UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

LIGIA PINHEIRO DE JESUS

**OPERAÇÕES URBANAS NA CIDADE DE SÃO PAULO:
as normas na produção da metrópole corporativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

Área de concentração: Geografia Humana

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Jr.

São Paulo

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

JESUS, Ligia

Operações urbanas na cidade de São Paulo: as normas na produção da metrópole corporativa; orientador Ricardo Mendes Antas Jr. - São Paulo, 2013.

182 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Operação urbana. 2. Metrópole corporativa. 3. Reestruturação da cidade. 4. Refuncionalização espacial.

I. Antas Jr., Ricardo Mendes. II. Título. Operações urbanas na cidade de São Paulo. III. Título. as normas na produção da metrópole corporativa.

nome: JESUS, Ligia

título: Operações urbanas na cidade de São Paulo: as normas na produção da metrópole corporativa

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas para obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

Aprovada em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao prof. Ricardo Mendes por sua orientação nessa pesquisa e por sua inestimável generosidade e estímulo

Ao Felipe, meu companheiro em mais essa jornada, agradeço pela cumplicidade, incentivo, paciência e principalmente pelo carinho.

À professora Adriana Bernardes e ao professor Fábio Contel pelas contribuições fundamentais na qualificação

Às queridas Mait e Ludmila, obrigada por compartilharem reflexões geográficas (e tantas outras)

Às amadas Julia, Neili, Samira, pela amizade e cumplicidade. Às amigas arquitetas, Kika, Ju, Manu, Fer, Cintia, Jana, Arê, Carol e Grasi, obrigada por compartilharem as primeiras inquietações sobre a cidade e por toda amizade. Especialmente a Kika, agradeço pelas intermináveis discussões, sempre enriquecedoras e, pelo apoio na reta final desta dissertação. Aos amigos irmãos Mari, Ju Tolosa e Pedrão, obrigada por tudo.

Aos colegas da ABCP, especialmente Valter e Erika pela oportunidade e confiança, à Glécia por seu apoio e amizade, às queridas Liza e Mari, pela força e estímulo para continuar no caminho da pesquisa.

Aos professores da arquitetura Valter Caldana e Celso Franco, por terem motivado o interesse, crítico, pelas cidades

À família, pelo apoio incondicional, especialmente às minhas primas Fabi, Catarina e Vitória, amigas que estão sempre ao meu lado e ao meu primo Rique pela disponibilidade absoluta.

Ao meu querido irmão Felipe, por seu acolhimento, amizade e por compartilhar tantos percursos juntos.

Agradeço aos meus pais, Maria do Carmo e Edemir, pela confiança, incentivo e por todo amor.

RESUMO

JESUS, L. **Operações Urbanas na Cidade de São Paulo:** as normas na produção da metrópole corporativa. 2013. 182f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana/Urbana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Esta dissertação busca analisar o processo de produção da metrópole a partir de desdobramentos do uso da norma de regulação do espaço urbano denominada operação urbana. A operação urbana é um instrumento urbanístico de parceria público-privada, regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001, cujas primeiras formulações remontam à década de 1980. O objetivo principal desse instrumento é alcançar transformações em áreas definidas pelo plano diretor da cidade com base em intervenções previstas em lei específica, viabilizadas por recursos privados derivados da cobrança de contrapartida financeira que possibilita exceções à legislação de uso e ocupação do solo. Ao longo da pesquisa, analisamos o histórico de formulação do conceito da operação urbana, seus mecanismos de funcionamento, as correlações espaciais que resultam da análise do conjunto das operações urbanas em andamento na cidade de São Paulo e seus desdobramentos futuros a partir da investigação das operações urbanas da orla ferroviária, atualmente em processo de elaboração de suas leis específicas. O objetivo é discutir em que medida as normas referentes às operações urbanas participam do processo de produção e transformação do espaço geográfico, tendo em vista que se trata de um instrumento do planejamento urbano que, em São Paulo, contempla quase 25% da área urbanizada do município.

Palavras-chave: Operação urbana. Metrópole corporativa. Reestruturação da cidade. Refuncionalização espacial.

ABSTRACT

JESUS, L. Urban Operations in the City of São Paulo: regulations within the production of the corporate metropolis. 2013. 182f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana/Urbana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

This essay aims to analyze the metropolis production process from the application unfoldings of the urban space regulation entitled ‘urban operation’. The ‘urban operation’ is an urban instrument of public-private partnership regulated by the City Statute in 2001, which had its first formulations around the 1980s. The main objective of this instrument is to achieve transformations in areas defined by the city’s master plan, based on interventions provided by specific legislation, enabled through private funding attained from charging financial compensations, upon exceptions within the legislation for use and occupation of land. Throughout this study, we analyzed the ‘urban operation’ concept’s historical formulation, its operating mechanisms, the resulting spatial inter-relations revealed in the analysis of all ongoing ‘urban operations’ in the city of Sao Paulo, as well as the future developments concerning the investigation of the ‘urban operations’ along the railway margins, currently amongst the development of their specific legislation. The aim is to discuss to what extent ‘urban operations’ regulations take part in the processes of production and modification of geographic space, given that it is an urban planning instrument that accounts for almost 25% of Sao Paulo’s urbanized area.

Keywords: Urban operation. Corporate metropolis. City restructuring. Space refunctionalizations.

PREFÁCIO

*A nossa época talvez seja, acima de tudo, a época
do espaço.*

Foucault, 1984

Esta pode ser a melhor época para ser um geógrafo urbano [...] Uma perspectiva espacial crítica nunca esteve tão disseminada, tão direcionada para as cidades e a vida urbana e tão profícua em ideias inovadoras no que se refere à economia, política, cultura e mudança social de modo mais generalizado. Nos dias de hoje, nenhum estudioso, seja qual for seu interesse, pode se dar ao luxo de não ser, de alguma forma, um geógrafo urbano.

Soja, 2013

O espaço está no centro das preocupações dos mais variados profissionais. Em alguns casos, é objeto de conhecimento; em outros, meio de trabalho. O espaço é o mais interdisciplinar dos objetos concretos (SANTOS, 1988) e, portanto, uma única disciplina não é capaz de capturá-lo.

A pesquisa aqui apresentada é o resultado de indagações da autora sobre a dinâmica de produção da metrópole, que vêm desde os anos de graduação em arquitetura e urbanismo. Diante da complexidade e da necessidade de uma visão pluralista, despertou-se a necessidade de buscar novas fontes bibliográficas e outros métodos de pesquisa. Ainda que este trabalho represente a materialização desse percurso – que certamente exige continuidade para um aprofundamento das questões –, ele não é capaz de representar na totalidade os processos e aprendizados que estes últimos anos de pesquisa proporcionaram.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Conceito de solo criado. Capa da revista <i>CJ. Arquitetura</i> , n. 16, 1977.	30
Figura 2 – Perímetro da operação urbana Centro e Anhangabaú	41
Figura 3 – Foto da maquete do projeto urbanístico elaborado para área da operação urbana Vila Leopoldina-Jaguaré.....	61
Figura 4 – Vista aérea de grandes glebas ainda existentes no perímetro da operação urbana Água Branca	78
Figura 5. Fotomontagem das áreas das operações urbanas da orla ferroviária – Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca	111
Figura 6 – Vista panorâmica do Brás, em 1910.....	120
Figura 7 – Bonde elétrico. Rua São Bento esquina com rua Direita, em 1912	122
Figura 8 – Ladeira Santa Ifigênia. Ao fundo, edifício Martinelli em construção, em 1927	124
Figura 9 – Várzea do Carmo e indústrias, ao fundo, em 1916.....	127
Figura 10 – Casas enfileiradas na Várzea do Carmo. Óleo sobre tela de Benedito Calixto, de 1892.	130
Figura 11 – Inauguração da Vila Maria Zélia, em 1917, e a vista de uma de suas ruas	131
Figura 12 – Vila Maria Zélia. Armazém e vista de uma das ruas atualmente	131
Figura 13 – Lapa (Estação Piqueri): torres residenciais do lado esquerdo da ferrovia, construídas sobre antigas áreas industriais; ao lado direito da ferrovia, antiga área residencial, ainda pouco verticalizada	146
Figura 14 – Lapa (Estação Piqueri): torres residenciais em antigas áreas industriais e trens de carga e de passageiros usando a mesma linha ferroviária.....	146
Figura 15 – Lapa. Galpão industrial da Metalúrgica Martins Ferreira, à rua William Speers, junto à estação de trem da Lapa, onde atualmente funciona um estacionamento	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da presença de operação urbana consorciada segundo o porte de cidade Brasil (2008).....	50
Tabela 2 – Municípios (total e com plano diretor) e instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano, e municípios com legislação específica segundo as grandes regiões e as unidades da federação, 2009.....	51
Tabela 3 – Resumo das solicitações de propostas da operação urbana Centro, até setembro de 2012 .	66
Tabela 4 – Resumo de movimentação financeira da operação urbana Centro, até maio de 2013.....	67
Tabela 5 – Tabela de Valores de Conversão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC – em m ² (aplicável a lotes com mais de 1.000 m ²)	72
Tabela 6 – Resumo de movimentação financeira da operação urbana Faria Lima, até maio de 2013	74
Tabela 7 – Resumo de estoque de área adicional de construção da operação urbana Água Branca até maio de 2015.....	83
Tabela 8 – Resumo financeiro da operação urbana Água Branca até maio de 2013.....	83
Tabela 9 – Tabela de equivalência de CEPAC por setor da operação urbana Água Espraiada	88
Tabela 10 – Controle de área adicional de construção. Posição em 04/09/2015	89
Tabela 11 – Resumo de estoque de área adicional de construção da operação urbana Água Espraiada até maio de 2013	90
Tabela 12 – Resumo de estoque de área adicional de construção da operação urbana Água Espraiada até maio de 2012	91
Tabela 13 – Produção de unidades habitacionais – operação urbana Água Espraiada.....	92
Tabela 14 – Tabela comparativa das operações urbanas consorciadas no município de São Paulo	99
Tabela 15 – Comparação das operações financeiras das operações urbanas consorciadas no município de São Paulo nos anos 2011, 2012 e 2013	107
Tabela 16 – Estabelecimentos e empregos formais nos setores de comércio, serviços, indústria de transformação e construção civil no município de São Paulo nos anos 2000, 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011.....	114
Tabela 17 – Estradas de Ferro no Estado de São Paulo: trechos e ano de inauguração	118

Tabela 18 – Iniciativas da construção de estradas de ferro.....	119
Tabela 19 – Setores industriais e número de estabelecimentos no estado de São Paulo em 1907	121
Tabela 20 – População no município nos anos de levantamento censitário, de 1872 a 1950	123
Tabela 21 – Número de edificações em São Paulo, por localização e natureza do edifício	125
Tabela 22 – Propostas preliminares: operação urbana Lapa-Brás	148
Tabela 23 – Número de estabelecimentos e quantidade de pessoal ocupado na indústria. Município de São Paulo – 1960 a 2010.....	157
Tabela 24 – Estabelecimentos e empregos formais no setor industrial nos distritos que compõem o perímetro da operação urbana Lapa-Brás, em 2010	158

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Despesas de capital realizadas pela União por modalidade de aplicação (em R\$ milhões)	22
Gráfico 2– Transferências da União para municípios, por função orçamentária (em R\$ milhões).....	23
Gráfico 3 – Estabelecimentos industriais no município de São Paulo nos anos 2000, 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011	114
Gráfico 4 – Marcha das construções de 1901 a 1948	124
Gráfico 5 – Número de edifícios com elevador por ano (1940-1980), em São Paulo.....	126
Gráfico 6 – Número de estabelecimentos – 1985	154
Gráfico 7 – Número de estabelecimentos – 1990	155
Gráfico 8 – Número de estabelecimentos – 1995	155
Gráfico 9 – Número de estabelecimentos – 2000	156
Gráfico 10 – Número de estabelecimentos – 2005	156
Gráfico 11 – Variação do preço do m ² de venda de apartamentos na Lapa	159
Gráfico 12 – Variação do preço do m ² de venda de apartamentos na Barra Funda	160
Gráfico 13 – Variação do preço do m ² de venda de apartamentos em Santa Cecília	160
Gráfico 14 – Variação do preço do m ² de venda de apartamentos no Brás.....	160
Gráfico 15 – Variação do preço do m ² de venda de apartamentos no Pari.....	161
Gráfico 16 – Variação do preço do m ² de venda de apartamentos no Bom Retiro	161
Gráfico 17 – Variação do preço do m ² de venda de apartamentos nos bairros que compõem a Operação Urbana Lapa-Brás	162
Gráfico 18 – Variação do preço do m ² de venda de imóveis comerciais e industriais nos bairros que compõem a Operação Urbana Lapa-Brás.....	162

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Operações urbanas do Plano Diretor de 1985- 2000	32
Mapa 2 – Localização das operações interligadas e dos conjuntos de HIS	35
Mapa 3 – Macrozoneamento proposto no Plano Diretor de São Paulo – 1991	37
Mapa 4 – Perímetro das operações urbanas do Plano Diretor de 1991	39
Mapa 5 – Operações urbanas consorciadas no Brasil: municípios com plano diretor, operações urbanas consorciadas no plano diretor e operações urbanas com legislação específica.....	52
Mapa 6 – Operações urbanas planejadas, em projeto e em execução no município de São Paulo	59
Mapa 7 – Perímetro da operação urbana Centro.....	63
Mapa 8 – Perímetro da operação urbana Faria Lima com definição de setores	69
Mapa 9 – Perímetro da operação urbana Água Branca.....	77
Mapa 10 – Perímetro da Operação Urbana Água Espreiada	85
Mapa 11 – Perímetro da Operação Urbana Água Espreiada e Habitação Social em 2012	93
Mapa 12 – Operações urbanas em andamento em São Paulo.....	96
Mapa 13 – Indústrias em 1914, em São Paulo.....	132
Mapa 14 – Concentração industrial (1930-1997)	134
Mapa 15 – Áreas industriais em transformação na Região Metropolitana de São Paulo	138
Mapa 16 – Perímetro da operação urbana Lapa-Brás, Água Branca e Centro	141
Mapa 17 – Uso do solo por predominância	142
Mapa 18 – Abrangência da operação urbana Lapa-Brás	143
Mapa 19 – Diretrizes de uso e ocupação do solo, segundo a Lei de Zoneamento de 2004.....	145
Mapa 20 – Transporte de alta capacidade (existente).....	151
Mapa 21 – Áreas de transformação induzida e incentivada e uso solo solo industrial predominante.	153
Mapa 22 – Operação urbana segundo o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo vigente desde de setembro de 2002	181

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. MATRIZES CONCEITUAIS DAS OPERAÇÕES URBANAS	19
1.1. A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: UMA ANÁLISE DA POSSÍVEL EXPRESSÃO ESPACIAL DA URBANIZAÇÃO CORPORATIVA	19
1.2. GENEALOGIA DO INSTRUMENTO	25
1.2.1. O CONCEITO DE SOLO CRIADO	27
1.2.2. A PRIMEIRA FORMULAÇÃO DE OPERAÇÃO URBANA NO PLANO DIRETOR DE 1985	31
1.2.3. APLICAÇÃO DO SOLO CRIADO EM SÃO PAULO NAS OPERAÇÕES INTERLIGADAS	33
1.2.4. A INSERÇÃO DE OPERAÇÕES URBANAS NO PLANO DIRETOR DE 1991	36
1.3. O FUNCIONAMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS APÓS O ESTATUTO DA CIDADE	42
1.3.1. CONCEITO	42
1.3.2. FINALIDADE E OBJETIVOS	44
1.3.3. MECANISMO	45
1.3.4. REGULAMENTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO	47
1.3.5. GESTÃO E IMPLEMENTAÇÃO	49
2. AS CORRELAÇÕES ESPACIAIS NAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO	54
2.1. AS FORMAS GEOGRÁFICAS COMO METODOLOGIA DE ANÁLISE	54
2.2. OS PROCESSOS ESPACIAIS DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO	57
2.2.1. OPERAÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA-JAGUARÉ: AS TRANSFORMAÇÕES DA ÁREA ANTES DA APROVAÇÃO DO INSTRUMENTO	60
2.2.2. OPERAÇÃO URBANA CENTRO	62
2.2.3. OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA	68
2.2.4. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA	76
2.2.5. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA	84
2.3. ANÁLISE DO CONJUNTO DAS OPERAÇÕES URBANAS	94

3. REFUNCIONALIZAÇÕES DO ESPAÇO NA CIDADE DE SÃO PAULO: AS NOVAS OPERAÇÕES URBANAS DA ORLA FERROVIÁRIA LAPA-BRÁS E MOOCA-VILA CARIOCA	109
3.1. AS REFUNCIONALIZAÇÕES DO ESPAÇO COMO PROCESSO DA REESTRUTURAÇÃO DA CIDADE	112
3.2. DA URBANIZAÇÃO INDUSTRIAL AO SURGIMENTO DA METRÓPOLE CORPORATIVA: PERIODIZAÇÃO DA ÁREA DAS NOVAS OPERAÇÕES URBANAS DA ORLA FERROVIÁRIA	116
3.2.1. DA URBE DO CAFÉ À METRÓPOLE INDUSTRIAL	116
3.2.2. O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E A CONSOLIDAÇÃO DA METRÓPOLE	123
3.2.3. A REESTRUTURAÇÃO DA CIDADE: DA URBANIZAÇÃO INDUSTRIAL À METRÓPOLE CORPORATIVA	135
3.3. A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LAPA-BRÁS	140
3.3.1. A DINÂMICA URBANA NA ÁREA DA OPERAÇÃO URBANA LAPA-BRÁS: INDÚSTRIA E VALOR DA TERRA	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
REFERÊNCIAS	168
ANEXO	176
ANEXO 1. PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO - DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	176
ANEXO 2. MAPA DA MACROÁREAS DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA PROPOSTAS DO NOVO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DA CIDADE DE SÃO PAULO, ENCAMINHADA À CÂMARA EM SETEMBRO DE 2013	182

INTRODUÇÃO

Os principais problemas urbanos enfrentados pela cidade de São Paulo são consequências do padrão de urbanização pelo qual a cidade foi construída, incluindo as escolhas relacionadas à modernização dos espaços, as opções técnicas e normativas de organização da cidade e os interesses econômicos dominantes, entre outros fatores. Esta dissertação busca analisar o processo de produção da metrópole a partir do exame de desdobramentos das práticas corporativas que vêm participando da regulação do espaço urbano por meio de operações urbanas consorciadas.

A operação urbana é um instrumento urbanístico de parceria público-privada regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001, embora suas primeiras formulações remontem à década de 1980. O objetivo principal do instrumento é alcançar transformações em uma área específica da cidade com base em intervenções previstas em lei específica. Nas experiências de aplicação do instrumento em São Paulo, a captação de recursos para viabilizar intervenções no espaço construído ocorre por meio da cobrança de contrapartida financeira à possibilidade de exceção à legislação de uso e ocupação do solo.

