazes de atuar inclusive no entorno imediato; priorizam a configuração do espaço público enquanto instituição cívica e elemento estruturante da cidade .

Utilizam-se diferentes instrumentos urbanísticos adequados à escala de intervenção desejada. Nas áreas já consolidadas, onde o mercado imobiliário apresenta bom desempenho, empregam-se instrumentos mais genéricos (normativos) que controlam e estabelecem limites para esta atividade; em casos de problemas localizados, de pequena escala mas que podem contribuir para a decadência do entorno, são operadas intervenções públicas pontuais para sanar tais problemas. Nas áreas mais depressivas, onde se faz necessária a maior ingerência do Estado, promovem-se parcerias entre o

poder público e iniciativa privada para alavancar a área através de investimentos e gerenciamento de obras de maior porte, onde o estado estabelece os parâmetros a serem obedecidos e a iniciativa privada (com investimentos próprios, investimentos públicos e com a parceria dos donos das terras) desenvolve todo o processo de construção e comercialização das edificações. E todas estas ações respondem a uma mesma diretriz prevista no plano geral: a de reabilitar o parque construído e atender as reais demandas democráticas de todos os cidadãos.

Portanto, opera-se uma importante mudança quanto ao papel tradicionalmente atribuído ao Plano: este não é mais concebido nos moldes da regulação do planejamento tradicional, e pressupõe, como sugere EZQUIAGA (1991), "*o abandono do tratamento exclusivamente normativo da extensão neutra da cidade*". Transforma-se em um instrumento estratégico – ao identificar as prioridades e os elementos-chave que podem definir o futuro da cidade, flexível – capaz de dar resposta aos problemas conforme suas peculiaridades e sua importância, e não só em função da escala, operativo - orientado ao desenho da intervenção urbana-, e político - assumindo-se como o elemento impulsor de transformações urbanas, capaz de articular um discurso global para a cidade e sustentar politicamente as intervenções concretas propostas.

3.3 London Docklands

O caso das docas londrinas exemplifica uma orientação política liberal em relação ao planejamento de áreas decadentes e sua reabilitação através da estimulação de mecanismos de mercado, onde as estratégias adotadas são de natureza econômica e baseadas na estreita colaboração entre poder público e agentes privados.

As docas londrinas situam-se a 15 km à leste da City (centro financeiro de Londres), abrange 2.226 hectares distribuídos ao longo de 15 km do rio Tamisa. Caracterizava-se por abrigar as antigas docas da cidade e várias indústrias ligadas à atividade naval, além de bairros populares.

A deterioração das docas está relacionada às mudanças tecnológicas ocorridas no transporte de cargas, em especial pelo uso crescente do container como modo de armazenagem de carga, possibilitando o uso de embarcações cada vez maiores. Esta nova modalidade de transporte necessitava de áreas de canais compatíveis com o porte das embarcações, bem como extensas áreas para estocagem dos containers. Além disso, a competição entre portos nacionais e internacionais pela atração do comércio internacional acelerou o processo de obsolescência dos portos não modernizados.

A decadência do porto trouxe a decadência da industria manufatureira lá instalada, e como conseqüência, o índice de desemprego alcançou 18,6% em 1981, fazendo com que muitos moradores se mudassem das Docklands. Quando a London Docklands Development Corporation assumiu o desenvolvimento da área, em 1981, as docas contavam com 39.700 moradores.

BRINDLEY, RYDIN & STOKER (1989) descrevem os vários estudos realizados nos anos de 1970 para reverter as condições de decadência da área.

Assim que a primeira doca fechou, o Departamento de Vizinhança e o Greater London Council encomendaram um estudo para uma firma de consultores de estratégias de planejamento para a área. A firma R. Travers Morgan apresentou cinco propostas, quatro delas indicavam possibilidades de atração

de investimentos privados voltados para o desenvolvimento comercial para consumo de classes de alta renda, incluindo hotéis luxuosos, escritórios, residências para venda, marinas, shopping centers. A quinta proposta buscava adequar-se ao perfil trabalhista das agências de planejamento que os contratara, definindo um planejamento local destinado a atender a população moradora das docas. Embora pontuando que opções políticas teriam que ser feitas, o estudo identificara o potencial econômico das docas através da implementação pública de infra-estrutura adequada. Sua apresentação, porém, num momento em que a participação popular na tomada de decisões do planejamento era decisiva, inviabilizou o aceite do estudo.

Como alternativa, foi criada a Docklands Joint Committee, formada por representantes locais eleitos e autoridades do porto, que elaboraram um plano a partir de diversas consultas populares locais, cuja proposta era radicalmente diferente daquela apresentada pelos consultores da Travers Morgan: a idéia era consolidar a característica econômica e social existente, ainda que sendo prevista a duplicação do número de moradores. Com viés social, o plano previa fomentar empregos industriais, ampliar a oferta de equipamentos e de moradia econômica. Este plano começou a ser implantado nos anos 70, coincidindo com uma forte crise econômica que cortou os investimentos públicos na região. Como também o projeto não conseguiu atrair a iniciativa privada, os resultados alcançados resumiram-se a construção de 2.500 moradias públicas e alguns acréscimos viários.

Assim, quando o governo Thatcher assume em 1979, reformula-se a política urbana inglesa. Primeiramente constituiu-se a base legal[110] que ampararia as atuações de agências de desenvolvimento (UDCs –Urban Development Corporations), As UDCs foram parcialmente inspiradas nas New Towns Development Corporations de 1946, porém com raio de ação ampliado, pois seus poderes de decisão sobrepunham-se aos das autoridades locais e tinham poder para comprar e vender terra. São aprovadas também as Zonas de Empreendimento, áreas onde se estimula a instalação de determinados tipos de empreendimento através da isenção de impostos e da dispensa do alvará de construção.

---

[110] Através da aprovação da Local Government, Planning and Land Act de 1980.

Segundo COMPANS (2005:87), o modelo de agencias de desenvolvimento norte- americano influenciou fortemente a concepção da política urbana inglesa nos anos 80, principalmente quanto a parceria realizada com grupos privados nos negócios urbanos como no uso de incentivos fiscais para atrair investimentos privados. Segundo a autora, " *o aparente renascimento de cidades da Costa Leste norte-americana – como Boston, Nova Yorque, Baltimore, Pittsburgo e Filadélfia – como centros revitalizados especializados no setor de serviços motivou os meios acadêmicos e o governo Thatcher a procurar reproduzir essas experiências na tentativa de reverter a acentuada decadência das zonas urbanas industriais britânicas."*

Portanto, procurava-se reproduzir os projetos de modernização que pudessem alavancar o desenvolvimento local de áreas degradadas com o intuito de ampliar sua atratividade econômica. O Governo Thatcher entendia que, para o caso das Docklands, dada a grande escala de intervenção e ao volume de recursos necessários, tornava-se fundamental a parceria com o setor privado, e isto justificaria a criação de uma agência com amplo conhecimento de mercado que tivesse condições de atrair recursos privados para a região, realizando um tipo de gerenciamento que não encontraria pessoal capacitado nos órgãos locais de planejamento. Além dos estudos anteriores que comprovaram a possibilidade de recuperação econômica do local, justificava-se a realização do empreendimento pela sua boa localização e importância histórica.

A LDDC - London Docklands Development Corporation – foi criada em 1981 como uma agencia quase-governamental - que não responde aos poderes locais, somente ao governo central (primeiro ministro e parlamento) - e tem por função usar seus recursos para preparar o desenvolvimento dos setores e atrair o investimento privado. Seus recursos compreendem financiamentos públicos e poderes excepcionais para aquisição dos terrenos necessários, e possibilitar a flexibilização do planejamento de maneira a adequar-se às necessidades do investidor privado. Portanto a agência era proprietária das terras, inclusive com o controle sobre a propriedade de outras instituições públicas, tanto para comprá-las quanto para vendê-las.