Para operacionalizar a pesquisa, foi necessário selecionar alguns conceitos que norteassem o processo de investigação do objeto empírico, cuja análise auxiliou a compreensão de partes desse sistema dinâmico e complexo que é a produção da metrópole contemporânea.

Assim, para fins de desenvolvimento da pesquisa, o conceito de espaço apoiou-se na definição de Milton Santos (1996), que o trata como conjuntos de sistemas de objetos indissociáveis dos conjuntos de sistemas de ações. Nesse sentido, o espaço é aqui entendido como uma instância social, cuja produção se dá a partir de uma relação dialética (solidária e contraditória) entre sistemas de ações e sistemas de objetos, sendo sistema de objetos o resultado de uma elaboração material, fruto do artifício humano e das técnicas presentes num dado momento histórico, e sistema de ações, por sua vez, os atos, de sujeitos ou de coletivos variados, orientados para um propósito e, ainda, subordinados às normas. Na medida em que os objetos condicionam a forma como se dão as ações e estas levam à criação de objetos novos ou se realizam sobre objetos preexistentes, cria-se uma interação que determina a dinâmica de produção e transformação do espaço.

Contudo, a partir dessa formulação do professor Milton Santos, em que o espaço é definido pela indissociabilidade entre sujeitos e materialidades, a preocupação central é saber em que medida as normas participam do processo de produção e transformação do espaço geográfico. No caso específico desta pesquisa, a questão se dirige à norma referente às operações urbanas, tendo em vista tratar-se de um instrumento do planejamento urbano que, em São Paulo, contempla quase 25% da área urbanizada do município.

A ação é subordinada a normas e condicionada por objetos técnicos. Assim, as ações só se realizam através da técnica e da norma, “sobretudo atualmente, quando as ações se tornaram sobremaneira complexas e estão divididas em uma grande quantidade de etapas realizadas por objetos técnicos e definidas igualmente por um detalhado ordenamento de normas” (ANTAS JR., 2004, p. 82). Uma ação supõe a existência de um ou mais agentes – sejam eles indivíduos ou empresas, instituições, movimentos sociais ou qualquer outra configuração – imbuídos de finalidade para que, através da organização lógica e racional, possam empreender uma interferência específica sobre a realidade (SANTOS, 1996, p. 50). Na ampliação de avenidas ou na construção de viadutos, por exemplo, verifica-se a presença de normas nos objetos técnicos, uma vez que sua construção exige a utilização e a produção de extensa normatização para poder cumprir a função pela qual foi projetada. Todo esse processo é intensamente regido por normas. Técnica e norma são, pois, categorias fundamentais para a análise dos processos sociais contemporâneos.

Optamos, assim, por estudar o significado e o conteúdo da norma da operação urbana, pois partimos do pressuposto de que seus efeitos se iniciam antes mesmo da materialização de uma obra, ou seja, desde a delimitação do perímetro de abrangência de uma operação urbana no plano diretor, a norma já incita a transformações espaço-temporais. Da mesma forma como “a paisagem não é o espaço” (SANTOS, 1988, p. 25), mas a materialização de um instante da sociedade, a operação urbana não é definida somente pelo espaço construído. Esta é apenas uma das etapas da aplicação da norma: ela é um instrumento que transforma as relações desde a definição de seu perímetro.

Assim, fez-se necessário analisar tanto o conteúdo normativo, quanto a materialidade resultante da aplicação da norma, a fim de compreender as operações urbanas como instrumento de criação de novas dinâmicas urbanas e relações sociais.

Contudo, ressalta-se também a vinculação do instrumento com o processo de urbanização corporativa, cujo mecanismo está associado às novas formas de atuação de um planejamento que impõe o projeto urbano como instrumento à atuação do poder público – cada vez menos provedor e mais regulador. Associada a isso, a ideologia do crescimento legitima a prática da modernização fragmentada do território, de forma a priorizar as condições de operação de empresas hegemônicas (SANTOS, 1993, p. 106). Essa prática demanda a criação dos equipamentos e normas indispensáveis à operação do capital hegemônico, em detrimento das demandas prioritárias da sociedade. Nesse sentido, poderíamos também dizer que a cidade se produz e se refaz para atender a interesses das empresas globais e, por isso, aprofunda sua condição de cidade corporativa e fragmentada (SILVA, 2010, p. 4). Segundo essa lógica da urbanização corporativa, as verbas públicas são, preferencialmente, alocadas nos lugares capazes de viabilizar a reprodução do capital, de modo a viabilizar o papel econômico da metrópole de São Paulo na rede mundial das cidades.

Desse modo, o instrumento operação urbana cria uma regulação pela qual o capital financeiro vai se realizar no espaço. Diante do atual movimento de passagem da hegemonia do capital industrial para o capital financeiro – o qual, ao contrário do que muito se fala, não ocorre por um processo de desindustrialização, mas pela desconcentração do setor produtivo das empresas, simultaneamente a uma centralização das sedes das empresas em São Paulo –, o setor financeiro vai se realizar por meio do espaço. Isto é, a centralização financeira vai apontar um fenômeno importante: o capital financeiro se realiza hoje por meio da produção do espaço da cidade (CARLOS, 2009, p. 305). Nesse sentido, conforme afirma o geógrafo norte-americano David Harvey, em livro recentemente publicado no Brasil, *O enigma do capital e as crises do capitalismo*, de 2011, por estarem sempre produzindo excedentes financeiros, os capitalistas precisam encontrar saídas para sua absorção na forma de investimentos lucrativos. Para tanto, novos espaços e relações espaciais são produzidos para dar vazão aos imperativos da acumulação de capital. Nesse movimento, uma articulação profunda entre o Estado e os setores econômicos se revela por intermédio de políticas urbanas que direcionam o orçamento público para a construção de uma infraestrutura necessária para que o processo econômico se realize sem sobressaltos. Como consequência, ratifica-se o aprofundamento do processo desigual que se encontra na gênese da história do país.

Diante desses conceitos que alicerçam a discussão sobre as operações urbanas, nosso desafio foi interpretar o papel desse instrumento e desvendar os mecanismos que pretendem

legitimá-lo, a fim de evidenciar as relações existentes entre essa política urbana e a reestruturação da cidade que emerge dos novos padrões de produção e circulação do capital. Buscamos, finalmente, entender o novo espaço urbano que vem se configurando com a “destruição criativa” (HARVEY, 1994, p. 234) dos espaços da urbanização pretérita.

Os resultados da pesquisa se organizam em três capítulos. No primeiro, tratamos da conceitualização do instrumento denominado operação urbana, desde suas primeiras formulações no final da década de 1980, em um contexto de acelerado crescimento das cidades e agravamento de problemas urbanos decorrentes, entre outros fatores, da expansão e consolidação da urbanização corporativa. Nesse capítulo, abordamos a formulação das primeiras ideias a respeito das operações urbanas até a construção do conceito regulamentado pelo Estatuto da Cidade, com o objetivo de compreender a sua evolução no contexto do município de São Paulo.

O capítulo 2 se insere no contexto de investigação da prática desenvolvida em São Paulo através de um olhar que se dirige ao conjunto das operações urbanas, com o objetivo de evidenciar suas correlações espaciais. Buscamos apreender, nesse capítulo, as formas geográficas e os conteúdos sociais resultantes da aplicação do instrumento na metrópole paulistana, com a finalidade de examinar os nexos da produção da metrópole contemporânea. Desse modo, partimos de uma análise descritiva de cada uma das operações urbanas em andamento em São Paulo e finalizamos com uma análise conjunta, em que evidenciamos a relação dessa norma de regulação urbana com a reestruturação da cidade (SPOSITO, 2004).

Finalmente, no capítulo 3, investigamos a pertinência do uso do instrumento para a região de concentração industrial, mais especificamente onde se encontra o perímetro da operação urbana Lapa-Brás. Para tanto, realizamos uma periodização do processo de formação dessa parte da cidade, desde a urbanização imediatamente decorrente do processo de industrialização (processo marcado pela acumulação do capital industrial a partir da economia cafeeira) até o momento em que o processo de urbanização tem por conteúdo a realização do capital financeiro numa sociedade de consumo. Seguimos com a análise do termo de referência para contratação de empresas e consórcio de empresas para desenvolvimento do projeto urbanístico da operação urbana Lapa-Brás, e concluimos com uma análise de dados e mapas que demonstram a dinâmica econômica industrial, bastante marcante nos distritos que compõem o perímetro da operação.

1. MATRIZES CONCEITUAIS DAS OPERAÇÕES URBANAS

O instrumento denominado operação urbana consorciada foi institucionalizado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade, em 2001, embora as primeiras discussões a seu respeito estejam documentadas desde o final da década de 1980, em um contexto de acelerado crescimento das cidades e agravamento dos problemas urbanos decorrentes, entre outros fatores, da expansão e consolidação da urbanização corporativa.

Abordaremos neste capítulo a formulação das primeiras ideias a respeito das operações urbanas no Brasil até a construção do conceito regulamentado pelo Estatuto da Cidade (a mais importante lei federal que trata da política urbana no país), com o objetivo de compreender a sua evolução no contexto do município de São Paulo.

1.1. A parceria público-privada: uma análise da possível expressão espacial da urbanização corporativa

Neste capítulo, o objetivo da análise das matrizes conceituais do instrumento urbanístico denominado operação urbana é examinar suas componentes estruturais, desde as primeiras formulações até a regulamentação atual.

Antes de apresentar a genealogia das operações urbanas, examinaremos um aspecto que perpassa toda a história da formulação e das aplicações desse instrumento. Trata-se do mecanismo da parceria público-privada associado ao planejamento urbano de modo a assegurar que os interesses de mercado estejam adequadamente presentes e representados no processo de planejamento e decisão (VAINER, 2000, p. 87), configurando aquilo que Milton Santos denominou de urbanização corporativa (SANTOS, 1990).

Para Milton Santos, a ideologia do crescimento, praticada no Brasil desde o período do chamado “milagre econômico”, legitima a prática da modernização fragmentada do território de forma a criar condições para as operações de grandes empresas (SANTOS, 1990, p. 106). Essa prática cria nas cidades, e no território como um todo, equipamentos e normas indispensáveis à operação racional das grandes firmas, em detrimento de empresas menores e da população em geral (SANTOS, 1990, p.114).

Nesse sentido, podemos dizer que as parcerias público-privadas associadas ao planejamento urbano operam o processo de urbanização corporativa, na medida em que impõem prioridades ao uso dos recursos públicos, orientando-os para investimentos econômicos de modernização do território em detrimento de investimentos sociais.

Segundo Santos (1977, p. 32), a partir da década de 1950, o mecanismo do planejamento tornou-se mais sutil, e passou a incorporar a prática de implantação de objetos cuja estrutura técnica abriga potencialidades de transformação. Isso quer dizer que projetos aparentemente isolados podem servir à execução de um planejamento com objetivos bem definidos. Nesse sentido, os objetos técnicos são dotados de conteúdo e finalidade e, por isso, providos de força capaz de criar ou determinar relacionamentos. Ainda, ressalta o autor, através da ação sobre as formas, tanto novas como renovadas, o planejamento urbano pode configurar simplesmente uma aparência para operações capitalistas (SANTOS, 1977, p. 32).

O instrumento tratado nesta pesquisa caracteriza-se por sua natureza de parceria público-privada para efetivar transformações espaciais com a substituição de formas tradicionais por formas modernas. Contudo, o mecanismo da operação urbana foi inspirado em experiências internacionais de parcerias público-privadas, reafirmando a tradição de nosso país de importar do exterior as ideias para explicar ou para conduzir nossos destinos sem, no entanto, conhecer a especificidade da sociedade e das cidades brasileiras (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 2). Com isso, associado à nova forma chega um conteúdo com novas formas produtivas específicas. A introdução de novas formas-conteúdos a partir desse mecanismo importado de parceria público-privada¹ reforça a dependência de determinada formação socioeconômica ao modo de produção dominante.

A aceitação das parcerias entre o poder público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade partiu da crença de que essa seria a forma de superar dificuldades que o Estado enfrenta desde os anos 1980, como a falta de recursos públicos para investir em transformação urbanística e a convicção de que os investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada pelo poder público.

¹ as parcerias público-privadas, com fins de intervenções urbanas, foram aplicadas inicialmente em algumas cidades da Europa, América do Norte e Japão nos anos 1980.

Para tratar do primeiro aspecto, que diz respeito à falta de recursos públicos, é necessário retomar as características do arranjo federativo brasileiro instituído pela Constituição de 1988, que estabeleceu um federalismo por cooperação jurídica em que os municípios se tornaram entes federativos autônomos. A partir de então, esse arranjo se estruturou de forma descentralizada, numa relação entre os principais entes da federação: os municípios, os estados e a União.

A autonomia municipal conferida pela Constituição Federal significou também autonomia fiscal, na medida em que os municípios passaram a ter receita própria, seja por meio da cobrança de impostos ou por meio do sistema de partilhas e transferências federais e estaduais. Sobrevêm então maiores responsabilidades, antes atribuídas às instâncias superiores de governo, como questões ligadas ao planejamento e à gestão do território. Essa descentralização administrativa tem respaldo em dois princípios: (I) os gestores locais podem identificar melhor as necessidades locais, e (II) a provisão de serviços públicos realizada diretamente pelo governo local ocasiona custos menores do que os de uma gestão centralizada.

Já do ponto de vista das finanças, a situação é insatisfatória, dada a incapacidade dos governos locais para financiar os investimentos necessários ao suprimento da demanda por infraestruturas sociais e urbanas². A pressão sobre os municípios aumenta à medida que o crescimento urbano é acompanhado de maiores desigualdades e pobreza. Os efeitos combinados da descentralização e da rápida urbanização aumentam a demanda de financiamento dos serviços públicos por parte dos governos locais (IPEA, 2012, p. 202).

A título de exemplo, podemos observar no gráfico a seguir, referente à evolução dos gastos federais por transferência de recursos para os municípios no período de 2004 a 2009, o protagonismo da União nos investimentos, evidenciando relativa distorção na estrutura de financiamento estabelecida pelo arranjo federativo brasileiro. Ou seja, “reconhecido como ente federativo e a quem cabe a gestão de seu território, o município não lidera o financiamento e os investimentos em infraestrutura social e urbana” (IPEA, 2012, p. 160).

² Por infraestrutura social e urbana, entende-se aqui o amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos (IPEA, 2012, p. 202).

Gráfico 1 - Despesas de capital realizadas pela União por modalidade de aplicação (em R\$ milhões)

Fonte: IPEA (2012).

Outro gráfico, publicado no mesmo estudo (*Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas* [IPEA, 2012]), mostra a variação de recursos da União alocados por função orçamentária. Entre as quatro principais funções (saúde, educação, urbanismo e saneamento), vemos que a do saneamento apresentou o maior crescimento em termos absolutos, especialmente a partir de 2007, quando foi aprovado o marco regulatório de saneamento, Lei nº 11.445/2007 – Lei Nacional do Saneamento Básico. Segue-se a função urbanismo, que se tornou preponderante em termos absolutos, atingindo valores que quase alcançaram a soma das outras três funções nos dois últimos anos da análise (IPEA, 2012, p. 210).

Gráfico 2– Transferências da União para municípios, por função orçamentária (em R\$ milhões)

Fonte: IPEA (2012).

Assim, ante “a proclamada incapacidade do poder público para efetivar esses investimentos” (SANTOS, 1994), torna-se imperativa a busca por outras formas de financiamento dos serviços públicos, sobretudo os que envolvem a melhoria das infraestruturas urbanas. É nesse sentido que a parceria público-privada aparece como forma de superar dificuldades.

Na área do planejamento urbano, a parceria público-privada tornou-se muito utilizada desde a década de 1980 em diversas cidades, como São Francisco, Montreal, Londres, Paris, Tóquio e outras (WILDERODE, 1994, p. 1). No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, a parceria público-privada se dá por meio da aplicação de instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, entre os quais estão aqueles destinados à geração de receitas próprias com objetivo de se autofinanciar a produção do espaço urbano.

Esses instrumentos do Estatuto da Cidade, concebidos no âmbito do movimento da reforma urbana, têm por função coibir a retenção especulativa de terrenos ou criar a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, como é o caso da operação urbana consorciada.

As operações urbanas consorciadas pressupõem uma relação de parceria entre o Estado e agentes do mercado, com o intuito de minimizar os gastos públicos em intervenções no espaço urbano. A parceria consiste na obtenção de recursos junto à iniciativa privada, com

base em contrapartidas pagas pela concessão de benefícios na legislação urbana que permitem alterações nos índices urbanísticos e nas características de parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo. As alterações são associadas a um perímetro determinado por lei municipal específica, no qual o recurso obtido pelo poder público deve ser aplicado (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p. 25).

A operação urbana é certamente um dos instrumentos mais polêmicos do Estatuto da Cidade. Segundo Mariana Fix (2000, p. 1), “a operação urbana é comumente apresentada como ‘fórmula mágica’ para viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado”. Talvez por isso esse instrumento seja tão prestigiado pelos urbanistas, tanto os que compõem as equipes de planejamento nos municípios brasileiros, quanto os que são contratados para consultorias. Muito da polêmica que gira em torno das operações urbanas se deve “à maneira como elas foram efetivadas em São Paulo, município que levou essa experiência mais longe, alimentando lucros do capital imobiliário de ponta e ignorando, ou melhor, reproduzindo e agravando problemas sociais” (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 1).

O instrumento é também reconhecido por representar uma alternativa à recuperação das mais-valias fundiárias³, ou, conforme Santoro & Cymbalista (2004), à “gestão social da valorização da terra”. Segundo os autores:

Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado (SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p. 10).

Embora essa gestão (ou recuperação e distribuição da mais-valia fundiária) apareça como um dos principais objetivos do instrumento operação urbana no Estatuto da Cidade, ao tornar obrigatório o reinvestimento do recurso na mesma área já valorizada em decorrência da venda de potencial construtivo e exceção à legislação ao setor privado, o instrumento acaba por reconcentrar recursos e reforçar processos de segregação socioespacial e exclusão territorial. Isto é, “recuperar a valorização e reinvestir no mesmo local não promove a

³ Entende-se por mais-valia fundiária os incrementos de valor da terra gerados durante a produção dos processos de urbanização, uma vez que é de dever do Estado a promoção da justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização e a recuperação para toda a sociedade da valorização resultante de obras públicas (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p. 15).

redistribuição de renda em termos espaciais, e pode, ao contrário do esperado, estar reconcentrando investimento em espaços privilegiados, foco de um volume maior de investimentos” (PIZA; SANTORO; CYMBALISTA, 2004, p. 25).

Contudo, a norma que regulamenta o instrumento nem sempre foi assim. Por meio de uma genealogia do instrumento, podemos constatar que houve momentos em que se previa o investimento dos recursos captados na execução de habitação de interesse social (HIS), ou mesmo de infraestruturas fora do perímetro da operação urbana. Trata-se de um instrumento carregado de controvérsias: por um lado, sua regulamentação envolve aspectos que poderiam resultar em benefícios como a redistribuição da valorização fundiária; por outro, a prática revela um novo padrão de regulação urbana no qual apenas as leis de interesse do capital estão sendo realmente aplicadas, deixando as outras, resultado das lutas populares, relegadas às boas intenções legislativas. Assim, seguimos adiante na análise das matrizes conceituais do instrumento operação urbana.

1.2. Genealogia do instrumento

Embora as operações urbanas tenham sido regulamentadas em 2001 pelo Estatuto da Cidade, a formulação inicial do instrumento ocorreu entre 1970 e 1980, em um contexto marcado pela reforma urbana e pelo vertiginoso crescimento das cidades brasileiras que ocorria no período do chamado “milagre brasileiro”.

A trajetória da luta pela reforma urbana inicia-se nos anos 1960, época em que os segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais na questão fundiária. A proposta a este respeito inicialmente formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, foi inviabilizada a partir de 1964, com o golpe militar, e reapareceria nos anos 1970 e 1980, numa época de abertura lenta e gradual. Nesse período, a Igreja Católica deu uma grande contribuição ao lançar o documento “Ação pastoral e o solo urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana. Esse texto foi um marco muito importante na luta pela reforma urbana. Em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988. Fazia parte desse movimento pela reforma urbana uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de

profissionais, organizações não-governamentais e sindicatos: Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro, Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros. Essas entidades assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição Federal de 1988 e, apesar de a proposta não ter sido aceita em sua integralidade e se resumir em dois artigos, era a primeira vez na história constitucional do país que se obtinha um capítulo intitulado “Da Política Urbana”.

Antes disso o controle sobre o intenso e acelerado processo de urbanização, cabia à Lei Federal nº 6.766/79, aprovada em 1979, que estabelecia diretrizes para o parcelamento do solo e a aprovação de loteamentos. Logo em seguida, em 1983 o governo militar enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (PL 775/83), o qual dava início ao debate que posteriormente estabeleceria o Estatuto da Cidade (MONTANDON, 2009, p. 8).

Em 1988, a nova Constituição - considerada o grande marco da luta pela reforma urbana, já que pela primeira vez um capítulo sobre a questão da política urbana é inserido na legislação nacional -, determina, nos artigos 182 e 183, que é de competência exclusiva dos municípios a ordenação legal do território municipal. Para tanto, o documento institui como principal mecanismo de orientação do desenvolvimento urbano a obrigatoriedade de elaboração e aprovação de um plano diretor para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, cuja função básica é explicitar as condições de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Com esse objetivo, o artigo 182 sugere a adoção de alguns instrumentos urbanísticos novos, tais como o imposto predial territorial (IPTU) progressivo e o parcelamento e edificação compulsórios. Em outros capítulos do texto constitucional, também se redefinem procedimentos metodológicos para o processo de tomada de decisões governamentais, inclusive no planejamento urbano e na gestão das cidades.

Ainda que se tratasse de um grande avanço para a política urbana nacional, era necessário regulamentar instrumentos urbanísticos que dispusessem de meios mais eficazes para as questões fundiárias e imobiliárias. Para isso, alguns municípios, entre os quais São Paulo, iniciaram investigações e formulações de mecanismos que, mesmo sem respaldo

jurídico federal no início, foram determinantes na elaboração de instrumentos como as operações urbanas consorciadas.

Em São Paulo, a noção de operação urbana foi introduzida pela primeira vez como conceito técnico e instrumento do planejamento urbano no projeto do Plano Diretor de 1985, durante a gestão do prefeito Mário Covas. No entanto, o instrumento só se efetivou com a implementação das chamadas operações interligadas, na gestão do prefeito Jânio Quadros, e foi incluído no Plano Diretor promulgado em 1988. Foi também incluído na Lei Orgânica do Município, em 1990, já na gestão da prefeita Luiza Erundina. A primeira operação urbana aprovada como lei pela Câmara Municipal foi a operação urbana Anhangabaú (Lei nº 11.090/1991), encerrada em 1995. Seguiram-se as operações urbanas Faria Lima (Lei nº 11.732/1995, modificada em 2004), Água Branca (Lei nº 11.774/1995) e Centro (Lei nº 12.349/1997), que substituiu e ampliou o perímetro da operação urbana Anhangabaú. A operação urbana Água Espraiada, cujo projeto data de 1991, foi aprovada em 2001 (Lei nº 13.260), já em concordância com a Lei Federal do Estatuto da Cidade. Novas operações urbanas foram lançadas em 2010: Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca, compondo as chamadas operações urbanas da orla ferroviária, e Rio Verde-Jacu. Atualmente, estas se encontram em fase de estudos e de elaboração de seus planos urbanísticos, que serão as bases para a aprovação de suas leis específicas.

Ainda que a trajetória de aplicação do instrumento seja extensa, e por si só merecesse uma pesquisa específica, interessa-nos investigar as contradições entre o conceito, os ideais que alimentaram sua formulação e o seu funcionamento quando aplicado à cidade. Para tanto, é fundamental estudar os mecanismos criados para enfrentar as desigualdades socioespaciais, como é o caso do *solo criado*, analisado a seguir, cujo conceito está presente na formulação das operações urbanas.

1.2.1. O conceito de solo criado

A ideia de solo criado diz respeito à distinção entre o direito de construir e o direito de propriedade. Do ponto de vista urbanístico, “o solo criado está vinculado à maior intensidade de uso do solo mediada por compensações físicas que possibilitem o melhor equilíbrio entre densidade construída e espaços e equipamentos públicos” (MONTANDON, 2009, p. 9). Do ponto de vista técnico, há criação de solo sempre que uma construção proporciona uma área

utilizável maior do que a área do terreno. Já de um ponto de vista prático, pode-se considerar solo criado a área construída que exceder certa proporção de área do terreno (REZENDE et al., 2009, p. 56). A justificativa para o mecanismo era, em todos os casos, a necessidade de estabelecer uma distribuição justa da valorização imobiliária.

Para uma melhor compreensão da ideia de solo criado, cumpre ressaltar que o zoneamento era, até então, a primeira forma de regulação pública do espaço urbano, na qual, por meio da instauração de normas, critérios e padrões de uso e ocupação do solo urbano, se pretendia distribuir de modo equilibrado as atividades no espaço. Para Ribeiro e Cardoso (1992, p. 371), essa distribuição prevista pelo zoneamento também visava evitar “as misturas consideradas nefastas” e “fixar as densidades construtivas máximas que evitassem o congestionamento da vida urbana”. Os conceitos de divisão funcional da cidade e de coeficiente de utilização do terreno⁴ foram as principais peças criadas no zoneamento, sendo este último central para o funcionamento das operações urbanas.

Com a divisão funcional da cidade criada pelo zoneamento, determina-se que certas áreas podem edificar mais do que outras; com isso, dado o melhor aproveitamento econômico, o valor imobiliário atribuído às primeiras é mais alto, resultando em distorções e desigualdades no valor da terra urbana (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 372).

A fim de interferir no processo de segregação urbana que se instaura, o mecanismo do solo criado surge como alternativa para conter ou tornar mais homogêneos os valores imobiliários dos terrenos, por meio da limitação do direito gratuito de construir em todas as áreas da cidade ao equivalente a uma vez a área do terreno. A partir daí, o direito de construção adicional só é permitido mediante concessão do poder público ou transferência do direito de construir de outros terrenos.

Para obter-se o direito adicional de construção, era necessário adquirir benefício em legislação urbana, mediado por compensação em espaços públicos (sistema viário, infraestrutura de transporte, praças, parques, escolas, hospitais etc.) correspondente e

⁴ Por coeficientes de utilização do terreno, compreendem-se a taxa de ocupação (TO) e o coeficiente (ou índice) de aproveitamento (CA). A TO é a relação percentual entre a projeção da edificação e a área do terreno, ou seja, representa a porcentagem do terreno sobre a qual há edificação. O CA é o índice obtido pela divisão entre a área construída computável de uma edificação e a área do terreno onde ela se encontra.

proporcional à área construída acima daquela derivada do coeficiente de aproveitamento único previsto no zoneamento. Isso quer dizer que:

[...] em tese, a densidade construída derivada do coeficiente de aproveitamento único seria compatível com o sistema viário, o serviço de transporte público, os equipamentos sociais, as redes de infraestrutura, os parques e as praças existentes [...]; na medida em que fosse criado solo, a densidade construída seria incrementada e nesta proporção os equipamentos públicos também o seriam (MONTANDON, 2009, p. 11).

Outra justificativa para o conceito de solo criado liga-se aos avanços tecnológicos no setor da construção civil. Nesse sentido, a proposta baseia-se no entendimento de que, devido aos avanços da tecnologia de construção, as múltiplas possibilidades de utilização do espaço aumentam a densidade populacional e, com isso, geram maior demanda por equipamentos públicos e infraestrutura. Como o direito de construir era limitado a uma área proporcional à área do terreno, o que excedesse esse limite era considerado solo criado, e deveria, por isso, ser imputado ao empreendedor que o criasse. Assim, uma construção com área superior à estipulada só seria possível por meio de compra em dinheiro ou oferta de terrenos ou serviços ao poder público (LAGE, 2008, p. 24).

A noção de compensação que permeia o conceito vai sofrendo distorções ao longo do tempo, até mesmo porque, quando o instrumento foi criado, se admitia uma relação diretamente proporcional entre densidade construída e densidade populacional. Assim, acreditava-se em um controle do crescimento urbano pelo controle da densidade, partindo da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir (MALERONKA, 2010, p. 76). A figura abaixo ilustra a ideia da proporcionalidade entre áreas construídas e áreas públicas proposta pelo solo criado.

Figura 1 – Conceito de solo criado. Capa da revista *CJ. Arquitetura*, n. 16, 1977.

Fonte: Montandon (2009, p. 10).

A consolidação jurídica do conceito de solo criado deu-se a partir das discussões que geraram a Carta do Embu, em 1977, considerada um marco na evolução dos estudos do tema. A Carta do Embu derivou de estudos e eventos realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima, hoje CEPAM, que resultaram no seminário “Aspectos Jurídicos do Solo Criado”, em 1976, no município de Embu. Juristas, arquitetos, geógrafos, sociólogos e outros profissionais ligados ao urbanismo se reuniram para discutir o problema da questão urbana no Brasil e estabeleceram uma série de diretrizes, entre as quais se pode destacar o princípio do solo criado e da outorga onerosa do direito de construir, ambos convergindo para o pagamento de contrapartidas econômicas se o proprietário de um terreno fosse beneficiado com direitos adicionais de construção, isto é, com direitos que fossem além dos dispositivos de zoneamento existentes (SANDRONI, s/d). É a partir dessa data que o conceito de solo criado

passa a ser vinculado ao direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, ou coeficiente único de edificação.

Após o registro jurídico do solo criado, estabelecido pela Carta do Embu, a sua aplicação nos municípios passou a ser viabilizada por instrumentos urbanísticos que levaram diferentes nomes, entre os quais operações interligadas, operações urbanas e outorga onerosa do direito de construir.

Com a Constituição de 1988, o discurso sobre o solo criado passa a enfatizar a recuperação para a coletividade dos benefícios privados do processo de urbanização. Ou seja, “trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária” (RIBEIRO; CARDOSO, 1991, p. 57).

Desde as primeiras experiências, é possível notar que as municipalidades buscam a aplicação do mecanismo para ganhar junto ao capital imobiliário com a especulação na produção da cidade. Concordamos, assim, com Cymbalista & Santoro (2006) quando escrevem que:

embora haja o discurso da recuperação da valorização da terra, o que se apreende pela sua prática é que a possibilidade de implementação era vista como instrumento que criava expectativa de valorização, e também como instrumento interessante para os investidores privados. O discurso redistributivista estava presente em casos específicos, mas ainda pouco incorporado à concepção do instrumento (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p. 6).

1.2.2. A primeira formulação de operação urbana no Plano Diretor de 1985

No município de São Paulo, a primeira formulação a utilizar o termo operação urbana foi o projeto do Plano Diretor Municipal de 1985, na gestão de Mário Covas. As operações urbanas aparecem em um capítulo dedicado às finanças municipais, e se apresentam como alternativa à escassez de recursos do governo para implementar políticas públicas relacionadas a infraestrutura e equipamentos urbanos.

Dentro desse quadro, as operações seriam uma forma inovadora de ação direta do poder público, que, através da articulação entre agentes públicos e privados, permitiria:

viabilizar a produção de imóveis (notadamente habitação popular), infraestrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos, de difícil consecução nas condições correntes do processo imobiliário e da ação pública [...]; acelerar as transformações urbanísticas (físicas e funcionais) em determinadas áreas urbanas (SEMPA, 1985⁵ apud CASTRO, 2006, p. 51).

Foram propostas, nesse plano diretor, trinta e cinco operações urbanas 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, conforme mostra o mapa 1, a seguir. Essas operações urbanas foram divididas em duas modalidades. As da primeira apresentam diferentes perímetros de abrangência e estão localizadas em áreas centrais, em glebas subutilizadas, em áreas de reurbanização e em eixos viários e de transporte. As da segunda se referem a extensas áreas em regiões periféricas do município e são voltadas à habitação popular (MONTANDON, 2009, p. 19).

Mapa 1 – Operações urbanas do Plano Diretor de 1985- 2000

⁵ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. *Plano Diretor do Município de São Paulo: 1985-2000*. São Paulo: PMSP-SEMPA, 1985.

Fonte: Montandon (2009, p. 20).

Naquele momento, o instrumento operações urbanas estava em processo de criação, ainda sem contornos plenamente definidos; no entanto, fica clara a noção das operações como um conjunto de planos de caráter pontual inserido em um plano de caráter geral, o plano diretor (CASTRO, 2006, p. 56). Segundo o próprio texto do Plano Diretor de 1985, a operação urbana “é uma ação concentrada de órgãos públicos e privados, com o objetivo de acelerar a implantação de propostas de importância estrutural do Plano Diretor” (SÃO PAULO, 1985, p. 200).

Contudo, o Plano Diretor de 1985 não foi aprovado, e a abordagem do instrumento ficou restrita a aspectos puramente técnicos. A primeira aplicação do instrumento aconteceria por meio das operações interligadas, vistas a seguir.

1.2.3. Aplicação do solo criado em São Paulo nas operações interligadas

No município de São Paulo, as discussões sobre o solo criado iniciam-se simultaneamente aos seminários que resultam na Carta de Embu, em 1976, quando o prefeito Olavo Setúbal lança publicamente o debate em torno do instrumento “com finalidades eminentemente de correção da distorção provocada pela distribuição desigual de índices nos terrenos da cidade, aumento da arrecadação e financiamento dos investimentos municipais” (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p. 6).

Embora permanecesse no debate, o conceito de solo criado seria regulamentado somente em 1986, durante a gestão do prefeito Jânio Quadros, levando o nome de operações interligadas. A Lei nº 10.209/86 fixava a parceria entre a iniciativa privada e o poder público para solucionar alguns dos problemas referentes à habitação de interesse social, associando a isso estratégias de remoção de favelas (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p. 7).

Segundo declaração do então prefeito no Diário Oficial do Município, em 1988, as interligadas teriam como objetivo “aproveitar o dinamismo da iniciativa privada para ajudar a resolver o problema das habitações subnormais, o das favelas”; a ideia central era “promover a construção de habitações populares, mediante a possibilidade de aumentar o potencial

construtivo de determinados terrenos” (CÂMARA DE SÃO PAULO, 2001, p. 3). Ainda, segundo o texto da Lei nº 10.209/86:

[...] os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderiam requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obrigassem a construir e a doar, ao poder público, habitações de interesse social para a população favelada (CÂMARA DE SÃO PAULO, 2001, p. 3).

As operações interligadas ficaram conhecidas como Lei do Desfavelamento, e se tornaram um instrumento muito atrativo ao mercado imobiliário, pois ofereciam oportunidades de aumentar a rentabilidade dos terrenos. Até mesmo os proprietários de terrenos não ocupados por favelas se valeram da lei para modificar os índices e características de uso e ocupação do solo, uma vez que o Decreto Municipal nº 26.913, de 16 de setembro de 1988, estabeleceu que qualquer proprietário poderia propor operações desse tipo, e não apenas proprietários de terrenos com favelas. Em 1995, aprovou-se uma nova lei prevendo a contrapartida em dinheiro ao Fundo Municipal de Habitação, a Lei Municipal nº 11.773/95, e não exclusivamente em construções e doações ao poder público de habitações de interesse social, tornando o instrumento ainda mais atrativo (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p. 9).

De forma diversa àquela proposta em 1985, em que as operações urbanas seriam aplicáveis em setores delimitados pelo plano diretor, as interligadas criavam situações de exceção ao zoneamento em lotes ou conjuntos de lotes isolados e independentes de um plano geral de urbanização. O instrumento chegou a promover 328 operações interligadas de 1988 a 1998.

Embora a proposta tenha favorecido a obtenção de recursos para o financiamento de habitações de interesse social, várias questões foram problematizadas “quanto à falta de critério e parâmetro para análise de contrapartida, quanto à distribuição das propostas no território, quanto aos resultados urbanísticos [...]” (MONTANDON, 2009, p. 33). Do ponto de vista de consistência com o princípio do solo criado, cujo objetivo é a redistribuição da valorização fundiária, vale ressaltar a contradição dada pelo fato de que as propostas de interligadas localizavam-se no centro expandido, região de maior interesse do mercado imobiliário, enquanto a maior parte das habitações de interesse social construídas como contrapartida se localizava nas regiões periféricas da cidade (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p. 8), conforme mostra o mapa 2.

Mapa 2 – Localização das operações interligadas e dos conjuntos de HIS

Fonte: Wilderode (1994, p. 16).

Previam-se que o solo criado funcionasse como um mecanismo de regulação do solo urbano; porém, desde a sua primeira experimentação em São Paulo, a partir da prática das operações interligadas, o conceito original de recuperação de mais-valia fundiária foi distorcido, tornando-se apenas um recurso discursivo de legitimação do mecanismo da parceria público-privada, permitindo a empreendedores e proprietários explorar a apropriação exclusivista da propriedade privada (MONTANDON, 2009, p. 34).

Vemos, assim, que a experiência de aplicação do solo criado se configura como um mecanismo de valorização imobiliária por parte do Estado e apropriação privada do investimento público, cuja contrapartida, por definição, é sempre mais precária e de valor muito abaixo do conquistado pelo capital individual.

1.2.4. A inserção de operações urbanas no Plano Diretor de 1991

Desde a década de 1980, São Paulo tentava aprovar um novo plano diretor. Foram quatro tentativas de elaborar e aprovar um plano durante as administrações de Mário Covas (PSDB, 1983-1985), Jânio Quadros (PTB, 1986-1988), Luiza Erundina (PT, 1989-1992) e Celso Pitta (PPB, depois sem partido, 1996-1999). A maior cidade do país ficou sem um plano diretor e sem mudanças na legislação por um longo período, até que fosse aprovado o Plano Diretor Estratégico, em 2002. Um dos motivos principais foi a dificuldade de construção política de pactos durante a tramitação na Câmara.

Na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), um novo plano diretor foi elaborado, e, embora não aprovado, garantiu avanços na formulação dos instrumentos urbanísticos para o enfrentamento dos problemas urbanos.