A LDDC contava com uma equipe de 88 profissionais fixos, trazidos de instituições privadas, que trabalhavam sobretudo no gerenciamento, cuidando dos aspectos físicos e econômicos da regeneração da área, ao mesmo tempo que faziam amplo uso de consultoria externa, inclusive para elaboração de estratégias de estruturação dos investimentos (fig. 39).

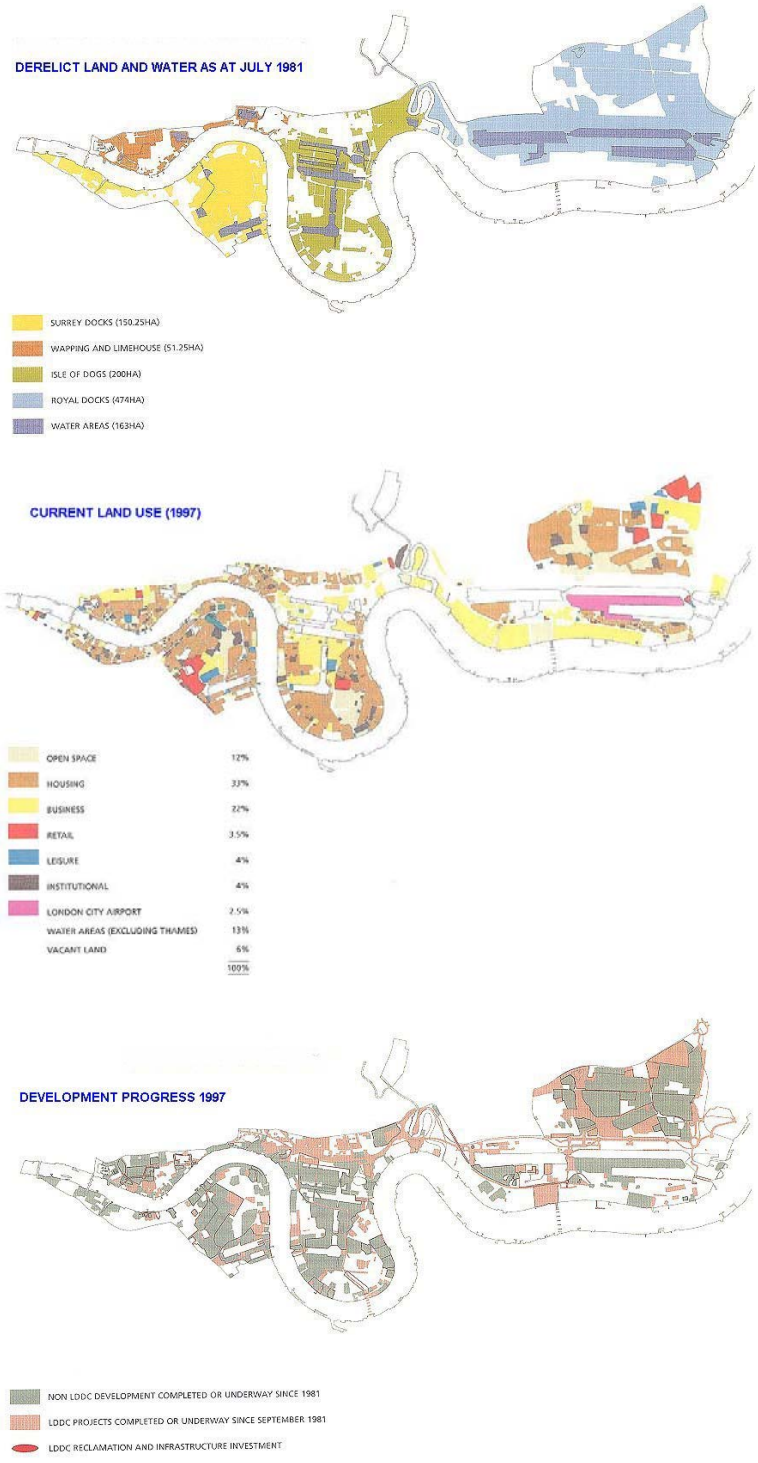


Figura 39 –Esquemas comparativos da situação das Docklands antes e depois da atuação do LDDC. Fonte: **www.lddc-history.org.uk**

Segundo BRINDLEY, RYDIN & STOKER (1989), a LDDC projetava um total de investimentos em 10 anos (1981-1991) da ordem de um bilhão de libras, metade vindo dos subsídios estatais e o resto pela venda da terra tratada e urbanizada (fig. 40).

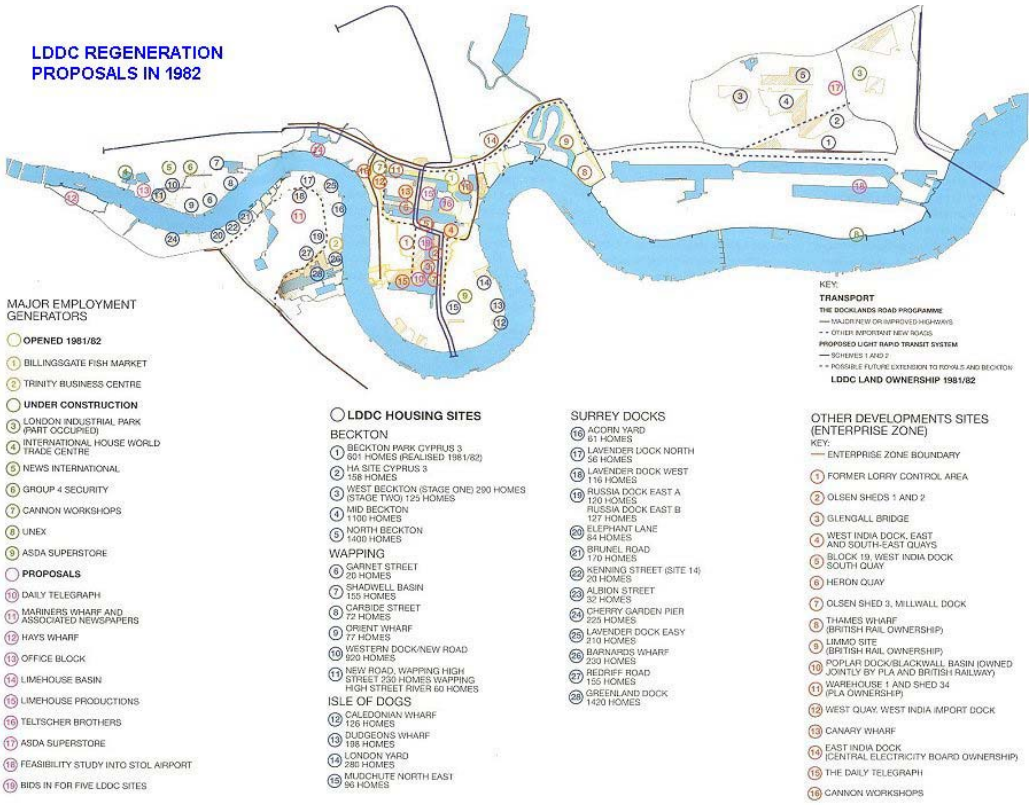


Figura 40 – Programa para revitalização das Docklands proposto em 1982 pela LDDC. Fonte: www.lddc-history.org.br

A zona de intervenção foi dividida em quatro setores: a oeste, mais próximo do centro de Londres, ficavam a Surrey e a Wapping & Limehouse; no centro a Isle of Dogs; a leste a Royal Docks, cada um gerenciado por uma equipe específica. Uma importante intervenção governamental foi a implantação, em 1982, de uma *Enterprise Zone* na Isle of Dogs, que além da isenção de taxas, oferecia outros incentivos como um planejamento simplificado (diferenciando-se da City onde os empreendimentos precisavam obedecer às diretrizes urbanísticas) e verbas financeiras, tornando os investimentos nas Docklands muito atrativos (fig. 41).