O conceito norteador da política urbana de uso e ocupação do solo apresentado no plano era o da utilização da infraestrutura existente. Assim, o plano previa substituir a lógica do zoneamento pela definição de zonas adensáveis e não adensáveis, em função da disponibilidade de infraestrutura existente. A venda de potencial construtivo era permitida apenas na zona adensável, que, por sua vez, foi dividida em 15 subzonas adensáveis, estabelecendo-se para cada uma delas uma avaliação baseada nos critérios de capacidade de infraestrutura instalada e tipo de uso a ser induzido, de forma a equilibrar seus diversos usos na cidade (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p. 13). Essas medidas explicitavam uma iniciativa de regulação do espaço urbano bastante diferente da proposta das operações interligadas.

Nas áreas do perímetro da macrozona adensável – principalmente a região central –, seriam permitidos o adensamento e a verticalização mediante pagamento à prefeitura pela área adicional construída, mecanismo que hoje, com a regulamentação do Estatuto da Cidade, é conhecido como outorga onerosa do direito de construir (OODC), baseado no conceito de solo criado. Já nas áreas periféricas, inseridas no perímetro de macrozonas não adensáveis, caracterizadas pela deficiência em infraestrutura e equipamentos públicos, não se poderia construir mais de uma vez a área do terreno, com exceção de perímetros pré-definidos em que se permitiria o adensamento nas Zonas de Especiais de Interesse Social – ZEIS – para a produção habitacional (CASTRO, 2006, p. 61), conforme mostra o mapa 3, a respeito do macrozoneamento proposto no Plano Diretor de São Paulo de 1991.

Mapa 3 – Macrozoneamento proposto no Plano Diretor de São Paulo – 1991

Fonte: Cymbalista e Santoro (2006, p. 20).

A concepção de operação urbana elaborada nesse plano e empregada durante a década de 1990 se apresenta como um conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público e com a participação de recursos da iniciativa privada, visando à melhoria do padrão de urbanização com menor exigência de recursos públicos.

Nessa concepção, as operações urbanas seriam áreas de exceção ao macrozoneamento proposto, em que o adensamento construtivo se faria pela aplicação do solo criado, e o recurso obtido serviria para financiar a implantação de novas vias, parques, obras de drenagem e atendimento habitacional para a população de baixa renda.

Para sua efetivação, tornou-se obrigatória a aprovação de cada operação por lei específica, em que constariam a previsão de estoque de área edificável e um programa de obras. As contrapartidas poderiam consistir em doação de terras ou de áreas construídas; em

implantação de infraestruturas, sistema viário, áreas verdes e habitação social; ou em valores em dinheiro equivalentes às finalidades citadas.

As delimitações das operações urbanas se definiram previamente no plano diretor; no entanto, um grande diferencial desse modelo em relação aos demais, inclusive ao padrão vigente na atualidade, é que o uso dos recursos obtidos não ficava vinculado ao perímetro da operação: podia destinar-se às partes mais pobres da cidade, permitindo assim maior redistribuição de recursos.

Paradoxalmente, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, foram reforçados os mecanismos concentradores de renda, tendo em vista que se tornou obrigatório aplicar os recursos arrecadados no mesmo perímetro da operação urbana que os arrecadou, impedindo-se a transferência dos recursos gerados pelo instrumento em regiões mais nobres para áreas mais pobres. Assim, criou-se com esse mecanismo um circuito de reinvestimento em regiões já favorecidas, pois, como veremos na análise das aplicações do instrumento em São Paulo, no capítulo a seguir, embora haja propostas para muitas áreas da cidade, somente as que estão localizadas em áreas de interesse imobiliário é que apresentam maior arrecadação financeira.

No Plano Diretor de 1991, definiram-se as operações urbanas Anhangabaú, Água Branca, Faria Lima, Água Espreiada e Paraisópolis, conforme o mapa 4. Dentre elas, somente a Paraisópolis não foi aprovada como operação urbana, e somente a Anhangabaú teve sua lei específica aprovada na gestão da prefeita Luiza Erundina.

Mapa 4 – Perímetro das operações urbanas do Plano Diretor de 1991

Fonte: Montandon (2009, p. 25).

A operação urbana Anhangabaú – a primeira a ser formulada e implementada no município, e declaradamente tratada como área piloto, de caráter experimental (CASTRO, 2006, p. 81) – tinha por principal objetivo recuperar parte dos investimentos públicos realizados desde 1986 em obras do Vale do Anhangabaú, iniciadas durante a gestão do prefeito Jânio Quadros. O projeto de aplicação dos recursos obtidos junto ao setor privado contemplava a melhoria na paisagem urbana e na qualidade ambiental, o melhor aproveitamento de imóveis vagos e subutilizados, a preservação do patrimônio histórico, a regularização de imóveis em desacordo com a legislação urbanística vigente, a ampliação e

articulação dos espaços públicos existentes e soluções às moradias subnormais na área de intervenção (CASTRO, 2006, p. 81).

Para operacionalizar esses objetivos, a lei específica previa quatro tipos de mecanismo que poderiam ser utilizados pela iniciativa privada, listados a seguir:

- (1) possibilidade de exceções à legislação de uso e ocupação do solo no perímetro da operação mediante contrapartida financeira, que seria revertida em melhorias do espaço público;
- (2) regularização de construções, reformas e ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente;
- (3) transferência de potencial construtivo dos imóveis de valor histórico e arquitetônico para outros terrenos, com o objetivo de promover a conservação dos edifícios;
- (4) cessão onerosa do espaço aéreo e do subterrâneo.

Entre os mecanismos oferecidos ao setor privado, o principal era a possibilidade de comprar o direito de construir acima dos limites definidos na lei de uso e ocupação do solo, que derivava do conceito do solo criado, também adotado nas operações interligadas.

Essa primeira aplicação da operação urbana em São Paulo durou três anos e serviu de base para a seguinte, a operação urbana Centro. Aprovada em 1997, a nova operação propunha-se ampliar a área de abrangência, conforme mostra o mapa 5, e criar novas estratégias de incentivo a investimentos na área central da cidade.

Figura 2 – Perímetro da operação urbana Centro e Anhangabaú

Fonte: Elaborado pela autora sobre foto do Google Earth (2013) e a partir de dados da Prefeitura de São Paulo.

A partir da experiência com a operação urbana Anhangabaú, aprovaram-se sucessivamente novas operações em São Paulo, como a Faria Lima e a Água Branca, instituídas em 1995, a Centro, aprovada em 1997 para substituir a Anhangabaú, e a operação urbana consorciada Água Espraiada, que, também prevista no plano de 1991, só seria instituída após o Estatuto da Cidade, em 2001. Por estarem até hoje em vigor, essas quatro operações serão tratadas mais profundamente no próximo capítulo, em que se analisa o conjunto das operações urbanas em andamento.

Por ora, vale ressaltar que as experiências ocorridas na década de 1990 se concentraram sobretudo em obras viárias e empreendimentos imobiliários com fins de valorizar áreas já valorizadas (SALES, 2011, p. 8), sem resultados que apontassem para o uso do instrumento como ferramenta de melhorias sociais e ambientais.

1.3. O funcionamento das operações urbanas após o Estatuto da Cidade

Com a regulamentação do Estatuto da Cidade, a operação urbana ganha novas orientações, além de um novo termo em seu nome: passa a ser chamada de operação urbana consorciada.

Nesta seção, pretendemos caracterizar tecnicamente o funcionamento do instrumento através de uma análise abstrata, sem ainda introduzir a discussão de sua utilização no contexto da cidade de São Paulo e dos desdobramentos das práticas corporativas que vêm fazendo uso desse instrumento. Para viabilizar esse objetivo, dividimos a abordagem em cinco tópicos, correspondentes a diferentes aspectos do funcionamento da operação urbana: conceito; finalidade e objetivos; mecanismo; regulamentação e institucionalização; gestão e implementação.

1.3.1. Conceito

O Estatuto da Cidade, considerado a mais importante Lei Federal que trata da política urbana no Brasil, incluiu as operações urbanas junto a outros instrumentos supostamente progressistas de tratamento da propriedade urbana, os quais visavam à reforma urbana, tais como edificação compulsória, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (FIX, 2004, p. 1).

A operação urbana consorciada está assim prevista na Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade (Seção X, artigo 32):

Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Assim, para promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e ambientais em áreas definidas no plano diretor, o instrumento necessita ser instituído na forma de uma lei específica, que só passa a vigorar depois da aprovação pelo legislativo

municipal, e então prossegue por tempo determinado, ou seja, pelo tempo necessário para a consecução dos objetivos propostos.

As operações urbanas consorciadas implicam o consórcio entre entes públicos e privados, incluindo “proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, coordenados pelo Poder Público municipal”, em torno de intervenções e medidas a serem implementadas em áreas previamente delimitadas pelo plano diretor municipal e aprovadas em lei específica.

Para sua efetivação, o instrumento conta com parcerias público-privadas, sendo que os recursos para as obras devem provir de contrapartidas pagas pelos empreendimentos que podem se beneficiar de incentivos urbanísticos previstos no plano diretor e na operação urbana. Podem ser previstas nas operações urbanas consorciadas medidas de exceção à legislação urbanística que são o objeto de interesse do investidor privado, tais como:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. (Art. 32, § 2º da Lei n. 10.257/01)

Isto é, geralmente os benefícios urbanísticos concedidos, relacionados à concessão de potencial adicional de construção e demais mudanças de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como a alterações de normas de edificação, acabam proporcionando um melhor aproveitamento econômico de determinados terrenos, quando comparados a outros terrenos da cidade que não dispõem do mesmo benefício. Por isso, cobra-se dos beneficiários uma contrapartida, que deve ser revertida em melhorias de infraestrutura urbana e social, previstas em um plano urbanístico específico.

As contrapartidas derivam do mesmo mecanismo que estabeleceu o instrumento de outorga onerosa do direito de construir, ambos baseados no conceito de solo criado, de recuperação à coletividade da valorização imobiliária que as próprias medidas e intervenções públicas propiciam na área de cada operação urbana.

Os recursos obtidos pelo poder público na forma de contrapartida devem ser aplicados na própria área de operação urbana em que se estabeleceu algum dos tipos de benefício urbanístico já citados, conforme prevê o Art. 33 da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade.

1.3.2. Finalidade e objetivos

As operações urbanas consorciadas funcionam como um instrumento que responde a problemas urbanos a partir de diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade. Conforme o caderno de formação do Ministério das Cidades para aplicação das operações urbanas consorciadas (CIDADES, 2011, p. 4), o instrumento procura responder a três principais questões: (1) desarticulação de ações; (2) apropriação privada da valorização urbana; (3) disponibilidade de recursos públicos.

Alguns defensores do instrumento salientam que seu uso cria vantagens como: a viabilização de grandes obras, apesar de restrições públicas orçamentárias; o pagamento das obras pelos beneficiários, liberando recursos públicos para aplicação em obras prioritárias; e a recuperação da chamada mais-valia urbana, através da captura de parte da valorização decorrente de um investimento público, para que ela não seja apropriada exclusivamente pelos proprietários e promotores imobiliários.

Há, no entanto, uma linha crítica que denuncia a dupla apropriação privada das mais-valias geradas pela ação pública na área de uma operação urbana, pois geralmente elas incluem importante investimento inicial do Estado para atrair os investidores privados, que comprem por benefícios e veem o recurso captado pelo poder público ser investido no próprio perímetro da operação urbana (SALES, s/d, p. 3). Tal característica resulta numa lógica de concentração de recursos públicos e privados em determinadas regiões da cidade e, dependendo da estratégia de implantação, acarreta resultados urbanísticos, sociais e ambientais que contradizem os objetivos do Estatuto da Cidade (CIDADES, 2011, p. 4).

Como o Estatuto da Cidade não vincula o instrumento a determinados problemas urbanos, mas aos temas de recuperação da valorização imobiliária gerada por investimentos públicos e ações públicas de intervenções de caráter abrangente, verifica-se que o problema não está na concepção do instrumento, mas na forma como ele é apropriado e implantado pela administração municipal.

1.3.3. Mecanismo

O mecanismo de concessão de potencial adicional de construção deriva da lógica da outorga onerosa do direito de construir (nome dado ao mecanismo de solo criado após sua regulamentação no Estatuto da Cidade), no sentido em que cria a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Por outro lado, difere no efeito redistributivo dos recursos obtidos com as contrapartidas. A outorga onerosa distribui os recursos pelo território, priorizando a regularização fundiária, projetos de habitação de interesse social e implantação de equipamentos públicos e áreas verdes. Já as operações urbanas concentram os recursos em um perímetro determinado pelo Plano Diretor e aprovado por lei específica. Segundo o Estatuto da Cidade, todos os recursos devem ser aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada (Estatuto da Cidade, Art. 33. § 1º), em intervenções definidas a partir de um plano urbanístico desenvolvido como parte dos documentos necessários para a aprovação da lei específica da operação urbana. É importante reforçar que a definição do perímetro onde o instrumento operação urbana poderá entrar em vigor deve ser previsto primeiramente pelo Plano Diretor Municipal. Só a partir dessa aprovação, que inclui a definição dos perímetros e objetivos é que o município poderá dar sequência à lei específica de cada operação urbana consorciada.

A grande diferença instituída nas operações urbanas pelo Estatuto da Cidade é a obrigatoriedade de usar os recursos obtidos dentro perímetro da operação urbana que os gerou. Se, por um lado, essa restrição é vista como favorável – na medida em que, argumentam os defensores, a operação se torna mais atrativa aos interesses do mercado imobiliário e autofinanciável –, por outro, perde-se com ela a capacidade redistributiva do instrumento, ou seja, a chance de investir em regiões mais pobres os recursos obtidos das operações delimitadas nas áreas mais ricas das cidades.

Após a regulamentação do Estatuto da Cidade, o principal mecanismo de arrecadação de recursos ao poder público através da venda de potencial adicional de construção ao setor privado é o certificado de potencial adicional de construção – CEPAC. Este é um instrumento financeiro criado no Brasil, que até o presente momento só tem sido usado no município de São Paulo, em duas operações urbanas: Faria Lima e Água Espraiada. Através desse instrumento, o município pode emitir CEPACs que são alienados em leilão público ou licitações públicas. Uma vez alienados, os CEPACs podem ser negociados livremente no mercado secundário, até que sejam vinculados a um lote dentro do perímetro da operação

urbana consorciada. Suas emissões são reguladas e fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários, o valor é estipulado a partir de um critério de mercado, e sua rentabilidade está associada à valorização imobiliária.

Os CEPACs são utilizados pelos empreendedores como contrapartida financeira para obtenção de potencial adicional de construção. Os recursos financeiros obtidos são direcionados para uma conta vinculada à operação urbana, e devem ser investidos na área da operação urbana para realizar as intervenções previstas na lei de sua criação.

A concepção dos CEPACs se relaciona aos conceitos de solo criado e outorga onerosa, na medida em que permite ao poder público cobrar pelo solo adicional. A regulamentação dos CEPACs estabelece que, para cada perímetro de operação urbana consorciada, pode-se emitir uma quantidade específica de certificados de potencial adicional, sendo estes desvinculados de um lote determinado (MALERONKA, 2009, p. 10), mas utilizados exclusivamente no perímetro da operação urbana. Conforme explicita o texto da Lei do Estatuto da Cidade:

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

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

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada. (Estatuto da Cidade, Art. 34.)

Cada CEPAC equivale a um valor de metro quadrado para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno ou projeto. A lei de aprovação da operação urbana consorciada contém uma tabela relativa aos fatores de equivalência que permite efetuar a conversão do CEPAC em metros quadrados; esses fatores variam em função da localização do lote dentro da área de abrangência (setor / subsetor). Para calcular a quantidade de CEPACs necessários, basta dividir a área adicional de construção pelo fator de equivalência. Compete à prefeitura estabelecer o preço mínimo do título e a quantidade a ser ofertada em cada leilão.

1.3.4. Regulamentação e institucionalização

Para que um município implemente uma operação urbana, deve prevê-la em seu plano diretor e posteriormente aprovar uma lei municipal específica para ela. A lei específica é submetida a um plano urbanístico, que tem o papel de articular e relacionar as ações e medidas de transformação espacial aos recursos necessários para sua realização. É também através do plano urbanístico que se viabiliza a mediação da participação privada numa ação pública. O plano é o documento que acompanha a minuta de lei, ou seja, é o documento que subsidia a criação da lei específica, que passa a vigorar depois da aprovação pelo legislativo municipal. A operação urbana consorciada talvez seja o único instrumento do Estatuto da Cidade cuja implementação requer um plano específico.

Compete, ainda, ao plano determinar o tempo de duração de uma operação urbana, que só termina quando seu plano de obras e estoque construtivo se encerra ou quando o prazo previsto chega ao fim (CIDADES, 2011, p. 7).

Todos esses parâmetros são itens constitutivos do plano, que, conforme o Estatuto, deve conter (CIDADES, 2011, p. 37):

1. Perímetro da operação urbana: descrição e demarcação no território;
2. Diretrizes, objetivos e finalidades gerais, em conformidade com o Plano Diretor;
3. Plano geral de configuração urbana: implantação geral;
4. Plano das intervenções públicas; definição de diretrizes específicas das obras públicas e correspondente demarcação no território;
5. Plano de atendimento econômico e social da população de baixa renda e grupos sociais vulneráveis: definição de diretrizes específicas, instrumentos, medidas e valores financeiros a serem destinados aos programas de atendimento social;
6. Plano geral de parcelamento, uso e ocupação do solo: divisão do perímetro da OUC em setores e definição de parâmetros técnicos de configuração, dimensionamento e ocupação de lotes e glebas, em conformidade com o Plano Diretor;

7. Benefícios urbanísticos: definição de potencial adicional de construção por usos e setores e demais incentivos urbanísticos;
8. Contrapartidas: quantificação das contrapartidas a serem pagas e definição das formas de pagamento ou execução das contrapartidas;
9. No caso da utilização do CEPAC: definição do valor mínimo de cada certificado, da quantidade de certificados e de sua correspondência em área construída;
10. Estimativa de custos das obras públicas e de valores a serem obtidos com as contrapartidas;
11. Definição da forma de integração de instrumentos de planejamento e gestão;
12. Definição de instância executiva e instância coordenadora com participação da sociedade civil, principalmente da população afetada;
13. Previsão de fundo ou conta na qual serão destinados os pagamentos das contrapartidas;
14. Indicação de estratégia de implementação das ações, correlacionando execução de obras públicas com a obtenção de contrapartidas;
15. Definição de grupo gestor da OUC: composição e funções;
16. Estabelecimento de critérios e prazos para a revisão da OUC.

Em síntese, o plano urbanístico da operação urbana consorciada deve contemplar componentes territoriais, financeiro, institucional e social. Sobre esse último componente, que trata das condições de participação da sociedade civil, vê-se que, em geral, embora a lei abra a possibilidade de participação, a gestão democrática depende de fatores locais da implementação. Conforme apontam Maricato & Ferreira:

[...] muitas leis orgânicas municipais e planos diretores afirmam os conselhos gestores participativos mas eles raramente foram implementados. O que se entende por representante da sociedade civil também pode variar numa sociedade na qual a cidadania é restrita (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 7).

Também faz parte do processo de institucionalização de uma operação urbana consorciada, como parte integrante do plano urbanístico, a elaboração de um estudo de impacto de vizinhança (EIV). Esse estudo, previsto pelo Estatuto da Cidade e obrigatório em

propostas que ultrapassem 10 ha ou em casos de significativa repercussão sobre o ambiente ou a infraestrutura, deve incluir uma lista de elementos para análise, entre os quais: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; usos e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O escopo previsto para um EIV deriva da pressuposição de que os impactos relacionados a uma operação urbana decorrem das transformações resultantes do adensamento populacional, de alterações de usos e índices urbanísticos e da construção de obras em uma determinada parte da cidade. Assim, o estudo procura antecipar os resultados da implementação de uma operação urbana a partir do conteúdo previsto no plano urbanístico específico dessa operação, o qual, por sua vez, poderá ser reajustado a fim de corrigir ou minimizar os impactos negativos que a combinação de investimentos públicos e empreendimentos privados pode gerar na área.

1.3.5. Gestão e implementação

Por todos os mencionados requisitos para o atendimento à legislação, e em função da escala do perímetro e da necessidade de captação de recursos para seu financiamento, uma operação urbana consorciada pode durar até 20 anos (MONTANDON, 2007, p. 82). Uma operação urbana começa, legalmente, após a aprovação de sua lei específica; em seguida, institui-se um grupo gestor ou instituto de participação, formado por representantes do poder público e da sociedade civil, que passa a decidir as prioridades dos investimentos públicos.

A gestão de uma operação urbana envolve processos que vão desde a elaboração até a implementação e o monitoramento das formas de apropriação social das áreas de cada operação. Cumpre, portanto, ao poder público municipal a gestão, ainda que seja prevista a participação deliberativa, com controle social, dos moradores e usuários permanentes.

Contudo, a baixa capacidade institucional dos municípios para a gestão de operações urbanas é um dos fatores para que o instrumento tenha sido acionado relativamente poucas vezes, ainda que não seja algo novo na política urbana.

Por se destinar a cidades que possuem dinâmicas econômicas e imobiliárias mais vigorosas e crescentes, a aplicação das operações urbanas é encontrada principalmente em municípios com população superior a 20.000 habitantes e sobretudo naquelas com mais de 100.000 habitantes, perfazendo a quase totalidade dos municípios dessa classe, conforme o quadro que segue:

Tabela 1 – Distribuição da presença de operação urbana consorciada segundo o porte de cidade Brasil (2008)

Porte de cidade (habitantes)	Lei de operação urbana consorciada (OUC)	
	sim	%
abaixo de 20 mil	566	14,46
de 20 mil a 100 mil	1.037	75,86
de 100 mil a 500 mil	238	97,14
de 500 mil a 2 milhões	31	96,88
acima de 2 milhões	6	100,00

Fonte: IPEA, 2012.

Ainda, como a aplicação do instrumento requer condições específicas –como a existência de mercado imobiliário ativo, a presença de cadastro imobiliário por parte da administração municipal e outros elementos que são mais mais frequentes em cidades de maior porte –, é marcante a concentração nas regiões Sul e Sudeste dos municípios com maior número de operações urbanas previstas em plano diretor e de operações com leis específicas aprovadas, como mostra a tabela 2 e o respectivo mapa, elaborado a partir dos dados.

Assim, embora seja expressivo no país o número de municípios que elaboraram seu plano diretor, a inserção desse instrumento urbanístico está localizada segundo critérios relativos à dinâmica econômica, que condicionam a aplicação.

Tabela 2 – Municípios (total e com plano diretor) e instrumentos de planejamento urbano contemplados no plano, e municípios com legislação específica segundo as grandes regiões e as unidades da federação, 2009

Grandes regiões e unidades da federação	Municípios da federação	Municípios com Plano Diretor	Operação Urbana Consorciada contemplada no Plano Diretor	Operação Urbana Consorciada com legislação específica
Brasil	5.565	2.318	751	590
NORTE	449	211	51	43
Rondônia	52	21	5	10
Acre	22	6	3	3
Amazonas	62	30	9	5
Roraima	15	5	1	0
Pará	143	118	26	17
Amapá	16	3	3	2
Tocantins	139	28	4	6
NORDESTE	1.794	627	202	143
Maranhão	217	90	22	20
Piauí	224	46	12	7
Ceará	184	88	22	26
Rio grande do norte	167	30	20	10
Paraíba	223	45	19	9
Pernambuco	185	97	41	23
Alagoas	102	39	14	9
Sergipe	75	27	8	7
Bahia	417	165	44	32
SUDESTE	1.668	680	245	185
Minas gerais	853	249	79	76
Espírito santo	78	56	24	12
Rio de janeiro	92	70	34	10
São paulo	645	305	108	87
SUL	1.188	649	204	167
Paraná	399	245	82	48
Santa catarina	293	177	62	49
Rio grande do sul	496	227	60	70
CENTRO OESTE	466	151	49	52
Mato grosso do sul	78	29	9	11
Mato grosso	141	41	11	27
Goiás	246	80	28	14
Distrito federal	1	1	1	0

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE. MUNIC 2009 (IPEA, 2012, Tabelas 22; 28).

Mapa 5 – Operações urbanas consorciadas no Brasil: municípios com plano diretor, operações urbanas consorciadas no plano diretor e operações urbanas com legislação específica

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009
Mapa elaborado pela autora

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

A constatação do alto número de operações urbanas consorciadas nos municípios mostra tratar-se de um instrumento que vem se consolidando como mecanismo padrão na prática de intervenção nas cidades. No entanto, os dados não indicam que o instrumento é efetivamente aplicado. Um estudo coordenado pelo Ministério das Cidades (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011) revelou dados quantitativos e qualitativos sobre a utilização da operação urbana. No estudo, realizou-se um levantamento quantitativo da elaboração de planos diretores municipais no Brasil e, a partir da seleção de 526 municípios (o que corresponde aproximadamente a um terço dos municípios com obrigatoriedade de elaboração de planos diretores), elaborou-se o conteúdo qualitativo da pesquisa, permitindo observar-se que a incorporação desse instrumento se deu de diferentes formas. Parte dos muitos municípios apenas transcreve trechos do Estatuto; outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência ao território e à capacidade de gestão do município. Houve, ainda, municípios que incorporaram fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Somente em alguns municípios houve “avanço no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 33).

Em São Paulo, foram estabelecidos no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de 2002, os diversos perímetros de estudo das operações urbanas consorciadas, a saber: Diagonal Norte, Água Branca, Centro e Diagonal Sul. A partir dessa divisão inicial, prevista em plano diretor, as operações urbanas ficam vinculadas às leis específicas. Atualmente há quatro operações urbanas consorciadas em andamento: Água Branca, Centro, Faria Lima e Água Espraiada. Essas quatro operações foram criadas antes do Estatuto da Cidade, mas, como se prolongaram até os dias de hoje, serão analisadas pelo viés contemporâneo do instrumento, no capítulo a seguir. Outras três estão em fase de licitação e desenvolvimento de planos urbanos, a saber: Mooca-Vila Carioca, Lapa-Brás (ambas tratadas no capítulo 3) e Rio Verde-Jacu.⁶

⁶ A OUC Mooca-Vila Carioca abrange parte da OUC Diagonal Sul. A OUC Lapa-Brás abrange partes das áreas das operações urbanas Diagonal Norte e Diagonal Sul, e incorpora na totalidade a operação urbana Água Branca.

2. AS CORRELAÇÕES ESPACIAIS NAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

As operações urbanas em São Paulo são marcadas por ausência de planos urbanísticos, adensamento imobiliário sem ordenação, estímulo ao uso do automóvel e excessiva valorização imobiliária. Quando se avança na análise das experiências de aplicação do instrumento em São Paulo, verifica-se que seus resultados e estratégias se distanciam dos propósitos iniciais explicitados no Estatuto da Cidade, gerando consequências, não raras vezes, de exclusão socioespacial.

Identifica-se a construção de um modelo de operação urbana que, ao longo do tempo, tem gerado grande aporte de recursos aos cofres municipais, por meio de contrapartida do processo imobiliário. As quatro operações atualmente em vigor (Água Branca, Água Espreiada, Faria Lima e Centro) arrecadaram juntas quase R\$ 6 bilhões, dos quais quase 60% ainda estão em caixa. Contudo, poderiam esses recursos, se bem aplicados, ordenar regiões deterioradas e garantir o interesse social e a recuperação ambiental, conforme prevê o Estatuto da Cidade?

Este capítulo busca investigar a prática desenvolvida em São Paulo a partir da análise do conjunto de suas operações urbanas, evidenciando suas estratégias e desdobramentos espaciais a fim de compreender os nexos da produção da metrópole contemporânea, de modo a permitir uma discussão desse *modus operandi* fragmentado e pontual do planejamento urbano, ou de parte dele, na metrópole paulistana.

Para tanto, a análise procura apreender as formas geográficas e os conteúdos sociais resultantes da aplicação do instrumento no espaço urbano de São Paulo. O capítulo inicia com a discussão do conceito de forma geográfica como categoria para a análise das correlações espaciais e segue com a contextualização de cada uma das operações urbanas em vigor em São Paulo, concluindo-se com a análise do conjunto das aplicações do instrumento.

2.1. As formas geográficas como metodologia de análise

Para o estudo das aplicações do instrumento urbanístico denominado operação urbana consorciada, utilizaremos, como ponto de partida, o espaço geográfico e a sua composição pelas formas espaciais, ou formas-conteúdos, segundo a proposição de Santos⁷ (1979, 1992 e

⁷ Utilizamos essencialmente na pesquisa as propostas teóricas de Milton Santos no desenvolvimento teórico que faz sobre o espaço como instância social, especialmente Santos (1979; 1992; 1996), em que o define como sendo

1996). Ainda que a categoria tempo perpassasse toda a análise, tendo em vista as transformações normativas por que o instrumento passou ao longo dos anos, é o conceito de forma geográfica, que também inclui a dimensão temporal, que orienta a análise do objeto de pesquisa nesta parte.

Para tanto, é necessário compreender o que são as formas geográficas e como é possível apreendê-las sem que a análise caia na armadilha de confundi-las com o conceito de paisagem.

Pode se dizer das formas em geral que elas se metamorfoseiam em outras formas quando o conteúdo muda ou quando muda a finalidade que lhes havia dado origem. Com a forma espacial, a questão é diferente. Pode-se adicionar-lhe uma outra forma nova, pode-se adaptá-la, ou então impõe-se destruí-la e substituí-la completamente. Mas neste último caso já não será mais a mesma forma (SANTOS, 1978, p. 187).

Milton Santos (1979) define as formas geográficas como ferramentas estratégicas de introdução do modo de produção dominante. As formas, segundo o autor, são sempre dotadas de conteúdo e finalidade e, por isso, providas de forças para criar ou condicionar relacionamentos. Ainda, explicita o autor, “as formas geográficas difundem o capital e mudam estruturas sociais⁸”. Trazendo essa afirmação para o momento atual, pode-se dizer que a forma geográfica, no contexto de uma economia globalizada, age como instrumento de penetração do modo de produção vigente.

Para isso, utilizam-se três principais mecanismos. O primeiro diz respeito à implantação de novas formas, geradoras de novas funções que lhe são específicas. O segundo trata da substituição de funções já existentes por outras mais funcionais em termos capitalistas, através da ação direta sobre antigas formas, que são extirpadas e substituídas por novas. Por último, o autor ressalta o mecanismo da execução de projetos de renovação urbana, ou seja, projetos de planejamento aparentemente isolados que, no entanto, visam a um mesmo objetivo de aceleração da modernização capitalista (SANTOS, 1979, p. 154/155).

constituído por processo, estrutura, forma e função, na medida em que foi permitindo explicar as OUs e sua implementação e dinâmica no espaço urbano. Outrossim, faz-se necessário frisar que suas elaborações teóricas e sua definição mais recente de espaço geográfico como sendo formado por conjuntos de sistemas de ações indissociáveis de conjuntos de sistemas de objetos, numa relação ao mesmo tempo solidária e contraditória, também são consideradas na pesquisa, já que entendemos que essas proposições não se opõem, não são antagônicas, mas são complementares e têm operacionalidades distintas.

⁸ Esse trecho é parte do título do último capítulo do livro *Economia espacial: críticas e alternativas*, de 1979. O título completo do capítulo é “A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam as estruturas sociais”.

É por esse terceiro mecanismo que nos parece conveniente analisar as operações urbanas através das formas geográficas que elas impõem – sem deixar de observar os outros dois, já que o espaço geográfico, como totalidade, se constitui por todos eles, que tocam de modos distintos o nosso objeto de análise. Vistas como projetos de renovação urbana, as operações urbanas são, assim, o melhor método de introduzir novos relacionamentos em direção a uma mudança estrutural que não trata somente de introduzir um nexos capitalista, mas também de criar as condições necessárias ao funcionamento dos capitais especulativo e corporativo. No geral, os projetos de renovação urbana se orientam para as potencialidades de desenvolvimento de uma área, isto é, para uma mudança no uso do solo com vistas a atividades mais modernas e lucrativas.

Esse modelo de desenvolvimento visa substituir as formas tradicionais por formas modernas, o que envolve a demolição de construções, a remoção populacional e mudanças de densidade; embora se anuncie como instrumento de melhorias, serve muitas vezes aos propósitos de uma operação especulativa que expulsa da área os pobres e suas atividades e os substitui por atividades de alta intensidade de capital. Nesse sentido, “as formas são tanto um resultado como uma condição para os processos” (SANTOS, 1978, p. 185).

Para apreender as transformações no espaço urbano através das formas geográficas, há que considerar simultaneamente as categorias *estrutura* e *função*, além da noção de *processo*, que as permeia. Segundo Santos (1979, p. 163), “o ponto essencial é que as categorias estrutura, função e forma bem como a noção de processo (tempo e escala) são indissociáveis tanto enquanto categorias analíticas como enquanto categorias históricas”.

Em resumo, forma é o aspecto visível, exterior, de um conjunto de objetos: as formas espaciais; função é a atividade desempenhada pelo objeto criado; e estrutura é definida historicamente: nela, formas e funções são criadas e instituídas. As formas e as funções variam no tempo e assumem as características de cada grupo social. Trata-se, portanto, de uma concepção histórica e relacional de geografia e do espaço.

Quanto à noção de processo, pode-se dizer que “é um breve momento, a fração de tempo necessária à realização da estrutura, que deve ser geografizada, ou melhor, espacializada, através de uma função, isto é, através de uma atividade mais ou menos duradoura e pela sua indispensável união a uma forma” (SANTOS, 1979, p. 163). No entanto, ainda que seja o instrumento e veículo da metamorfose, realizado de modo contínuo, o

processo só se permite captar quando se congelam as variáveis, dando significado ao conjunto. “Um processo termina quando uma fração da estrutura chega a ser objetificada numa forma particular, com uma função particular. Então um novo processo se inicia” (SANTOS, 1979, p. 163).

Esse conjunto de categorias define a totalidade concreta, conceito que constitui a base para a interpretação de todos os objetos e forças. A totalidade seria, para Milton Santos, a forma pela qual o espaço deve ser considerado: “conjunto de relações realizadas através de funções e formas apresentadas historicamente por processos tanto do passado como do presente” (SAQUET; SILVA, 2008, p. 8).

Diante disso, ao optarmos por tratar do conjunto das operações urbanas em São Paulo e não de apenas um caso específico, procuramos encontrar correlações espaciais produzidas como efeito dessa regulação de ações que, embora aparentemente isoladas, acarretam a funcionalização da totalidade da cidade.

2.2. Os processos espaciais das operações urbanas consorciadas em São Paulo

A Lei Municipal nº 13.430/2002, que institui o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, respaldada na Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, aprovou a criação de nove novas áreas de operação urbana consorciada. O instrumento, que já vinha sendo experimentado no município desde o fim da década de 1980, passou assim por um processo de ampliação e generalização de seu uso a partir do Plano Diretor de 2002, uma vez que os seus perímetros de aplicação abrangem 24,3% da área urbanizada do município (SOMEKH, 2012).

Das operações urbanas previstas, apenas quatro tiveram suas leis específicas aprovadas e permanecem em vigor: Centro, Faria Lima, Água Branca e Água Espraiada. Com exceção da operação urbana Água Espraiada, todas se iniciaram antes mesmo da regulamentação do Estatuto da Cidade, e passam por adaptação desde a aprovação do plano diretor em 2002. Outras três operações delimitadas no plano estão atualmente em fase de estudos e projetos por consórcios contratados: Lapa-Brás, Mooca-Vila Carioca e Rio Verde-Jacu. Por fim, uma última operação prevista, a Vila Leopoldina-Jaguapé, teve seu projeto de lei específico desenvolvido, e, embora ele ainda não tenha sido aprovado pela Câmara, a

transformação espacial já em curso nessa parte da cidade é uma demonstração concreta de que a norma suscita novas formas geográficas.

Assim, abordaremos também o aspecto do papel regulatório que o instrumento exerce no espaço urbano desde sua previsão, por meio da análise desta área alvo – a Vila Leopoldina-Jaguareé – de uma operação urbana que ainda não entrou em vigor. Em seguida, trataremos das operações urbanas em execução, examinando-as pelos seguintes aspectos: contextualização e objetivos; mecanismos, incentivos e gestão; principais resultados obtidos. O capítulo termina com uma análise do conjunto das operações urbanas no âmbito de cidade de São Paulo, em que o instrumento tem se mostrado efetivo do ponto de vista da reestruturação da cidade (SPÓSITO, 2004) para a consolidação da metrópole corporativa e fragmentada (SANTOS, 1990).

O Mapa 6 mostra as operações urbanas consorciadas previstas pelo Plano Diretor Estratégico conforme seu nível de desenvolvimento: em execução, em projeto ou apenas previstas.

Mapa 6 – Operações urbanas planejadas, em projeto e em execução no município de São Paulo

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano –SMDU; Secretaria de Transportes Metropolitanos.

2.2.1. Operação urbana Vila Leopoldina-Jaguapé: as transformações da área antes da aprovação do instrumento

Para demonstrar a validade do pressuposto de que as operações urbanas são um instrumento de regulação do espaço urbano que exerce um papel na transformação na cidade desde sua determinação legal, ou seja, desde sua previsão em plano diretor, abordaremos inicialmente o caso da operação urbana Vila Leopoldina-Jaguapé, prevista desde 2002, mas ainda não aprovada por lei específica. Conforme o Estatuto da Cidade, uma operação urbana somente entra em vigor depois de aprovada por lei específica e de ter instituído seu grupo gestor. No entanto, o caso da operação urbana Vila Leopoldina-Jaguapé mostra que as mudanças na dinâmica urbana antecedem o início legal de funcionamento do instrumento.