Em 1987 a Olympia & York, a mesma empresa que acabara de construir o World Financial Center em Battery Park City, Nova York, apresenta uma proposta para a construção do ambicioso Canary Wharf – que além de produzir o edifício mais alto de Londres, tornou as Docklands o segundo

centro financeiro da cidade. Este projeto foi fundamental par o início do "boom" imobiliário da região. Para estimular o uso terciário, a LDDC propôs a realização de um aeroporto para viagens domésticas, que daria apoio às áreas financeiras das Docklands e da City; o London City Airport foi construído em 1985, financiado pela própria LDDC, levando desenvolvimento para a Royal Docks, o setor mais afastado da operação (fig. 42).

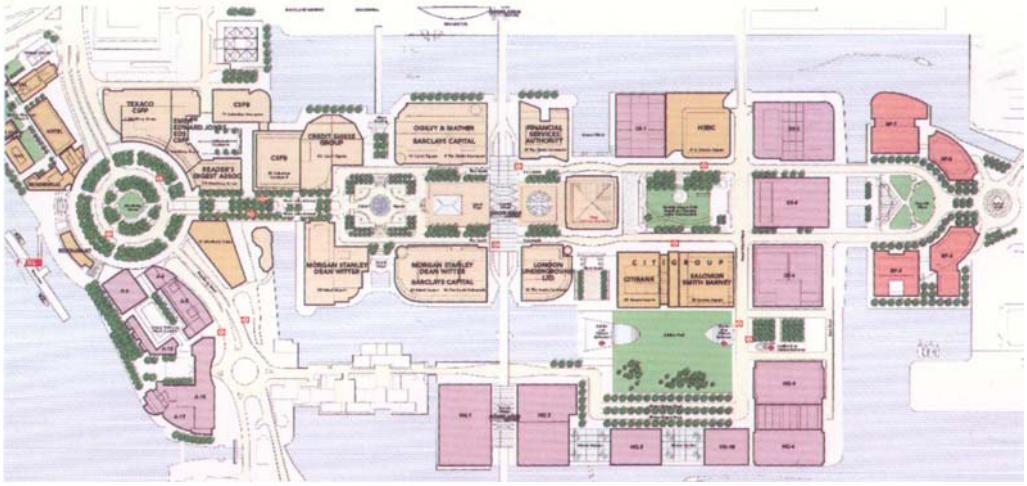


Figura 41 – Canary Wharf, projeto de uso terciário construído na Enterprize Zone das Docklands; após sua implementação a partir de 1987, as Docklands ganharam novi impulso imobiliário. Fonte POWELL (2000:99)

Figura 42- Canary Wharf, antes e depois do empreendimento, com modificações no desenho original das docas. A torre, desenhada por César Peeli, é a mais alta de Londres , constituindo-se em um marco visível desde a City Londrina. Fonte: POWELL (2000:100)

Segundo BRINDLEY, RYDIN & STOKER (idem) uma importante característica política dessa agência foi o total isolamento das suas decisões, que sempre seguiram critérios de mercado, aprovadas em reuniões fechadas com grandes construtoras e investidores financeiros, sem serem abertas ao conhecimento público. Dado que as associações locais sempre se manifestaram contra o processo de reurbanização orquestrado pela LDDC,

somente tiveram algumas demandas atendidas quando passaram a negociar com a agência, dessa forma ratificando o processo.

A renovação das Docklands foi considerada um sucesso comercial (POWELL, 2000) pelos seus idealizadores e apesar das críticas quanto ao volume de fundos públicos investidos, aos enclaves segregados oriundos de uma urbanização fragmentada e a gentrificação, a operação parece ter atingido os objetivos inicialmente previstos (fig. 43).

Figura 43 – Após Canary Warf, novos empreendimentos se instalam nas Docklands atestando sua crescente valorização econômica. Fonte: www.lddc-history.org.uk e POWELL (2000:101)

O sucesso desta operação deveu-se a alguns fatores: a vinculação explícita da política urbana com o desenvolvimento econômico, eliminando possíveis opositores ao processo, daí a LDDC estar ligada diretamente ao gabinete da primeira ministra e não sob o controle dos governos locais, que lutavam pelo atendimento das demandas sociais locais; prioriza-se o investimento em capital fixo e na promoção do lucro ao invés do investimento em capital social, como fator de redistribuição de riqueza; prioriza-se a facilitação antes do que a regulação do capital privado; e por fim, os plenos poderes e meios econômicos para a gestão da terra adequando os investimentos públicos às demandas específicas do mercado imobiliário.

Portanto este caso exemplifica uma proposta de planejamento pró-mercado que defende que o crescimento econômico tende a gerar maiores benefícios públicos ao alavancar a economia local e facilitar uma regeneração urbana mais permanente e duradoura da área.

3.4 Ceramique em Maastricht, Holanda

A Holanda tem uma população de quase dezesseis milhões de habitantes, é o país mais planejado da Europa[111] e o mais densamente povoado. Geograficamente ocupa terras inferiores ao nível do mar, fazendo com que a conquista de novas áreas para urbanização tenha um custo muito alto pela necessidade de um complexo sistema de drenagem e proteção do mar. Estas peculiaridades somadas ao processo político e social do país determinam as normas legais que regulam o processo de urbanização, e portanto buscaremos caracterizar o sistema de planejamento holandês a partir de pesquisas realizadas por DAVIES (1989).

As peculiaridades apontadas explicam o amplo controle que o Estado exerce no desenvolvimento urbano, principalmente através de uma ativa política de terras. Quando se deseja fazer um novo bairro, por exemplo, a municipalidade adquire terra – compulsoriamente ou por acordo, pagando um valor de mercado – e realiza os serviços básicos necessários para sua posterior urbanização – implantação de drenagem e infra-estrutura – disponibilizando-a então - pela venda ou leasing - para investidores privados ou associações habitacionais. São raros os empreendimentos de maior porte que tenham sido realizados exclusivamente pelo setor privado, com o papel do Estado limitado ao controle. O Estado intensifica sua presença no controle do desenvolvimento urbano também através da política habitacional, pois grande parte das moradias são realizadas com algum tipo de subsídio do governo central.

A estrutura administrativa do planejamento abrange os três níveis de governo – nacional, provincial e municipal – com clara estrutura hierárquica, as altas instâncias tem poder de supervisão sobre as inferiores. Na prática existe um grande grau de supervisão do governo central sobre os demais por este deter o monopólio do controle do financiamento sobre os três níveis. Esta dependência fica clara no nível municipal onde menos de 10% da receita do município vem das taxas e rendimentos locais, o restante vem de repasses do governo central. Cada município, porém, tem ampla liberdade de controle de

---

[111] A Holanda possui área total de 41.526 km^2, se dividirmos a população pela área do país teremos uma densidade de 380,48 hab/km^2. Como referência comparativa, seguindo o mesmo raciocínio, o Japão possui densidade de 339,84 hab/km^2, Alemanha 230 hab/km^2, França 108 hab/km^2, Grã-Bretanha 240 hab/km^2.

desenvolvimento local desde que suas políticas não conflitem com as determinações aprovadas nas instancias superiores de governo.

O controle da urbanização nos municípios é feito através de dois instrumentos: as normas edilícias e o *bestemmingsplan*. O primeiro assegura a qualidade técnica das edificações (construtibilidade e execução) e incluem algumas determinações relacionadas ao planejamento físico (desenho e lay-out do edifício, que abrange desde alinhamentos até aspectos estéticos da edificação, etc). O *bestemmingsplan* é um plano legal obrigatório, assim como as normas edilícias, e corresponde a um plano de destinação de uso do solo, ou seja, ele dá uma precisa descrição do uso pretendido e da forma física das novas edificações; portanto, define-se o tipo de empreendimento permitido e o que não for construído conforme o plano é considerado ilegal e passível de ação penal. A escala utilizada varia de 1/1000 para zonas intensamente urbanizadas e 1/5000 para zonas não urbanizadas.