Entre as operações urbanas consorciadas propostas pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 13.430 de 2002), está a operação urbana Vila Leopoldina-Jaguapé, na zona oeste da cidade. Seu projeto de lei decorreu de estudos urbanísticos e ambientais da equipe técnica do então Departamento de Projetos Urbanos da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA), que, na ocasião, considerou a operação urbana consorciada um instrumento capaz de implementar um sistema integrado de ações, fruto de um plano e projeto urbano, contemplando a dimensão urbanística e os interesses do mercado imobiliário e da sociedade (ABASCAL, KATO & CYMROT, 2013, p. 79).

O projeto da operação urbana Vila Leopoldina-Jaguapé compreende uma área de 1.028 hectares da Subprefeitura da Lapa, ocupada por antigas indústrias e pela vizinhança do entorno da CEAGESP, incluindo os distritos industriais do Jaguapé e da Vila Leopoldina. É característica dessa área a presença de grandes lotes e quadras marcadamente industriais, em que o sistema viário se apresenta generoso em suas dimensões e modalidades; porém, é também uma área desprovida de uma diversidade de equipamentos urbanos básicos.

Figura 3 – Foto da maquete do projeto urbanístico elaborado para área da operação urbana Vila Leopoldina-Jaguapé

Fonte: Bernardini (2005).

O plano elaborado como subsídio ao projeto de lei da operação urbana previa a utilização de diversos instrumentos legais dispostos pelo Estatuto da Cidade, tais como direito de preempção, transferência do direito de construir e outros, para viabilizar os objetivos propostos. No caso da aplicação da operação urbana, o plano, em 2004, previa um adicional de potencial construtivo de cerca de 2.080.000 m², que deveria gerar algo em torno de R\$ 480.000.000 a aplicar no perímetro da operação (BERNARDINI, 2005). Contudo, o plano jamais deixou os limites do âmbito técnico-burocrático em que foi concebido, o que se deve, entre outros fatores, à descontinuidade política na esfera municipal de governo, interveniente na continuidade técnica. Segundo as autoras Abascal, Kato & Cymrot (2013, p. 80), após sete anos da concepção do projeto de lei, observou-se a ação edilícia do mercado imobiliário transformando progressivamente a área.

O setor imobiliário, percebendo a disponibilidade de grandes áreas em localização privilegiada, bem como a intenção explícita do poder público de transformação espacial e reestruturação dessa parcela da cidade pela aplicação do mecanismo da operação urbana, tem investido maciçamente na construção de novos edifícios residenciais, com altas torres isoladas nos lotes, em substituição aos galpões industriais, seguindo os padrões tradicionais da atividade de monofuncionalidade.

Diante da iniciativa capitaneada pelo poder público, associada ao investimento do capital imobiliário, ainda que sem o funcionamento do instrumento da operação urbana consorciada, observou-se valorização das áreas contíguas aos melhoramentos propostos.

Segundo o jornal *O Estado de S. Paulo* (2012), a partir de dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP), em 2003, o valor médio do metro quadrado dos edifícios lançados na Vila Leopoldina era de R\$ 2.521,90; e, já em 2011, chegou a R\$ 7.006,90 – uma valorização de 177,8%. De 2010 a 2011, os preços subiram 64%. Em relação ao aumento populacional, verificou-se, entre 2000 e 2010, um crescimento de apenas 0,76% na cidade, enquanto na Vila Leopoldina essa taxa correspondeu a 3,92%, o que significa 12.615 habitantes a mais. Ainda, entre 2003 e 2011, foram lançados 6.629 apartamentos na região.

O resultado dessa produção privada do espaço urbano vem se apresentando sob a forma de uma paisagem urbana que se degenera, na medida em que não se verifica uma associação dos grandes lotes, ocupados por condomínios fechados, com a oferta de serviços, comércio, áreas verdes, sistema viário e equipamentos adequados ao desenvolvimento equilibrado das atividades urbanas. Esses empreendimentos se caracterizam pela implantação de uma ou mais torres ocupando o solo em substituição a cada um dos galpões industriais que daí se evadiram. Tal ocupação vem gerando um ambiente construído de caráter monofuncional, constituído pelo modelo do edifício isolado no lote (ABASCAL, KATO & CYMROT, 2013, p. 86), reproduzindo os padrões da metrópole corporativa e fragmentada.

Assim, no que concerne à cidade em sua totalidade e ao papel regulatório que o instrumento exerce no espaço urbano, esta breve análise do caso da operação urbana Vila Leopoldina-Jaguará confirma e amplia a interpretação da norma como elemento constituinte da produção do espaço urbano, uma vez que ela incita, mesmo antes de sua aplicação, novas dinâmicas espaço-temporais.

2.2.2. Operação urbana Centro

O perímetro da operação urbana Centro abrange uma área de aproximadamente 662,9 hectares, incluindo os distritos Sé, República, Brás e partes pequenas de Consolação e Santa Cecília. Dentro desse perímetro, observa-se uma grande heterogeneidade de atividades urbanas e densidades de uso e ocupação do solo. Podemos citar como exemplo a presença de áreas comerciais como as das ruas Santa Ifigênia e 25 de Março, a área das antigas sedes de instituições bancárias e financeiras no chamado Centro Velho, a área de comércio e serviços nos arredores da Praça da República e do Largo do Arouche e as áreas do comércio atacadista

próximas ao Mercado Municipal, principalmente na rua do Gasômetro, como mostra o Mapa 7.

Mapa 7 – Perímetro da operação urbana Centro

Fonte: Prefeitura de São Paulo/. Disponível em:

www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/cartilha_a_ouc_versao_abr_2011.pdf

Contextualização e objetivos

A operação urbana Centro é a mais antiga da cidade. Foi concebida como um desdobramento da operação urbana Anhangabaú, aprovada no Plano Diretor de 1991. Com duração de apenas três anos, a operação Anhangabaú previa investimentos em moradia, preservação do patrimônio ambiental e histórico e da paisagem urbana significativa, além de investimentos em drenagem (BALBIN, 2011, p. 97). De acordo com o plano diretor que a instituiu, havia a possibilidade de transferência do potencial construtivo dos imóveis de interesse histórico-cultural para fora da área central. Os recursos obtidos com a venda dessa transferência de potencial construtivo seriam aplicados no restauro de imóveis de valor histórico, nos calçadões, em mobiliário urbano e em obras do sistema de drenagem do vale do Anhangabaú (MONTANDON, 2009, p. 53).

Quando se instituiu a nova operação urbana Centro, pela Lei nº 12.349/97, com perímetro bastante ampliado em relação ao da operação urbana Anhangabaú, os objetivos foram mantidos, mas se dedicou maior ênfase à atração de recursos da iniciativa privada, de

forma a facilitar a implantação de novos empreendimentos (MONTANDON, 2009, p. 53). Para Castro (2006), a operação urbana Centro não foi simplesmente o resultado de uma reformulação da operação urbana Anhangabaú, mas sim o “resultado de um processo desencadeado por um grupo significativo de firmas reunidas em uma Associação – a Associação Viva o Centro – que teve por objetivo influir de modo sistemático e substantivo no processo de decisão em relação às políticas públicas dirigidas à área central” (2006, p. 144).

Diferentemente das operações urbanas Anhangabaú e Água Branca, essa operação não apresentou uma listagem de obras a realizar com os aportes advindos da iniciativa privada. Estas deveriam ser realizadas no perímetro estabelecido em lei, e definidas durante sua aplicação. O principal objetivo era atrair empreendedores privados para a aplicação de recursos na área central. Pode-se dizer que a formulação da operação urbana Centro é fruto da representação efetiva e organizada do setor privado, que influenciou a condução de políticas públicas e a efetivação de ações concretas no sentido de uma revalorização da área central.

O motivo principal explicitado era a recuperação da atratividade da área central para novos investimentos, por meio de incentivos à construção de edifícios residenciais e hotéis e aos usos associados a cultura, lazer e turismo. Segundo a *Cartilha da Área Central*, elaborada pela Empresa Municipal de Obras e Urbanização (EMURB) em 1997:

O objetivo focal do instrumento é criar condições que reforcem a importância da área central para a metrópole de São Paulo, tornando-a atraente para investimentos imobiliários, turísticos e culturais e consolidando a sua função de centro institucional (EMURB, 1997, p. 1).

Mecanismos, incentivos e gestão

Para atingir os objetivos explicitados acima, a Lei da Operação Urbana Centro (Art. 4º) estabelece o mecanismo pelo qual, mediante contrapartida financeira, os proprietários de imóveis contidos no perímetro da operação podem apresentar propostas relativas a: (I) modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo e de disposições do Código de Obras e Edificações; (II) transferência do potencial construtivo de imóveis preservados; (III) regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e (IV) cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público (Lei nº 12.349, Art. 4º).

Para que haja interesse dos agentes pela operação urbana, a lei prevê incentivos à produção imobiliária na forma de concessão de exceções à Legislação de Uso e Ocupação do Solo e ao Código de Edificações, conforme descrito a seguir:

1. possibilidade de obtenção, mediante contrapartida, de coeficientes de aproveitamento superiores à legislação atual, cujo CA máximo é de 4, assim como o incentivo à construção de estacionamentos;
2. estímulo ao remembramento de lotes para criar grandes terrenos, com área mínima de 1.000 m²;
3. estímulo à demolição de imóveis, permitindo reconstruir com os mesmos coeficientes anteriores;
4. permissão de construção para diversos usos residenciais, culturais e de lazer sem garagem;
5. ampliação das possibilidades de uso misto;
6. transferência do potencial construtivo de imóveis tombados para dentro ou fora do perímetro da OUC, desde que o restauro seja executado (SOMBINI, 2012, p. 106).

Para estimular o uso inicial do instrumento pela iniciativa privada, foi também delimitada uma Área de Especial Interesse, na qual os benefícios poderiam ser ainda maiores durante os primeiros três anos após a aprovação da lei (Art. 15º).

Com relação à gestão, a lei institui uma Comissão Executiva da operação urbana Centro para a análise e o encaminhamento das propostas apresentadas pelos proprietários de imóveis no Centro, que serão posteriormente encaminhadas para aprovação pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU).

A Comissão Executiva da operação urbana Centro é formada por um grupo intersecretarial da Prefeitura de São Paulo junto a representantes de entidades da sociedade civil, coordenados pela SP Urbanismo⁹. De acordo com o Art. 17º, a Comissão era composta por empresas públicas, secretarias municipais, associações, sindicatos e institutos. Competem também à Comissão Executiva a gestão da operação, a elaboração de diretrizes de intervenção e a decisão de prioridades e utilização dos recursos arrecadados (EMURB, 1997, p. 16).

Contudo, a lei não menciona nenhum plano de obras que represente o objetivo específico da transformação da área central. Assim, as decisões sobre os critérios e

⁹ Em 2009, por meio de uma lei municipal, foi autorizada a cisão da empresa EMURB em duas empresas: a São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo) e a São Paulo Obras (SP Obras). Estabeleceu-se que a São Paulo Obras fica vinculada à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb) e a SP Urbanismo, à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). A SP Urbanismo é a empresa pública que gerencia atualmente as operações urbanas.

prioridades de alocação de recursos são atribuídas exclusivamente a essa instância de participação.

Principais resultados obtidos

Comparada às demais operações urbanas, a do Centro foi a que obteve a menor arrecadação de recursos em contrapartidas financeiras referentes a solicitações de exceções e de transferência de potencial construtivo. Desde seu início, foram protocoladas 36 propostas de solicitação de transferência de potencial construtivo de imóvel tombado, sendo que cinco foram aprovadas, dez foram indeferidas e 21 permanecem em análise. Apresentaram-se também 36 projetos de solicitação de compra de potencial construtivo adicional, dos quais apenas cinco foram aprovados. Quanto às solicitações de exceção à Legislação de Uso e Ocupação do Solo para imóveis contidos no perímetro da operação urbana Centro, foram apresentados 49 projetos, dos quais dez foram aprovados, 30 foram indeferidos e nove permanecem em análise.

Considerando o conjunto de incentivos às operações imobiliárias, chama atenção o número reduzido de propostas apresentadas para aproveitamento de possibilidades de exceção ao uso e ocupação do solo vigente. Ainda menor é a porcentagem de aprovações para as solicitações feitas.

Tabela 3 – Resumo das solicitações de propostas da operação urbana Centro, até setembro de 2012

TABELA RESUMO DAS SOLICITAÇÕES DE OU CENTRO – atualizada em setembro 2012				
TIPO DE SOLICITAÇÃO	Aprovadas	Indeferidas	Análise	Total
1 - SOLICITAÇÕES DE TRANSFERÊNCIA	05	10	21	36
2 - SOLICITAÇÕES DE COMPRA	05	31	00	36
3 - SOLICITAÇÕES DE EXCEÇÕES	10	30	09	49
TOTAL	20	71	30	121

Fonte: Prefeitura de São Paulo – SP Urbanismo. Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/centro/index.php?p=19592

A verificação dos recursos arrecadados com a operação urbana Centro mostra que são retidos altos recursos em caixa à espera de aplicação. De acordo com o resumo de

movimentação financeira da operação, até maio de 2013, foram arrecadados R\$ 42.534.899,91, e gastos somente R\$ 8.282.463,94 – principalmente em obras e serviços e em desapropriações, mas também em taxas de administração da EMURB e despesas bancárias. O saldo final até maio de 2013 é de R\$ 34.252.435,97.

Tabela 4 – Resumo de movimentação financeira da operação urbana Centro, até maio de 2013

ENTRADAS		R\$ 42.534.899,91
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$ 29.095.143,38</i>	
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$ 13.439.756,53</i>	
SAIDAS		(R\$ 8.282.463,94)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>(R\$ 3.064.791,63)</i>	
<i>Taxa de Administração</i>	<i>(R\$ 1.061.971,97)</i>	
<i>Desapropriação</i>	<i>(R\$ 4.017.192,93)</i>	
<i>Outras Despesas</i>	<i>(R\$ 138.507,41)</i>	
SALDO FINAL - DISPONÍVEL PMSP		R\$ 34.252.435,97

Fonte: Prefeitura de São Paulo – SP Urbanismo. Disponível em:
www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/ou_centro_resumo_financeiro_19_6_2013.pdf

Entre os principais projetos que receberam os recursos estão a intervenção de reurbanização da Praça do Patriarca, a instalação do pórtico projetado por Paulo Mendes da Rocha, a implantação do Corredor Cultural, desapropriações no perímetro do Projeto Nova Luz e para execução da Praça das Artes (complexo cultural na quadra localizada entre o Teatro Municipal, o vale do Anhangabaú e a avenida São João), a construção de edifícios residenciais da CDHU (ainda não iniciados) na região da Nova Luz – como uma exigência legal por existir uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no perímetro do projeto –, o projeto urbanístico do Parque Dom Pedro II – cujo desenvolvimento coube à Fundação para a Pesquisa Ambiental (Fupam) – e, recentemente, a requalificação da Praça Roosevelt, que também contou com financiamento do BID (BALBIM, 2011; MONTANDON, 2009; SOMBINI, 2012).

Outro aspecto que merece destaque na análise da operação urbana Centro é o fato de a legislação não prever a manutenção e produção habitacional de interesse social. Os motivos

para isso podem estar relacionados aos seguintes fatores, entre outros: (I) o estímulo exagerado à verticalização em todo o perímetro, para todos os usos, especialmente hotéis, determinando altos preços para os terrenos, especialmente em situação de mercado aquecido, que incidirá nos valores para desapropriação, ou seja, no que o poder público terá que pagar para obter um terreno para obra pública; (II) o estímulo a vários usos, que favorece o mais lucrativo e prejudica o residencial e o institucional, pois, em situação de mercado tenso, o construtor residencial e misto não terá como competir; (III) a ausência de estímulos específicos à produção de HIS, que precisará competir com os outros usos sem qualquer proteção (LAB_HAB, 2006, p. 81).

De modo geral, a operação urbana Centro é considerada, no contexto das demais operações urbanas, como pouco exitosa em termos urbanísticos e financeiros. Apesar de seus mais de 15 anos de existência, não despertou grande interesse do mercado imobiliário, nem se mostrou eficiente para incentivar e efetivar as transformações necessárias na região central. Se, para o capital privado, conforme afirma Sombini, “o efeito esperado de dinamização imobiliária não foi observado na extensão prevista e, para vários agentes envolvidos, os incentivos oferecidos pela OUC não são suficientes para empreender a revalorização do centro paulistano” (2012, p. 109); para o interesse público, “os altíssimos coeficientes de aproveitamento na totalidade do perímetro conflitam com a tipologia urbanística e arquitetônica dos prédios tombados existentes, além de interferir na capacidade do sistema viário” (LAB_HAB, 2006, p. 81). Vale ressaltar ainda que a exagerada área de abrangência da operação (663 hectares) inclui bairros com características urbanísticas e sociais muito distintas, e a legislação não prevê a divisão em setores com suas respectivas necessidades de tratamento urbanístico.

2.2.3. Operação urbana Faria Lima

A operação urbana Faria Lima, a segunda a ser regulamentada em São Paulo, foi aprovada pela Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, mas sua ideia inicial já havia aparecido no Plano Diretor de 1991. O perímetro da operação abrange uma área de aproximadamente 650 hectares, e se distribui basicamente entre a avenida Faria Lima e a Marginal do rio Pinheiros, no trecho entre a avenida dos Bandeirantes, ao sul, e a rua Frederico Hermann Junior, ao norte.

No ano de 2004, foi aprovada uma revisão da operação urbana Faria Lima, na qual o perímetro foi dividido em quatro setores (Pinheiros, Faria Lima, Hélio Pelegrino e Olimpíadas), conforme mostra o Mapa 8, e o estoque de potencial adicional de construção foi redistribuído nos correspondentes setores.

Mapa 8 – Perímetro da operação urbana Faria Lima com definição de setores

Fonte: Prefeitura de São Paulo/. Disponível em:

www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19610

Contextualização e objetivos

A motivação inicial apontada no documento da *Exposição de Motivos da Operação Urbana Faria Lima* foi de natureza viária. O objetivo da aplicação do instrumento era promover o prolongamento da avenida Faria Lima e consolidar uma via paralela à Marginal do rio Pinheiros, aliviando a saturação da rede viária da região sudoeste do município e estabelecendo ligações viárias entre as áreas do CEAGESP, na Vila Leopoldina, e da avenida Luís Carlos Berrini (CASTRO, 2006, p. 93). Para otimizar a nova capacidade da

infraestrutura, a lei previa o adensamento e a exploração da venda de potencial construtivo adicional, como forma de captação dos recursos para financiar as obras da nova avenida.

Em um artigo de Sales (2005), em que são expostas as conclusões do trabalho de reavaliação crítica da operação urbana Faria Lima, elaborado por grupo da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano da Prefeitura de São Paulo especialmente para esse fim, é possível encontrar a justificativa técnica original para a montagem dessa operação urbana. De forma muito esquemática, os objetivos e diretrizes são:

1. Prolongamento da avenida Faria Lima, conectando-a de um lado à avenida Bandeirantes e avenida Hélio Pellegrino, em Vila Olímpia, e de outro com a avenida Pedroso de Morais, no Alto de Pinheiros: a criação de uma via paralela à Marginal Pinheiros aliviaria a saturação da rede viária da região sudoeste.
2. Adensamento e ocupação do solo como forma de otimizar a utilização da nova capacidade infraestrutural, enfatizando a abertura de espaços públicos diferenciados e o remembramento de lotes, a ampliação da oferta de habitações multifamiliares e de áreas de estacionamento.
3. A venda de potencial construtivo adicional: a captação dos recursos gerados pela valorização imobiliária da região lindeira constituiria fonte de financiamento das obras previstas, desonerando o município (SALES, 2005).

Como se vê, a concepção adotada na operação urbana Faria Lima partia do princípio de melhoria urbana em função de melhorias viárias, embora a legislação que aprovou o instrumento apresentasse objetivos muito mais abrangentes e pouco precisos. De acordo com o Art. 4º da Lei nº 13.769, de 2004, a operação urbana consorciada Faria Lima tem por objetivos específicos: (I) a criação de condições efetivas para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com a implantação de obras, equipamentos públicos e áreas verdes forneçam os recursos necessários à sua viabilização, sem qualquer ônus para a municipalidade; (II) a criação de alternativas para que os proprietários de lotes atingidos por intervenções possam receber o valor justo de indenização; (III) a melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores; (IV) o incentivo ao melhor aproveitamento de imóveis subutilizados; e (V) a ampliação e a articulação dos espaços de uso público.

Mecanismos, incentivos e gestão

O principal mecanismo utilizado é a outorga onerosa do potencial de construção para alteração dos parâmetros urbanísticos da legislação vigente de uso e ocupação do solo dos

lotes inseridos no perímetro da operação. Além da divisão em setores, o perímetro total da operação foi dividido em duas áreas distintas – Áreas Diretamente Beneficiadas (ADB), localizadas às margens das obras viárias a serem realizadas, e Áreas Indiretamente Beneficiadas (AIB), correspondentes às áreas restantes –; assim, o estoque de potencial construtivo adicional foi dividido em 1,25 milhão de metros quadrados para as áreas diretamente beneficiadas e em 1 milhão de metros quadrados para as áreas indiretamente beneficiadas, totalizando um estoque de 2,25 milhões de metros quadrados de área de construção adicional (CASTRO, 2006, p. 95). Nas duas áreas, o adensamento poderia atingir o coeficiente de aproveitamento máximo de 4.

Para a efetivação da outorga onerosa, a lei estabeleceu a emissão do Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) para o custeio das obras. Os CEPACs emitidos pela Prefeitura poderiam ser convertidos pelo seu detentor em quantidade de metros quadrados de área adicional de construção, de acordo com a Tabela de Valores de Conversão de CEPACs, apresentada a seguir. Assim, o agente imobiliário interessado na utilização de CEPAC – seja para construção de área adicional, para ocupação do térreo ou para mudança de uso (conforme especifica a primeira linha da tabela) – deve consultar a tabela de acordo com a localização do imóvel em função do subperímetro em que se encontra, e usar o valor de equivalência correspondente para chegar ao número de CEPACs que necessita adquirir para o benefício desejado.

Tabela 5 – Tabela de Valores de Conversão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC – em m² (aplicável a lotes com mais de 1.000 m²)

Subperímetro	Zonas de Uso	Equivalência de 1 CEPAC em M ² de Área de Construção Computável			Equivalência de 1 CEPAC em M ² de Área de Construção Computável para Ocupação no Térreo (acima de 50% até 70%)	Equivalência de 1 CEPAC em M ² de Área de Terreno Referente a Mudança de Uso (Com ou Sem Outorga de Potencial Adicional de Construção)		
		Comercial/Serviços	R2.02	R3.01		Comercial/Serviços	Habitação Multifamiliar	
1. Pinheiros	Z.2	4,00	4,50	5,00	2,50	Corredor Z.8 CR1.1 4,00	R.02 4,50	R 3.01 5,00
2. Itaim	Z.2	1,50	1,80	2,20	1,00	-	-	-
3. V. Olímpia	Frente J. Kubitschek	2,00	-	3,00	1,30	2,00	-	3,00
4. V. Funchal	Z.2 / Z.3	4,00	5,00	6,00	2,50	-	-	-
	Z.4	4,00	5,00	6,00	-	-	-	-
5. Uberaba	Z.2	-	4,00	6,00	-	-	-	

Fonte. Anexo nº 2 da Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995. Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7849

A emissão permitiria um procedimento de aprovação automática de concessão de potencial adicional de construção mediante conversão de títulos em metros quadrados, sendo que a contrapartida seria paga antecipadamente na compra do título (MONTANDON, 2009, p. 36). Por falta de regulamentação em âmbito nacional, o procedimento de uso do CEPAC acabou impedido até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001; por isso, até essa data a contrapartida foi analisada caso a caso.

Como incentivo na fase inicial de implantação da operação, a legislação de 2004 concedeu desconto de 20% no valor dos CEPACs para permitir a competição entre as contrapartidas e o valor de mercado dos terrenos. Além do desconto, outros incentivos foram oferecidos, como o adicional de área computável igual a 20% e de forma gratuita para imóveis cujo remembramento de lotes resultasse em área mínima de 2.500 m², e também para lotes com área igual ou superior a 2.000 m² desde que, neste último caso, a edificação

dispusesse de áreas no pavimento térreo destinadas à circulação e a atividades de uso aberto ao público. Também os usos mistos em Z2 (zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa) tiveram incentivos, como o aumento da taxa de ocupação até o limite de 70% da área do terreno e o incentivo a usos diferenciados nas áreas contidas no perímetro da operação urbana, com ocupação do pavimento térreo para fins comerciais até o máximo de 70% da área do lote.

A operação urbana Faria Lima foi revisada em 2004 pelas Leis 13.769 e 13.871 para se adequar às diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico. Dentre as principais modificações, podemos citar a instituição do CEPAC como principal forma de pagamento de contrapartida; a divisão em setores conforme o Mapa 8; a distribuição do estoque de potencial adicional de construção conforme os setores divididos em residencial e não residencial; a redefinição do Plano de Intervenções; e a revisão da composição do Grupo Gestor.

A gestão e coordenação da operação urbana Faria Lima, assim como ocorre na operação urbana Centro, é feita pela SP Urbanismo e pelo Conselho Gestor Misto, no qual participam diversas Secretarias da Prefeitura e representantes de entidades da sociedade civil, com a responsabilidade de definir diretrizes e prioridades de uso dos recursos. A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) é responsável pela análise das propostas de exceções e quantificação de CEPACs equivalentes à contrapartida (BALBIM, 2011, p. 100).

Principais resultados obtidos

Como se vê, a concepção adotada na operação urbana Faria Lima parte do princípio da adequação das transformações urbanas em função das melhorias viárias, sendo que os recursos obtidos através de contrapartidas ocorrem unicamente em função dos incentivos urbanísticos concedidos através da legislação.

Desde sua criação até hoje, a operação urbana Faria Lima contou com forte adesão de investimentos privados. Até maio de 2013, conforme mostra a Tabela 6, “Resumo de movimentação financeira”, a operação arrecadou um montante de quase R\$ 2 bilhões, dos quais pouco mais de R\$ 1 bilhão é oriundo de leilão de CEPAC e mais de R\$ 400 milhões provêm de outorga onerosa do direito de construção adicional. Do total de recursos, a maior parte (R\$ 831.184.885,74) foi aplicada em obras ligadas ao sistema viário, tais como: prolongamento da avenida Faria Lima, túnel Cidade Jardim, túnel Rebouças, duplicação da

rua Brigadeiro Haroldo Veloso, duplicação da rua Funchal, prolongamento da avenida Hélio Pellegrino, reurbanização do Largo da Batata; além das obras em andamento da linha 4 do metrô e das habitações de interesse social do Real Parque.

Tabela 6 – Resumo de movimentação financeira da operação urbana Faria Lima, até maio de 2013

ENTRADAS		R\$	1.947.891.144,33
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$</i>	<i>465.321.920,86</i>	
<i>Leilão de CEPAC</i>	<i>R\$</i>	<i>1.047.908.464,18</i>	
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	<i>R\$</i>	<i>140.971.609,42</i>	
<i>Outras Entradas</i>	<i>R\$</i>	<i>4.039.838,05</i>	
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$</i>	<i>289.649.311,82</i>	
SAÍDAS		R\$	(1.397.641.498,35)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>R\$</i>	<i>(831.184.885,74)</i>	
<i>Habitação de Interesse Social-Real Parque</i>	<i>R\$</i>	<i>(172.945.726,74)</i>	
<i>Taxa de Administração</i>	<i>R\$</i>	<i>(83.138.157,63)</i>	
<i>Outras Despesas</i>	<i>R\$</i>	<i>(5.312.501,45)</i>	
<i>Desapropriação</i>	<i>R\$</i>	<i>(176.749.419,74)</i>	
<i>Desapropriação - HIS Real Parque</i>	<i>R\$</i>	<i>(7.810.807,05)</i>	
<i>Transporte Coletivo - Metrô</i>	<i>R\$</i>	<i>(120.500.000,00)</i>	
SALDO FINAL		R\$	550.249.645,98

Fonte: Prefeitura de São Paulo – SP Urbanismo. Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/ouc_faria_lima_resumo_financeiro_19_06_2013.pdf

A operação prevê aplicação de verba em HIS, mas não exige que esses investimentos se dirijam à sua própria área, o que ocasionou a expulsão de moradores de renda mais baixa. Observa-se na Tabela 6 que pouco mais de R\$ 150 milhões foram investidos em HIS, e exclusivamente na favela Real Parque.

Como resultado da operação urbana Faria Lima, podemos destacar a alta dinamização do mercado imobiliário e uma forte valorização da terra com pouca diversidade de usos. Observa-se que as incorporadoras tiveram seus investimentos concentrados em alguns setores, privilegiando a construção de edifícios não residenciais. Edifícios destinados a diferentes usos, previstos na proposta, não foram realizados (BALBIM, 2011, p. 100). Com isso, obtém-se um resultado supostamente contraditório de “associação entre verticalização e desadensamento”, conforme concluem Ramalho & Meyer (2004, p. 23). Uma das

justificativas é, segundo os autores, a alta contrapartida exigida pela operação urbana, que termina por inviabilizar empreendimentos residenciais. Em alguns casos, o desadensamento não se relaciona ao valor da contrapartida, mas a “uma mudança de padrão de renda residencial que associou verticalização com desadensamento”. De acordo com os dados de Montandon (2007, p. 11), os distritos de Moema, Pinheiros e Itaim Bibi (parcialmente inseridos na operação urbana) perderam população no período de 1991 a 2000 e, ao mesmo tempo, tiveram forte incremento de área construída residencial e não residencial de alto padrão, com destaque para Moema, com incremento de 78% de área construída residencial, e Itaim Bibi, com incremento de 65% de área construída comercial. Os novos empreendimentos geraram concentração e especialização funcional. No bairro da Vila Olímpia, predomina o padrão urbanístico de novos edifícios de escritório convivendo com casas e terrenos de estacionamento que restaram entre os novos empreendimentos. Essas casas tiveram seu uso transformado como forma de adaptação à demanda gerada pelas novas atividades. Em setores como os arredores da avenida Hélio Pellegrino, houve concentração de edifícios residenciais de alto padrão e elevado gabarito, oferecendo vista para os bairros residenciais do entorno e o Parque do Ibirapuera.

A concentração de investimentos públicos em obras de natureza viária desvinculadas de aplicação em transporte público, em melhorias de espaços públicos e em habitação de interesse social demonstra que as prioridades não estavam exatamente na obtenção de melhorias urbanísticas estruturais, revelando a ausência de uma ideia mais ampla de transformação urbana (MONTANDON, 2009, p. 43). Essa operação urbana, segundo Balbim, mesmo após sua revisão posterior ao Estatuto da Cidade, em 2004, “não se pautou em um projeto urbano, mas sim em um programa de investimentos, necessário para a vinculação dos recursos obtidos com seu uso na área” (2011, p. 101).

Segundo Sales (2005), no artigo de reavaliação crítica da operação urbana Faria Lima, as manifestações mais problemáticas quanto à concepção da operação e seus procedimentos de atuação estão relacionadas à inexistência de projetos urbanos articulados e integrados, ao tratamento genérico e homogêneo de partes urbanas nitidamente desiguais, à falta de visão de conjunto e à carência de critérios congruentes – que impossibilitaram a previsão e o controle dos efeitos cumulativos da sobrecarga da infraestrutura e do impacto sobre as novas formas de uso e ocupação do solo – e, por fim, à fixação arbitrária e superestimada do estoque de

potencial de construção adicional e à inexistência de mecanismos de controle da sobrevalorização do preço da terra.

Tudo isso contribui para a persistência e o fortalecimento de um modelo de desenvolvimento urbano que, em grande medida, concentra e limita as oportunidades em pontos restritos do território, drena os recursos disponíveis em favor de seletos e exclusivos beneficiários e dificulta alternativas urbanísticas, não deixando margens para a diversidade da forma urbana, nem sequer atendendo pendências vinculadas à própria operação, como, por exemplo, as provocadas pelo aumento das novas densidades construídas. Trata-se, portanto, de um processo paradigmático de expansão e aprofundamento da urbanização corporativa, por meio da conversão da cidade de outrora em metrópole corporativa e fragmentada, de que fala Milton Santos (1990).

2.2.4. Operação urbana Água Branca

A operação urbana Água Branca, prevista inicialmente no projeto de lei do Plano Diretor de 1991, foi instituída no ano de 1995, pela Lei nº 11.774. A maior parte do perímetro dessa operação está inserida na várzea natural do rio Tietê, englobando inclusive seus antigos meandros. O perímetro de aproximadamente 540 hectares de área bruta e de 12.977 habitantes (Censo de 2010) abrange parte dos bairros Água Branca, Perdizes e Barra Funda.

Mapa 9 – Perímetro da operação urbana Água Branca

Fonte: Prefeitura de São Paulo/. Disponível em:

www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/apresentacao_23_reuniao_ouab.pdf

O perímetro da operação é caracterizado pela presença de grandes plantas industriais e grandes glebas não urbanizadas em pleno centro expandido da cidade. É uma área privilegiada, com linhas de metrô, trem e corredor de ônibus e alto índice de emprego, que recentemente vinha perdendo dinâmica econômica e não possuía nenhuma atividade imobiliária expressiva. Junta-se a isso o fato de a retificação do rio Tietê ter originado muitas áreas de domínio municipal que permanecem subutilizadas, sendo muitas delas objeto de cessões a terceiros.

Diante disso, a área se tornou urbanisticamente desestruturada, com baixíssima densidade (25 hab/ha), conforme afirma o urbanista e vereador de São Paulo Nabil Bonduki (2013). Segundo o urbanista, essa é a última região do centro expandido a ter grandes terrenos ociosos ou subutilizados com usos incompatíveis ao seu potencial. Caracteriza ainda a área dessa operação a presença marcante de dois elementos: o rio Tietê e as ferrovias. Tidos há décadas como obstáculos físicos que dificultam a integração espacial e fatores de degradação

da região, esses elementos passaram a se afirmar como os principais indutores da renovação urbana (MAGALHÃES JUNIOR, 2005).

Figura 4 – Vista aérea de grandes glebas ainda existentes no perímetro da operação urbana Água Branca

Fonte: Arquivo da Prefeitura de São Paulo.

www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/apresentacao_23_reuniao_ouab.pdf

Tramita atualmente na Câmara Municipal de São Paulo o projeto de lei 505/2012 de revisão da operação urbana Água Branca¹⁰, de forma a incluí-la nos moldes do Estatuto da Cidade. Esse processo gerou um cenário de conflito entre a Prefeitura – que argumenta a

¹⁰ Pouco após a conclusão desta dissertação, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou, no dia 08 de outubro de 2013, o texto substitutivo ao projeto de lei que trata da revisão da operação urbana Água Branca. Assim que for sancionada, a nova lei abrirá à Prefeitura de São Paulo a possibilidade de obter R\$ 3,1 bilhões com a venda, ao mercado imobiliário, do direito de construir acima do limite. O texto final prevê, entre outras coisas, que 22% dos recursos arrecadados com a venda dos CEPACs sejam empregados na construção de 5 mil unidades de habitação social e na urbanização de 15 favelas situadas no perímetro expandido; e estabelece um perímetro expandido que permite a aplicação de recursos obtidos com a venda de títulos da operação em uma região quatro ou cinco vezes superior ao da própria operação, fato que poderá contribuir para romper a exclusão socioterritorial que tem caracterizado as operações urbanas. Além disso, foram previstas alterações consideradas negativas, que se referem à elevação do gabarito para 80 m no miolo da área (a proposta original previa gabaritos ilimitados em quatro eixos e limite de 42 m no miolo), à autorização para a implantação de dois subsolos na parte entre a avenida Marquês de São Vicente e a ferrovia (a proposta original limitava, em todo o perímetro, a implantação a apenas um subsolo) e à possibilidade de construir três garagens por unidade (originalmente, seriam duas).

necessidade de adaptação da operação urbana para o adensamento populacional desejado – e moradores e ONGs, que temem que o adensamento do bairro não seja acompanhado de uma ampliação da infraestrutura e dos serviços públicos no local.

Contextualização e objetivos

Instituída com o objetivo geral de melhorar o padrão de urbanização da região com menos recursos públicos, a operação urbana Água Branca pautou seus objetivos específicos na realização de um conjunto de obras, especialmente de infraestrutura. As obras, principalmente de ampliação do sistema viário, melhoria do sistema de drenagem e ampliação e implantação de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos (Art. 3º da Lei 11.774 de 1995), tinham como justificativa apresentada em sua formulação a recuperação desse segmento da cidade que, bem localizado, apresentava nível de aproveitamento aquém de seu potencial, dadas a acessibilidade e a infraestrutura de que dispunha.

Para tanto, definiu-se um *Quadro de Programa de Obras*, que especifica, sobretudo, a execução de projetos viários, tais como prolongamento e pavimentação de vias e alargamento de passeios públicos. O quadro também estabelece algumas obras que não apresentam o mesmo nível de especificidade, tais como a elaboração de diagnóstico atualizado e a implementação de um programa de revisão dos sistemas de micro e macrodrenagem da área de estudo. Ainda, especifica quantitativamente algumas obras, como o desenvolvimento de projeto, construção e financiamento de no máximo 630 unidades habitacionais de interesse social para a população favelada residente no interior do perímetro da operação urbana e de um edifício para uso de entidades municipais da administração direta e indireta, em terreno de propriedade municipal.

Quanto às diretrizes urbanísticas de referência às transformações objetivadas, ficou definido como prioritário o incentivo ao adensamento populacional e à reestruturação da área por meio do estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando ao controle do uso industrial, da oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais; da oferta de transporte coletivo e de equipamentos culturais; do incentivo ao parcelamento do solo dos grandes terrenos vazios existentes na região; da melhoria do sistema de drenagem; da ampliação do número de equipamentos coletivos e áreas verdes; e da participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano.