A importância deste plano não se deve somente ao seu aspecto regulatório, mas ele tem um papel vital no processo de desenvolvimento, pois através dele é que se inicia a aquisição compulsória ou cessionária da terra pelo estado, portanto todo o plano deve incluir uma avaliação financeira quanto às inversões públicas necessárias à urbanização e os eventuais rateios destes custos com os empreendedores privados. Este plano então passa pela aprovação dos órgãos centrais que devem aprová-lo. O plano também viabiliza a obtenção de recursos (subsídios) públicos para a construção de unidades habitacionais, que são vitais para viabilizar economicamente os empreendimentos habitacionais previstos.

Segundo DAVIES (1989), a conseqüência desse grande envolvimento do Estado nos seus vários níveis, mas principalmente no nível municipal, é que em grande medida o planejamento holandês é positivo, orientado para criar oportunidades de desenvolvimento para a iniciativa privada. Ou seja, a municipalidade é ao mesmo tempo controladora e promotora, trabalhando lado a lado com a iniciativa privada, oferecendo uma certa garantia às inversões privadas, pois os limites de competição são conhecidos, e isso gera benefícios para os dois lados, ao regular também os níveis de lucro.

A grande crítica ao instrumento era a sua excessiva rigidez, pela dificuldade em mudar certos aspectos do projeto, pois isso demandava a alteração e reaprovação do próprio plano, fazendo com que alguns expedientes fossem utilizados para contornar o problema. Como esses expedientes eram largamente utilizados, acabavam por colocar em xeque a idéia de garantia presente no plano, portanto em 1985 foi desenvolvido um novo sistema que buscava resgatar essa garantia conciliando-a com mecanismos de flexibilidade controlada.

Essa maior flexibilidade vinha responder também a uma mudança de prioridade nos problemas urbanos, para os quais os instrumentos previstos no *bestemmingsplan* não pareciam adequados[112]. A renovação urbana e o problema do declínio nas áreas centrais eram as novas prioridades, e demandavam novos instrumentos que garantissem a atração de novos recursos, principalmente dos fundos de pensão, para a implementação das políticas. Paralelamente, os novos instrumentos também deveriam prevenir usos inconvenientes e assegurar a garantia da realização dos investimentos, como antes.

A resposta às novas necessidades veio com a aprovação do Town and Village Renewal Act de 1984, que deu autoridade aos municípios para preparar planos de renovação urbana, e as emendas de 1985 - realizadas pelo governo central com relação as Physical Planning Act - buscavam simplificar e equalizar as definições de desenvolvimento para todos os municípios, como parte de um processo de desregulamentação; essas emendas também abriam oportunidades de flexibilização no projeto e na implementação dos *bestemmingsplan.*

Pelo Physical Planning Decree de 1985, permanece a obrigatoriedade municipal da realização de um *bestemmingsplan*, porém o art. 12 permite que as destinações do plano - os usos - possam ser descritas em linhas gerais, permitindo mudanças de uso, dentro de certos limites determinados no plano, para uma área definida.

---

[112] Os instrumentos do *bestemmingsplan* foram previstos para resolver o problema do grande déficit habitacional dos anos pós-guerra.

O projeto Ceramique nasce em 1987, portanto, faz parte do novo conceito mais "flexível" – ainda que consideravelmente rígido comparado a outros exemplos – da política urbana holandesa.

Ceramique esta situada junto ao rio Mass, nas margens opostas ao centro histórico da cidade de Maastricht. Desde 1850, uma fábrica de cerâmicas ocupava este terreno e quando foi desativada, a municipalidade adquiriu os 23,5 hectares para transformá-los numa área urbana de múltiplos usos, com desenho urbanístico e arquitetônico de grande qualidade, como forma de revitalizar o centro da cidade, onde o número de terrenos remanescentes para construir era reduzido (fig. 44).

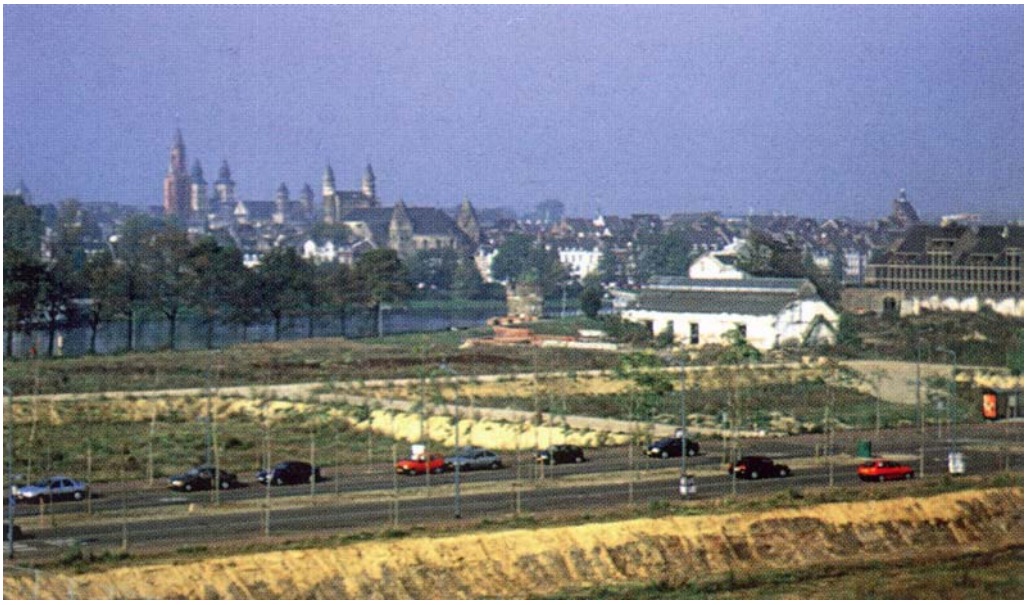


Figura 44 – Vista do terreno Ceramique, ao fundo o Rio Mass e o Centro Histórico da Cidade. O projeto de construção de um novo bairro em localização tão privilegiada tinha como um dos objetivos provocar uma revolarização do centro histórico. Fonte: Óculum 10-11, PUCCAMPINAS, 1997.

A aquisição das terras, realizada em 1987, deu-se em parceria com o maior fundo de pensão holandês (ABP), através de um acordo de cooperação comercial para a construção, no local, de 1.600 unidades habitacionais, 70.000 m^2 de escritórios, 20.000 m^2 de zona hoteleira, 20.000 m^2 de equipamento cultural, 5.000 m^2 de comércio e restaurantes, 4.400 vagas de estacionamento subterrâneo e uma passarela de pedestres para unir a zona com o centro, situado do outro lado do rio. Este programa foi definido antes e paralelamente ao processo de desenho do plano urbanístico, a partir de

estudos comerciais sobre o mercado imobiliário da área e o potencial do terreno.

Figura 45 –Projeto de Ceramique realizado pelo arq. Jô Coenen – Junto ao rio, um passeio público interliga as duas principais praças do conjunto. O boulevard que estrutura o viário principal tem em seu eixo o edifício vertical, marco do novo bairro, projetado por Álvaro Siza. Ao longo desta via, as circus – quadras perimetrais com pátios – estabelecem, através de seus pátios públicos, uma alternativa de rota para pedestres. Fonte: Óculum 10-11, PUCCAMPINAS, 1997.

No acordo ficou estabelecido que o plano de uso do solo deveria ser flexível para ajustar-se às demandas do setor privado, ou seja, na época de realização dos empreendimentos, usos inicialmente previstos como habitação poderiam ser revertidos para escritórios. O acordo também permitia o direito da ABP de incluir novos sócios nos futuros empreendimentos do plano. Um outro ponto acordado é que a municipalidade não poderia iniciar simultaneamente planos na cidade que competissem com aquele, pois poderiam afetar a atratividade do negócio. Em contrapartida, foi acordado que o projeto urbano desenvolvido pelo arquiteto Jô Coenen serviria de base do plano de uso do solo (fig. 45)

Após a aprovação do Plano, o arquiteto Jô Coenen foi encarregado de supervisionar os projetos arquitetônicos das edificações, desenvolvidos por importantes profissionais convidados a participar do projeto: Álvaro Siza, Aldo Rossi, Mario Botta, Wiel Arets, Martorel, Bohigas e Mackay, para citar alguns.

Os riscos dos custos da urbanização da área foram assumidos em grande parte pela ABP e sócios privados participantes[113]. A municipalidade definiu esta zona como "projeto chave", dando importante impulso ao plano, pois facilitou a captação de empréstimos do governo central para a construção de habitações, comércios, escritórios, um centro de atividade internacional, o novo escritório central da biblioteca e arquivo municipal, um mercado, hotéis e restaurantes, a uma passarela de pedestres.

O projeto urbano desenvolvido por Jô Coenen apresenta uma inusitada combinação entre demandas populares, da iniciativa privada e dos futuros usuários, para compor um trecho de cidade de grande qualidade urbana, com possível impacto radiante não só sobre o centro, mas também sobre os bairros vizinhos.

A partir da leitura dos elementos que caracterizam cada trecho de cidade presente no entorno - suas características morfológicas, usos e identidades específicos - o projeto propõe uma hierarquização e a costura dos vários segmentos, requalificando-os e ampliando a desejável continuidade morfológica.

Nessa lógica, especial atenção é dada ao rio. A partir desta margem são feitas as ligações físicas e visuais com a cidade histórica, onde se propõe um grande passeio público que interliga as duas praças principais do conjunto, pontos privilegiados de encontro e animação pública pela presença de importantes edifícios institucionais e culturais. Uma grande edificação de desenho singular - a *stoa* - estrutura o percurso e responde pelo desenho de uma paisagem bem composta voltada para o centro histórico (fig. 46)

---

[113] Estes dados fazem parte das informações disponibilizadas no site http://habitat.aq.upm.es/bnp/bp303.html, produzido pela Universidade Politécnica de Madrid, sobre o concurso de Boas Praticas Urbanísticas patrocinado pela cidade de Dubai, que classificou o projeto urbano Ceramique na categoria *good*. Os três empreendedores do projeto são: Wilma Vastgoed, MBO Ruyters e Bouwfonds Nederland. (Óculum 10-11, nov.1997, pg.52)

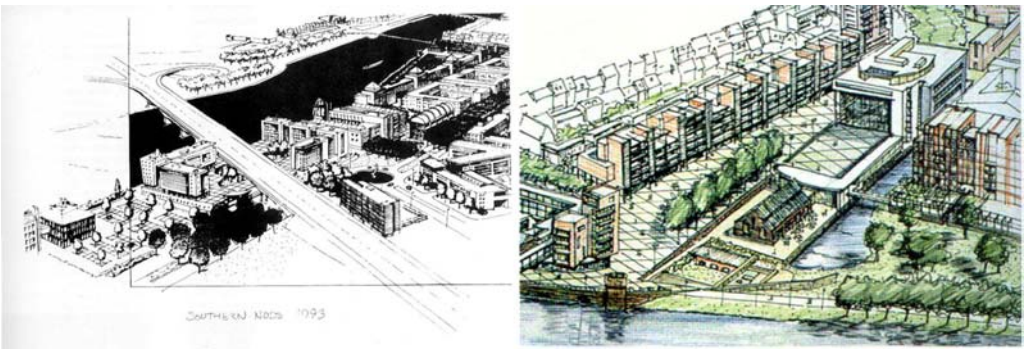


Figura 46 – perspectivas das duas principais praças do conjunto. A primeira mostra a conexão com a cidade histórica pela via expressa existente, onde estão localizados equipoamentos de caráter cultural e de negócios: museu, centros de convenções, hotéis; a outra imagem mostra a praça de acesso pela passarela de pedestres, com importantes equipamentos institucionais: arquivo histórico, biblioteca e teatro. Fonte: Óculum 10-11, PUCCAMPINAS, 1997.

Um grande bulevar de dimensões confortáveis responde pela distribuição primária do conjunto e pela ligação com os bairros vizinhos; uma inflexão viária, necessária para conectar diferentes direções, estabelece uma oportunidade de assinalar a própria singularidade do bairro, através de um edifício de altura mais elevada, que rompe, com elegância, o gabarito estabelecido para as demais edificações.

Junto a esta avenida estão as *circus,* edificações perimetrais com grandes pátios ajardinados e de uso público, propiciando um percurso alternativo para pedestres e ciclistas. O projeto retoma noções mais convencionais do repertório de espaços públicos e urbanos, ainda que os atualize com novos referenciais modernos. Sobre este projeto GIMENEZ (1997)[114] tece o seguinte comentário:

"*Ao lado de tantas outras cidades européias, a pequena Maastricht representa a cidade ocidental distante do ocaso e alheia ao discurso dos apóstolos do caos e da escuridão. Ensina que os valores coletivos, artísticos, territoriais e produtivos são diretamente proporcionais à importância que a cidade possa adquirir. Faz pensar se a tragédia e abandono de muitas cidades não estaria longe do imediato e gasto argumento da falta de recursos, para, na verdade, culpar a falta de expectativa social, a banalização da forma e do território e a antipatia ao trabalho. Seja como for, faz pensar que a cidade retém, mais que qualquer outra coisa, a capacidade de*

[114] GIMENEZ, Luis E. "O Ocidente das Cidades". In *OCULUM 10-11*, Revista universitária de arquitetura, urbanismo e cultura. Campinas: FAUPUCCAMP, nov. 1997, pg.19.

sustentar e representar diferentes indivíduos, agregando-os. Perdida esta referência grande, secular, apenas sobram: gangues, templos, tráfico, torcidas, condomínios...".

A qualidade observada no projeto Ceramique não é fruto do acaso, ou seja, não se explica somente pelo trabalho de um grupo excepcional de arquitetos, ele deve ser entendido como resultado de um longo processo cultural e social construído coletivamente, que permite chegar a esta qualidade urbanística.

A longa tradição dos *bestemmingsplan* e as previsões orçamentárias necessárias para solicitar recursos ao governo central estabeleceu uma prática operativa municipal que a habilita tecnicamente na definição de parâmetros econômicos confiáveis a partir dos quais estabelecer parcerias com o setor privado. Esta tradição possibilita a previsão mais acurada dos prazos aceitáveis para a realização dos projetos com os recursos previamente acordados, diminuindo a dispersão de recursos por obras paradas ou inacabadas.

Este exemplo demonstra uma municipalidade pro-ativa no desenvolvimento urbanístico, na medida que detecta a possibilidade estratégica de renovação urbana que poderá ter impactos positivos na área central, coordena a formação das parcerias necessárias - setores privados e governo central - e negocia, a partir de critérios razoáveis, os limites entre a atividade empresarial e a garantia do bem estar coletivo. Ele exemplifica a possibilidade da realização de uma parceria pública-privada que atenda não só às imediatas expectativas do negócio, mas que incorpore também demandas coletivas (fig.47).

Figura 47 – Após a parceria concertada entre os vários promotores e a cidade, inicia-se o projeto de construção dos edifícios; existe flexibiliade de alterar alguns usos inicialmente previstos par melhor adequação à demanda do mercado. Fonte: revista Óculum 10-11, FAUPUCCAMP, 1997.

Ao mesmo tempo que esta intervenção potencializou investimentos imobiliários, incorporando a lógica do mercado na definição de usos compatíveis com as diversas localizações - mais valorizadas ou não -, garantiu também o incremento da vida pública pela conquista de espaços públicos significativos, articulando o bairro à cidade, promovendo uma recíproca qualificação.

CONCLUSÕES FINAIS

Procuramos neste estudo fazer uma reflexão crítica sobre as operações urbanas paulistanas, pois estes instrumentos adquiriram uma extraordinária relevância nas duas últimas décadas, apresentadas pelas administrações municipais como um meio eficaz de adquirir recursos extra-orçamentários para promover o desenvolvimento ou requalificação da cidade (ou ao menos, de setores específicos).

A eficácia do instrumento começou a ser questionada a partir dos diferentes resultados - econômicos e urbanísticos - alcançados pelas operações urbanas em vigor, provocando a suspeita de que os mecanismos propostos para alavancar a parceria público-privada não conseguiam, por si sós, promover a plena realização dos objetivos da operação.

Ao analisarmos estes mecanismos, verificamos que eles se apóiam em duas estratégias: a outorga onerosa pelo direito de construção adicional e o reinvestimento dos recursos gerados na própria área de domínio da operação.

A realização da segunda estratégia dependia do sucesso da primeira, porém não deixa de ser convidativo um mecanismo que acena com a contínua valorização da área –e, portanto, também do investimento imobiliário – decorrente dos sucessivos investimentos públicos previstos na operação.

A primeira estratégia, no entanto, deixava a seguinte dúvida: o lucro imobiliário está relacionado a capacidade de utilização do solo? A resposta seria afirmativa se o lucro imobiliário se realizasse através do processo produtivo, como ocorre em qualquer indústria. A matéria-prima terreno teria seu alto custo amortizado pela produção de maior número de unidades proporcionado pela ampliação do seu potencial de consumo. Novos ganhos seriam observados na maior escala de produção e na redução dos custos da mudança do canteiro de obras.

A natureza do lucro observado no mercado imobiliário paulistano não é de ordem produtiva, mas especulativa. Ainda que ganhos secundários possam ser obtidos no processo produtivo, o principal lucro vem da capacidade conferida por determinada localização para a determinação do valor da

mercadoria, o conceito de sobrelucro de localização, conforme explicado por RIBEIRO (1997).

O que atribui qualidade a uma localização é a facilidade de acesso a determinados locais de consumo ou produção – fontes de emprego, escolas de qualidade, comércios específicos – e o valor simbólico que lhe é atribuído socialmente – em outras palavras, que possibilita ao possuidor de determinada localização ter um determinado status reconhecido socialmente.

De fato, a localização era o elemento determinante do negócio imobiliário e somente nas áreas valorizadas as ofertas de potencial adicional de construção poderiam ser atrativas. Portanto a tese defendida – de que os instrumentos utilizados nas operações urbanas eram insuficientes para alavancar áreas urbanas deprimidas – partia da hipótese de que os instrumentos utilizados não eram adequados porque foram pensados para atuar em mercados fluorescentes, ou seja, para regular e restringir um mercado imobiliário em expansão. Em áreas deprimidas, a oferta de maiores índices de aproveitamento construtivo não funcionava como mecanismo de atração do investimento privado, pois este não pautava seu lucro pela produção, mas pela localização.

Desta forma podia-se explicar o sucesso do mecanismo na OU Faria Lima e o seu fracasso na OU Centro, na medida que cada localização definia diferentes expectativas de valor. Se os mecanismos das operações pareciam funcionar em área valorizadas pelo mercado, como explicar o "fracasso" da OU Água Branca, que se localiza num setor valorizado da cidade, onde existe um ativo e aquecido mercado imobiliário? Neste caso fica claro a dependência do mercado imobiliário da realização de obras públicas para a viabilização do seu lucro. Para as PPP acontecerem no caso paulistano, não pode existir qualquer fator de risco para o investidor, que prefere investir em outros setores da cidade onde tal risco não ocorre. Portanto, os instrumentos previstos nas OU são insuficientes para atrair investidores em áreas potencialmente valorizadas[115] porque não oferece garantias da realização dos investimentos públicos projetados – constantes dos planos de obra da operação – num prazo determinado, tornando as parcerias de alto risco.

---

[115] Entende-se as áreas onde se verifiquem problemas localizados que, se removidos, viabilizam seu rápido consumo pelo mercado.

Por outro lado, se a OU só se viabiliza em áreas atrativas ao mercado, estaria a municipalidade condenada a atuar pautada pelos interesses imobiliários? Se já são atrativas, o processo de renovação acontece espontaneamente, então porque concentrar esforços e investimentos públicos para acelerar o processo? Seria justificada a ação do Estado em áreas urbanisticamente equilibradas e valorizadas ou seria mais adequado restringir a atividade imobiliária evitando excessos que comprometessem a boa utilização da infra-estrutura disponível? Devemos lembrar a grande mobilização dos bairros de classe media atingidos, contra a aprovação da OU Faria Lima.

O estudo dos exemplos internacionais foi importante para verificar como as PPPs são estabelecidas em outras cidades. Mesmo que realizadas em contextos sócio-econômicos diferentes, impedindo uma direta comparação com nossa realidade, representam novas alternativas de utilização desses instrumentos.

A leitura de BRINDLEY, RYDIN & STOKER (1989) ofereceu uma prática classificação sobre as diferentes situações presentes nas cidades inglesas – áreas fluorescentes, com problemas urbanos localizados ou áreas estagnadas – e as formas de atuação típicas dos planejadores para cada situação urbana, conforme uma orientação pró ou crítica ao mercado.

Para os casos de áreas florescentes, tanto os planejadores críticos como pró-mercado entendem que a mínima intervenção estatal é adequada, bastando a simples regulação. Para as áreas potencialmente atraentes, um maior grau de intervenção é necessário discutindo-se o rateio desses investimentos pelos órgãos públicos e setores privados beneficiados. As áreas estagnadas demandam intervenções de maior porte sob controle de uma única agência – no caso da promoção realizada pelo setor privado – ou de um órgão público, no caso de ser coordenada pelo Estado.

Como foi visto, no Plano Geral de Madri a previsão de uma série de intervenções em várias localidades faz parte de uma estratégia global de requalificação da cidade, estendendo os benefícios urbanísticos para as áreas mais deprimidas. As ações públicas incrementam o valor imobiliário das periferias e equilibram a distribuição de oportunidades de desenvolvimento

social pelo território, e estes objetivos, como claramente expressos no Plano Geral, conferem coerência e potencializa o alcance das ações realizadas. Para as áreas onde o investimento privado ocorre espontaneamente, o Plano de Madrid estabelece a ação normativa, procurando impedir impactos negativos gerados pela ação pontual do mercado.

Foi enfatizado que o atendimento das demandas sociais resultou da luta anteriormente travada pelas associações de vizinhança para a permanência nas áreas ilegalmente ocupadas por trabalhadores de baixa renda. Este fato demonstra que as políticas públicas são resultado do estágio de luta de classes travado em cada país, onde classes trabalhadoras organizadas conseguem fazer pender a balança para o atendimento de suas demanda, contrabalançando o poder das classes dominantes.

Ceramique e Docklands exemplificam casos de ações públicas pró-ativas, estimuladoras das PPP, mas que atuam com diferentes graus de controle sobre o resultado urbanístico. Ceramique foi uma renovação controlada pelo Estado onde os limites de atuação dos empreendedores privados foram pautados pela longa tradição de respeito às demandas sociais e a defesa do interesse público. Esta tradição ampara a qualidade do projeto urbanístico realizado, onde expectativas de investimentos privados puderam se acomodar junto aos espaços livres significativos equipados com edifícios culturais e institucionais. Tal combinação reforçou a identidade pública do local, tornando-o efetivamente uma extensão da área central, e é esta simbiose que permite ao centro histórico também se revalorizar.

As Docklands exemplificam uma renovação urbana cuja estratégia pautou-se por critérios de mercado. A abrangência da renovação, o porte dos investimentos alocados e os resultados economicamente positivos – cumprindo os objetivos inicialmente propostos – tornam este exemplo paradigmático. Este projeto demonstrou que, nos casos de áreas extremamente degradas, ainda que apresentem potencial de valorização, é necessária a intervenção prolongada do Estado no sentido de reequilibrar o valor econômico da terra, a fim de gerar condições básicas para que o mercado imobiliário possa encontrar condições de lucro e efetivamente viabilizar a parceria.

Portanto, verifica-se que nos casos estudados as renovações ocorrem em áreas deprimidas e que os instrumentos utilizados são mais amplos, envolvem projetos, estratégias gerenciais, programas de investimento, que efetivamente sinalizam ao mercado a determinação pública de renovação da área, garantida pelo aporte dos recursos necessários a efetivação dos programas de obra previstos. Somente esta garantia permite a realização de uma parceria público-privada sobre bases confiáveis, permitindo então a negociação das condições de participação de cada parte envolvida.

Em relação às experiências de operações urbanas paulistanas, poderíamos concluir nosso trabalho com alguns comentários críticos.

A vinculação da OU a uma estratégia política de maior abrangência permitiria explicitar com maior clareza os objetivos a serem alcançados, facilitando a avaliação pública quanto às intervenções propostas, proporcionando maior respaldo político. A articulação de várias ações distribuídas no território pode gerar um impacto positivo de maior alcance do que atuações isoladas. E as intervenções deveriam ter por critério recuperar áreas deprimidas ou com problemas de valorização, evitando gastar recursos nas áreas onde mercado imobiliário é equilibrado.

Outro aspecto recai na desvantagem da vigência simultânea de várias operações urbanas. Além da concorrência que prejudica sua atratividade comercial, a dispersão de investimentos públicos, a manutenção pouco eficiente de várias equipes gerenciadoras, a demora das operações "pegarem", acrescentam maior risco e encarecem os investimentos públicos

A alternativa de renovação lote a lote proposta nas operações urbanas não parece ser adequada para obtenção de um razoável resultado urbanístico, ou seja, conflitos evidentes de escala entre novas e velhas edificações, expulsão da população original que vê alterada suas condições de moradia, as inversões em infra-estrutura que vem socorrer uma demanda já existente, denotam a dificuldade do controle dos vários impactos negativos que este procedimento provoca. Na verdade, acelera-se o tradicional processo que sempre orientou o crescimento da cidade - a atuação livre do mercado que demanda novas inversões públicas. Utilizar este mesmo conceito para áreas com grandes glebas vazias ou com poucos proprietários, como ocorre nas

zonas industriais e mais precisamente na área da OU Água Branca, significa uma perda de oportunidade de efetivar uma renovação urbana com qualidade que aprofunde o poder de exportar valorização para o entorno.

O fato é que estamos aprendendo a utilizar este novo instrumento e os resultados, positivos ou negativos, contribuem para a construção do conhecimento necessário para gerir a cidade de forma efetiva. O sucesso das operações internacionais repousa na tradição de gestão pública que solidificou conhecimentos e os instrumentos necessários para o controle do processo, que permitiu conciliar os vários interesses envolvidos e adequar os objetivos dos projetos aos recursos disponíveis. Estamos construindo conhecimento, técnico e político, e estas experiências permitirão, no futuro, chegar à avaliações e previsões acertadas permitindo alcançar resultados cada vez mais positivos. Sempre a partir de uma política urbana que defina quais são as prioridades.

BIBLIOGRAFIA

BACELLI, Roney. **Jardim América**. São Paulo: PMSP:SMC, 1982.

BARBOSA, Eunice; ZMITROWICZ, Witold. **Evolução do uso do solo residencial no centro expandido do Município de São Paulo.** São Paulo: EPUSP, 2002. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/313.

BIDERMAN, Ciro e SANDRONI, Paulo. **Avaliação do impacto das grandes intervenções urbanas nos preços dos imóveis do Entorno: o caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. Série para discussão CEPESP-GvPesquisa (NPP)# 09.2005. Disponível: <http://cepesp.fgvsp.br/pesquisadores_detail.asp?cod=10-9k

BOMFIM, Valéria. **Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana**. Dissertação de mestrado, Poli – USP, 2004

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998.

BRINDLEY, Tim, RYDIN, Yvonne, STOKER, Gerry. **Remaking Planning. The politics of Urban Change in the Thatcher Yeras**, London: Unwin Hyman, 1989.

CAMPOS, Candido M. "Construção e deconstrução do centro paulistano". Ciência Cult., São Paulo, 2004, vol.56, nº 2.ISSN 0009-6725

CARDOSO, Fernando H., CAMARGO, Cândido, KOWARICK, Lúcio. **Consideraciones sobre el desarrollo de São Paulo Cultura y Participación.** Eure, 1 (3): 43-68 out., 1971

CARVALHO, Mônica. **Cidade global: anotações críticas sobre um conceito.** São Paulo Perspec., 2000, vol.14, nº 4. ISSN 0102-8839

CODATO, Adriano. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64.** São Paulo: Hucitec, 1997.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Ed. Unesp,2005.

_____. " Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais", In EMURB –Empresa Municipal de Urbanização. **Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**, São Paulo: Emurb, PMSP, Cebrap, CEM, 2004, p. 23-60.

CURI, Vânia Maria. "Cidades: objetos de estudo para a História Econômica". Texto apresentado no V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6º Conferência Internacional de História de Empresas. Caxambú (MG), 7 a 10 setembro de 2003.

DAVIES, H.W.E. **Planning Control in Western Europe.** London: Her Majesty's Stalionery Office, 1989.

DINIZ, Eli. "Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945". Texto apresentado no Seminário Internacional "Da vida para a História: o Legado de Getúlio Vargas", realizado em Porto Alegre, entre 18 e 20 de agosto de 2004.

DIOGO, Érica.C.C. **Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo**. São Paulo: Dissertação de mestrado, FAUUSP, 2004.

DOCKLANDS CONSULTATIVE COMMITTEE. **The Docklands experiment ´A critical review of eight years of the London Docklands Development Corporation.** Londres: Docklands Consultative Committe, June 1990.

ESQUIAGA, José Maria. " Entre el plan y el proyecto. Las transformaciones del Madrid de lo ochenta". In A&V –Arquitectura y Viviensa, nº 30, 1991.

FAUPUCCAMP. Revista Óculum 10-11, Campinas: Faupucamp, jun 1997

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1995.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo**, São Paulo: Ed. Bomtempo, 2001.

FRUGOLI, Heitor." A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial", Revista Sociol. Polit. Nº 16 Curitiba, jun.2001 ISSN 0104-4478

_____. **Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole.** São Paulo: Cortez, Edusp, 2000.

GIMENEZ, Luís Espalhargas. "O ocidente das cidades" In Óculum 10-11, Campinas: FAUPUCAMP, junh. 1997.

GRAU, Eros R.. "Solo Criado" , Revista do Direito Imobiliário, IRIB, nº 51, ano 24, Jul/Dez 2001, Seminário O Estatuto da Cidade. Disponível: http://www.irib.org.br/print/rdi/rdi51_020.asp

HARVEY, David. **The urbanization of capital**. Oxford: Basil Blackwell Ltda, 1985.

HECK, Eneida R.B.Godoy. **A Emurb como instrumento de planejamento urbano em São Paulo: 1971-2001**. São Paulo: Dissertação de Mestrado, FAUUSP, 2004.

LUCIO, Ramón L. e HERNADEZ-AJA, Agustín. **Los nuevos Ensanches de Madrid. La morfologia residencial de la periferia reciente**. 1985-1993. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 1994.

MAGLIO, Ivan Carlos. **A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do município de São Paulo: 1971 – 2004.** São Paulo: Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública, USP, 2005.

MANCUSO, Franco. **Las experiências del zoning**. Barcelona: Ediciones Gustavo Gili, 1980.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade, violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. "Planejamento urbano no Brasil: as idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias". In ARANTES, Otília B., MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. **O pensamento único das cidades: desmanchando consensos**, Petrópolis: Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

_____. "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" In OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira,** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p.215-250.

_____. **A política habitacional do regime** militar, Petrópolis: Vozes, 1987

MARQUES, Eduardo C. "Estado e Espaço Urbano: revisitando criticamente as explicações sobre políticas urbanas". In *Scielo Brasil*, Revista de Sociologia e Política, nº 16, Curitiba, Jun. 2001.

MARQUES, Eduardo C., BICHIR, Renata M. Padrões de investimentos estatais em infra-estrutura viária. São Paulo Perspectiva, jan/mar 2001, vol.15, nº 1, p.60-72. ISSN 0102-8839

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Reestruturação econômica e território: a expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros.** São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 2000

PMSP. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002 – 2012.**São Paulo: Ed. Senac, PMSP, 2004.

_____. **Operação Urbana Faria Lima,** São Paulo Emurb, PMSP, 2001.

_____ . **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.** São Paulo: Emurb, PMSP, 2004.

_____. **Suplemento ao Prospecto da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. 1º Emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.** São Paulo: PMSP, Emurb, 2004.

_____. **Operação Urbana Água Espraiada. Documento Técnico.** São Paulo: PMSP, Emurb, 1995.

_____. **Operação Urbana Água Espraiada. Documento Técnico.** São Paulo: PMSP, Emurb, 1999.

_____. **Avaliação de impacto de tráfego na Vila Olímpia/rua Funchal.** São Paulo: PMSP, CET, set. 2001.

_____ . **Código Geomapas do zoneamento: parcelamento, uso e ocupação do solo do município de São Paulo.** Coord. José Donizete Czollato. 4º ed. São Pualo: Geomapas, 1997.

PORTAS, Nuno. "As políticas de reforço das centralidades". In **Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI.** São Paulo: Editora Terceiro Nome, Viva o Centro, Imprensa Oficial do Estado, 2001.

POWELL, Kenneth. **La transformación de la ciudad: 25 proyectos internacionales de arquitectura urbana a princípios del siglo XXI.** Buenos Aires: BLUME, La Islã, 2000.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. "Nova legislação urbana e os velhos fantasmas". **Estud.av**., 2003, vol.17,nº 47, p.187-196. ISSN 0103-4014

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR,UFRJ:FASE,1997.

ROLNIK, Raquel e outros. **São Paulo: crise e mudança.** São Paulo: PMSP, Brasiliense, 1992.

RUY, José Carlos. "De José Bonifácio a Lula, a luta pelo desenvolvimento" In Princípios, n. 80, http://www.vermelho.org.br/museu/principios/default.asp?cod_not=618

SEMPLA. "Relatórios dos grupos de trabalho para análise das atuais operações urbanas em São Paulo. São Paulo: PMSP, 2001

SILVA, Guilherme Henrique de Paula. "As Invasões de áreas públicas municipais em São Paulo". Cadernos Gestão Pública e Cidadania, vol. 42, set. 2004. http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos_gestaopublica/CAD%2042.pdf

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido M (orgs.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX.** São Paulo: Editora Mackpesquisa, 2002.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Edusp, Nobel, Fapesp, 1997.

SOMEKH, Nadia, CAMPOS, Cândido M, WILDERODE, Daniel Van. "Operação urbana Faria Lima: limites e possibilidades". II Seminário internacional da LARES – Latin American Real Estate Society, set. 2001. Disponível: <http://www.lares.org.br/SL2_somekh2.pdf>

SOUZA, Maria Claudia P. **Capital imobiliário e produção do espaço urbano: o caso da Companhia City.** São Paulo: Dissertação de Mestrado, FGV, 1988.

TARALLI, Cibele. **Ambiente construído e legislação: o visível e o imprevisível.** São Paulo: Tese de Doutorado, FAUUSP, 1993.

VARGAS, H.C.,& CASTILHO, A.L.H. **Intervenções em Centros Urbanos:Objetivos, Estratégias e Resultados**. São Paulo: Ed. Manole, 2006.

VENUTI, Giuseppe Campos. **Urbanismo y Austeridad**, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1981.

VILLAÇA, Flavio. "Crise do Planejamento Urbano", in **Revista Perspectiva,** v.9, nº2, abr/jun 1995.

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel:FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

WILDERODE, Daniel J. Van.**Desregulamentação urbana. As operações interligadas**, São Paulo: Dissertação de mestrado, FAUUSP, 1994.

WHITAKER F., João Sette . **O mito da cidade global**, São Paulo: Tese de doutorado, FAUUSP, 2003

ANO	PINHEIROS		FARIA LIMA		HÉLIO PELLEGRINO		OLIMPÍADAS		TOTAL
	Residencial	Não Residencial	Residencial	Não Residencial	Residencial	Não Residencial	Residencial	Não Residencial	ANO
1995	–	12.675,12	4.192,70	2.572,56	–	–	3.210,54	–	22.650,92
1996	–	10.781,18	–	484,85	14.216,34	31.366,00	11.742,20	12.239,10	80.829,67
1997	–	31.484,44	4.908,00	–	42.720,11	33.658,38	7.649,63	–	120.420,56
1998	–	5.901,00	2.419,20	–	3.514,93	6.838,17	10.687,96	–	29.361,26
1999	6.393,82	6.555,00	7.255,90	7.868,94	5.969,95	–	–	78.679,50	112.723,34
2000	14.410,44	5.579,91	2.250,00	86.878,08	38.494,45	42.199,79	17.880,80	178.335,53	386.033,00
2001	–	6.089,70	–	–	6.451,06	–	4.495,80	–	17.036,56
2002	4.073,68	12.970,95	12.301,50	15.121,74	68.432,54	7.855,35	18.412,34	17.258,83	156.426,93
2003	–	–	–	2.491,97	24.297,32	13.593,93	2.280,00	–	42.609,22
2004	–	–	–	–	–	–	–	–	–
TOTAL	24.877,94	92.037,53	33.327,30	115.418,14	204.100,70	135.457,62	76.359,27	286.512,96	968.091,46
TOTAL GERAL	116.915,47		148.745,44		339.558,32		362.872,23		43,63%
	5,20%		6,61%		15,09%		16,13%		

Anexo 1 – Recursos arrecadados pela Operação Faria Lima

Fonte: prospecto_faria_lima. http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//arquivos

Leilão 27/12/2004 – ofertados 90.000 Cepacs (ao valor unitário de R$1.100,00), vendidos 9.091, total arrecadado R$ 10.000.000,00. Até 1º trimestre de 2006 não foram realizados novos leilões, havendo somente colocação privada de Cepacs.

ANEXO 2 – TABELA DE EQUIVALENCIA DE CEPAC OU FARIA LIMA

LEI Nº 13.871, DE 8 DE JULHO DE 2004
(Projeto de Lei nº 186/04, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo)

ANEXO 1 - TABELA 1:TABELA DE EQUIVALÊNCIA DO CEPAC						
PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de terreno referente a mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 Pinheiros	1a (frente F. Lima)	1,2	0,8	2	1,2	0,8
	1b	1,8	1,5	2	1,8	1,2
	1c	2,6	1,7	2	2,6	1,7
	1d	2,8	1,8	2	2,3	1,5
SETOR 2 Faria Lima	2a (frente F. Lima, entre Rebouças e C. Jardim)	0,8	0,5	1,5	0,8	0,5
	2b (frente F. Lima, entre C. Jardim e Juscelino)	0,9	0,6	1,5	0,9	0,6
	2c (incluindo frente C. Jardim)	1,1	0,8	1,5	1,2	0,8
	2d	1,3	0,5	1,5	0,8	0,5
	2e	1,8	1,2	1,5	1,8	1
SETOR 3 Hélio Pelegrino	3a (frente F. Lima)	1,2	0,8	1,5	1,2	0,8
	3b (frente Juscelino)	1,2	1	1,5	1,2	0,8
	3c	2,5	1	1,5	1,5	1
	3d	1,5	1	1,5	1,5	1
	3e	2,5	1,5	1,5	2,3	1,5
SETOR 4 Olimpíadas	4a (frente F. Lima)	0,9	0,6	2	0,9	0,6
	4b	2	0,9	2	1,4	0,9
	4c	2	1,2	2	1,8	1,2
	4d	2	1			