Para adequar a operação urbana à legislação federal do Estatuto da Cidade e à legislação municipal do Plano Diretor Estratégico, foi encaminhado à Câmara em dezembro de 2012 o projeto de lei de sua revisão (PL 505/12). Incluiu-se a elaboração de plano urbanístico contendo melhorias no sistema de circulação e mobilidade, além da localização do sistema de áreas verdes. Também compõem o projeto estudos para a avaliação da capacidade de suporte da infraestrutura viária, de transportes, circulação e mobilidade.

O projeto, atualmente em tramitação na Câmara, explicita novos objetivos, ausentes do texto da lei de 1995. De acordo com o Art. 6º da Seção IV, a lei propõe, entre outras coisas, promover a adequação do conjunto de infraestruturas necessárias para dar suporte ao adensamento populacional proposto e ao incremento das atividades econômicas; incentivar o adensamento populacional, com diferentes faixas de renda e composições familiares; solucionar os problemas de inundações no perímetro; promover a regularização fundiária; e produzir unidades habitacionais de interesse social.

Ao contrário das outras operações, o novo projeto de lei da operação Água Branca traz anexo um plano urbanístico. Este prevê a divisão do perímetro total em setores e o uso de CEPAC, além de criar diretrizes urbanísticas como o uso misto, a “fachada ativa” (térreo com comércio e serviços), a habitação social e de mercado popular, vias que privilegiam o transporte coletivo, ciclovias e calçadas e a valorização do espaço público e das áreas verdes. Para a efetivação do plano com os recursos arrecadados com a operação, o Art. 8º da Seção V do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 505/12 estabelece um programa de intervenções a ser executado a partir de uma ordem de prioridade: (I) obras de drenagem dos córregos Água Preta e Sumaré – áreas que frequentemente apresentam enchentes; (II) reforma e requalificação de conjuntos habitacionais demarcados no Mapa anexado ao projeto de lei; (III) construção de, no mínimo, 630 (seiscentas e trinta) unidades habitacionais de interesse social; (IV) prolongamento de avenidas existentes e abertura de novas ligações também especificadas no Mapa anexo à lei.

Mecanismos, incentivos e gestão

Os mecanismos definidos na operação urbana Água Branca são semelhantes aos das operações Centro e Faria Lima, com a previsão de exceções à legislação de uso e ocupação do solo vigente, tais como permissão de área adicional de construção mediante outorga onerosa e concessão de mudança de uso; regularização de construções, reformas e ampliações; cessão

onerosa do espaço aéreo e do subterrâneo; e transferência de potencial construtivo para edifícios de valor histórico.

A quantidade de estoque de área adicional de construção ficou definida no Art. 10º da lei original, que prevê uma área construída máxima computável de 1.200.000 m² para o total dos imóveis contidos no perímetro, sendo que 300.000 m² são destinados a uso habitacional e 900.000 m² a usos não habitacionais. Vale lembrar que o estoque máximo de área construída computável é definido como o montante máximo de área computável a ser construída, além do já permitido pela legislação vigente. A definição da quantidade de estoque de área adicional direcionada para uso não residencial aponta para o claro incentivo que é dado às atividades do setor terciário.

Os recursos obtidos através de contrapartidas devem ser aplicados exclusivamente em obras previstas na lei da operação urbana, e na área contida por seu perímetro. Assim, os recursos voltam em forma de benefícios para os empreendedores e para a comunidade da região. A contrapartida pela concessão dos benefícios pode ser paga em dinheiro, em bens imóveis ou pela execução de obras constantes da lei.

As propostas apresentadas são analisadas caso a caso por um grupo de trabalho intersecretarial sob a coordenação da SP Urbanismo, responsável pela gestão da operação. Além disso, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CLTU), instituída a partir de 2002, delibera sobre a aprovação dos projetos e obras. Quanto aos recursos captados, são depositados em fundo administrado pela Prefeitura, e o conselho da operação urbana decide onde aplicar.

Principais resultados obtidos

Até o momento, pouco foi feito em relação a melhorias urbanas – apenas algumas obras viárias. Do ponto de vista do mercado imobiliário, a área apresenta um alto dinamismo econômico. É interessante notar, por exemplo, que no distrito da Barra Funda (quase totalmente abrangido pela operação urbana Água Branca), segundo o relatório da pesquisa “Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do Centro” (LABHAB, 2006), os valores do metro quadrado de área útil subiram 243% entre 1999 e 2004. Esses aumentos estiveram muito acima da elevação média no município (81,8%) nesse mesmo período, e podem indicar a influência que a operação urbana exerce sobre a dinâmica da área.

A principal meta da operação urbana Água Branca – induzir a ocupação e o adensamento da região da Barra Funda, transformando a situação de subutilização dessa área com um novo padrão urbanístico – ainda não foi alcançada (MONTANDON, 2009, p. 49). Até o momento, o principal empreendimento imobiliário realizado através dos mecanismos da operação urbana foi um conjunto de edifícios de escritórios conhecido como Centro Empresarial Água Branca, solicitado pela construtora Ricci. Para a execução do projeto, a construtora solicitou os seguintes benefícios: categoria de uso não residencial; acréscimo de coeficiente de aproveitamento de 1,0 para 4,0; acréscimo da taxa de ocupação de 50% para 70%, variável para cada lote. A contrapartida para a execução do empreendimento foi calculada em R\$ 18.832.881,25 (em dezembro de 2006) e se deu através da realização de obras, tais como o prolongamento das avenidas Auro Soares de Moura Andrade e Francisco Matarazzo, a construção de passagem subterrânea e melhorias viárias e a restauração da Casa das Caldeiras, patrimônio histórico tombado localizado na área.

Chama atenção, nessa operação urbana, o fato de muitos empreendimentos novos não residenciais, exceto o Centro Empresarial Água Branca, terem sido realizados sem usufruir os benefícios previstos na lei da operação urbana, indicando que o atual zoneamento da área é adequado à expectativa do mercado imobiliário na região (MAGALHÃES JR., 2005).

Com relação ao estoque de área adicional utilizado por essa operação urbana, constatamos que, ainda que o interesse do mercado imobiliário pela área tenha tardiamente ocorrido, ele não se direcionou para o uso não residencial, como desejava o projeto público. A partir de dados divulgados pela Prefeitura em maio de 2013, vemos que, dos 900.000 m² de estoque para uso não residencial, foram consumidos 360.886,73 m², e 226.019 m² permanecem em análise, restando assim um estoque de 539.113 m² entre áreas em análise e áreas ainda não solicitadas. Já para uso residencial, observamos que o estoque de metros quadrados adicionais foi esgotado, conforme mostra a Tabela 7.

Tabela 7 – Resumo de estoque de área adicional de construção da operação urbana Água Branca até maio de 2015

RESUMO ESTOQUES		
	RESIDENCIAL	NÃO RESIDENCIAL
LIMITE DE ESTOQUE	300.000,00	900.000,00
CONSUMIDO	299.997,67	360.886,73
EM ANÁLISE	0,00	226.019,40
DISPONÍVEL	2,33	539.113,27

fonte: Prefeitura de São Paulo. Disponível em:
www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouab/ou_a_gua_branca_resumo_geral_04_09_2013.pdf

Quanto ao uso dos mecanismos para obtenção dos benefícios, observamos que se deu quase exclusivamente por meio de outorga onerosa, tendo em vista que essa operação não prevê o uso de CEPAC. Como pode ser visto nos dados da Tabela 8, até maio de 2013, a operação urbana Água Branca arrecadou pouco mais de R\$ 370 milhões, e a maior parte do pouco que gastou foi direcionada para obras e serviços.

Tabela 8 – Resumo financeiro da operação urbana Água Branca até maio de 2013

ENTRADAS		R\$ 370.885.072,82
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$</i>	<i>313.942.896,24</i>
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$</i>	<i>56.942.176,58</i>
SAÍDAS		(R\$ 29.279.490,64)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>(R\$</i>	<i>20.510.670,25)</i>
<i>Taxa de Administração</i>	<i>(R\$</i>	<i>3.901.793,62)</i>
<i>Desapropriação</i>	<i>(R\$</i>	<i>4.656.705,58)</i>
<i>Outras Despesas</i>	<i>(R\$</i>	<i>210.321,19)</i>
SALDO FINAL - DISPONÍVEL PMSP		R\$ 341.605.582,18

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2013.

Acredita-se que, apesar de essa área da operação urbana representar uma das “últimas regiões do centro expandido com áreas vazias e potencial de produção de cidade” (ROLNIK, 2012) – o que poderia significar uma oportunidade para novos projetos urbanos –, ela deve superar grandes desafios para que haja maior adesão dos investidores. Entre eles estão os problemas fundiários, as limitações da legislação urbana para interferir em tal problemática e a escala de intervenção, que requer uma transformação integral (MONTANDON, 2009, p. 53).

Em um sentido mais amplo, Rolnik (2012) ressalta que é uma total distorção do instrumento a maneira como a Prefeitura tem tratado as operações urbanas, reduzindo-as única e exclusivamente à venda de potencial construtivo acima do zoneamento para custear obras viárias, enquanto o instrumento, de acordo com o Estatuto da Cidade, tem como objetivo principal reestruturar regiões, promovendo a renovação de padrões urbanísticos, a produção de habitação de interesse social em áreas bem localizadas e a recuperação de espaços públicos, entre outros. A respeito da operação urbana Água Branca, a urbanista critica a revisão da lei, alertando para o fato de que essa operação visa apenas oferecer ao mercado o que ele demanda: mais metros quadrados de área, tendo em vista que ela já possui um plano urbanístico que nunca foi implementado.

2.2.5. Operação urbana Água Espraiada

A Lei nº 13.260, que regulamenta a operação urbana Água Espraiada, foi aprovada em dezembro de 2001 e regulamentada em 2004, embora o projeto já aparecesse no Plano Diretor de 1991. Constitui seu perímetro o conjunto urbano formado pelas quadras ao longo da avenida Jornalista Roberto Marinho e da Marginal do rio Pinheiros, totalizando 1.426 hectares, conforme o Mapa 10.

Mapa 10 – Perímetro da Operação Urbana Água Espraiada

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Disponível em:

www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/AE-Perimetro.pdf

Essa é a primeira operação urbana aprovada já em acordo com o Estatuto da Cidade – o qual definiu novo marco legal para o instrumento, que passou a ser chamado de operação urbana consorciada. Com isso, o instrumento apresentou alguns avanços e adequações referentes às novas exigências operativas apresentadas no Estatuto, dentre os quais podemos destacar: a definição e a regulamentação do pagamento da contrapartida através de CEPAC, que permitiram a desvinculação entre a compra do direito adicional de construir e a posse do lote; a divisão do perímetro total em setores; o estabelecimento de estoque de potencial adicional de construção diferenciado por setores; a definição de um programa de intervenções; o desenvolvimento e a aprovação de estudo de impacto ambiental.

Criaram-se na operação urbana Água Espraiada os setores Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucuri Zaidan, Americanópolis e ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), divididos em função das potencialidades estabelecidas pelo projeto, sobretudo para o incremento de densidade.

Contextualização e objetivos

A operação urbana Água Espraiada foi criada com o objetivo de complementar as obras da avenida Água Espraiada, finalizar o trecho restante até a rodovia dos Imigrantes e otimizar a infraestrutura viária melhorada através do adensamento construtivo ao longo de todo o trecho (MALERONKA, 2010, p. 120). Segundo Fix (2004, p. 8), a construção de trechos da avenida Água Espraiada antes mesmo da aprovação da operação tinha por finalidade funcionar como um projeto âncora, ou seja, ao investir recursos em obras de infraestrutura na área da futura operação urbana, o poder público esperava gerar valorização imobiliária e atrair investidores privados para a área. Entretanto, afirma Fix (2004, p. 8), o principal motivo para o projeto de operação urbana nessa porção da cidade não era a necessidade de melhorias viárias, mas a solução do problema da ocupação das margens do córrego por núcleos de famílias.

Diante disso, ao examinarmos o programa de intervenções da lei que foi aprovada para essa operação urbana, fica claro o conflito fundiário entre a viabilização da principal obra pública a ser financiada com recursos provenientes das contrapartidas pagas pelo capital privado – obra que consistia na abertura de uma via arterial de fundo de vale, a partir da canalização do córrego Água Espraiada e de seus principais afluentes (CASTRO, 2006, p. 176) – e a questão habitacional, tendo em vista que a área para as obras era ocupada por habitações irregulares, em grande parte por favelas. O programa de intervenções incorpora, em resumo, obras de melhoria e ampliação de sistema viário, construção de viadutos, pontes e passarelas, desapropriações, implantação de áreas verdes, implantação e ampliação de espaços públicos, construção de unidades de habitação de interesse social (HIS) e implementação de programas de atendimento econômico e social para a população de baixa renda.

Os objetivos da operação urbana Água Espraiada, aos quais corresponde o programa de intervenções, estão explicitados no Art. 3º da lei que a regula (Lei nº 13.260). Referem-se à complementação do sistema viário “âncora” da operação, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de habitações de interesse social para a população moradora de favelas atingidas pelas intervenções viárias previstas.

Em suas diretrizes, a lei estabelece parâmetros de transformação específicos para cada setor da área da operação urbana, em função de características de uso do solo.

Mecanismos, incentivos e gestão

O texto da lei que instituiu a operação urbana consorciada Água Espraiada foi elaborado com base no Estatuto da Cidade, que assegura a dimensão urbanística do instrumento. Contudo, a concepção dessa operação não difere fundamentalmente das que a antecederam. Isso fica evidente ao se examinar o item “exposição de motivos” do projeto de lei que deu origem à operação. Afirma-se no documento que “os conceitos de Operação Urbana e dos instrumentos para a sua consecução, agora expressamente previstos na Lei Federal, não trazem em si mesmos ideias novas, no que diz respeito à legislação urbanística municipal de São Paulo” (SÃO PAULO, 2001, p. 3). Se, por um lado, a lei federal do Estatuto da Cidade introduz a possibilidade de se obterem melhores resultados espaciais através do uso do instrumento, os documentos que aprovam seu funcionamento deixam escapar essa possibilidade. Observa-se que não há uma intenção clara de projeto, que transcenda a implantação de uma obra viária e, a orientação normativa de alteração dos parâmetros urbanísticos é privilegiada como único meio de viabilizar a intervenção (MALERONKA, 2010, p. 125).

Assim, o principal elemento a distinguir essa operação urbana das demais é a forma de implantação do mecanismo da outorga onerosa do direito adicional de construção ou modificação de usos, diferenciada em cada um dos setores. Essa forma representa uma sofisticação da aplicação da outorga onerosa, e foi por isso aplicada também na reformulação da operação urbana Faria Lima (CASTRO, 2006, p. 192).

A cobrança de contrapartida – tanto a referente à outorga onerosa do potencial adicional de construção, quanto à modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente – se dá através da emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs). Para tanto, o Art. 11º da Seção II da Lei 13.260 de 2001 determina a emissão máxima de 3.750.000 CEPACs. Para cada título (CEPAC) foi estabelecido um valor mínimo de R\$ 300,00. Como o valor dos terrenos varia de um setor para outro, a correspondência entre o valor do CEPAC e a área construída também varia. Assim, definiu-se uma tabela de conversão de CEPAC por área adicional de construção e por área de terreno referente à modificação de usos e parâmetros para cada setor, conforme mostra a Tabela 9.

Tabela 9 – Tabela de equivalência de CEPAC por setor da operação urbana Água Espraiada

SETORES	1 (um) CERTIFICADO equivale a:	
	Área Adicional de Construção	Área de terreno referente à Modificação de Usos e Parâmetros
JABAQUARA	3 m ²	2 m ²
BROOKLIN	1 m ²	1 m ²
BERRINI	1 m ²	2 m ²
MARG. PINHEIROS	2 m ²	2 m ²
CHUCRI ZAIDAN	1 m ²	2 m ²

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Lei 13.260 de 2001. Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19602

A gestão da operação urbana Água Espraiada cabe a um grupo gestor coordenado pela SP Urbanismo, que conta com a participação de órgãos municipais e entidades representativas da sociedade civil organizada, visando à definição e à implementação do programa de intervenções. Compete ao grupo de gestão formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no programa de intervenções, promover o controle geral da operação e, ainda, propor a revisão da lei (Art. 20º da Lei nº 13.260/01).

Principais resultados obtidos

Por ser a primeira operação urbana aprovada após a regulamentação do instrumento pelo Estatuto da Cidade, a operação urbana Água Espraiada apresentou alguns avanços em termos de conceito, entre os quais podemos citar: o desenvolvimento obrigatório de projeto urbanístico; a introdução do CEPAC como título negociável; a definição da área em setores e a atribuição de estoque de potencial construtivo adicional para cada setor; a ampliação da representação no grupo gestor (que, nesse caso, contou com representantes da área acadêmica, da União dos Movimentos de Moradia e das associações de moradores das favelas contidas no perímetro da operação); e a definição de ZEIS no perímetro da operação.

Contudo, apesar do aperfeiçoamento conceitual, observa-se na prática que foi mantida a dependência em relação ao mercado imobiliário, tendo em vista que a prioridade dos investimentos públicos de contrapartida se destinou a obras viárias de grande magnitude (como pontes, viadutos, túneis e avenidas) e a empreendimentos de alto padrão pelo setor imobiliário, acarretando na geração de “novos ciclos para os investimentos privados e consequentemente novas frentes de especulação imobiliária” (MONTANDON, 2009, p. 65).

A Tabela 10 sistematiza a movimentação de estoque de área adicional por setor da operação urbana. A partir dos dados da coluna “estoque por uso (m²)”, é possível notar o estímulo dado a todos os setores para o uso não residencial. Também se percebe que a dinâmica de consumo de estoque de área adicional é bastante ativa, sobretudo no setor Berrini, onde o estoque residencial e não residencial já praticamente se esgotou.

Tabela 10 – Controle de área adicional de construção. Posição em 04/09/2015

CONTROLE DE ESTOQUES DE ÁREA ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO									
SETORES	ESTOQUE MÁXIMO POR SETOR (m ²) *	ESTOQUE POR USO (m ²)		ESTOQUE CONSUMIDO (m ²)		ESTOQUE EM ANÁLISE (m ²)		ESTOQUE ESTIMADO DISPONÍVEL (m ²)	
		RESIDENCIAL Mínimo de 30%	NÃO RESIDENCIAL Máximo de 70%	RESIDENCIAL	NÃO RESIDENCIAL	RESIDENCIAL	NÃO RESIDENCIAL	RESIDENCIAL	NÃO RESIDENCIAL
BROOKLIN	1.500.000,00	450.000,00	1.050.000,00	642.184,15	81.884,42	4.574,13	69.362,96	775.931,43	775.931,43
BERRINI	250.000,00	75.000,00	175.000,00	74.156,47	174.884,38	0,00	0,00	959,15	115,62
MARGINAL PINHEIROS	600.000,00	180.000,00	420.000,00	139.694,39	209.122,02	0,00	64.349,70	251.183,59	210.877,98
CHUCRI ZAIDAN	2.000.000,00	600.000,00	1.400.000,00	416.549,86	914.974,75	49.750,63	183.181,82	668.475,39	485.025,25
SUBTOTAL PERMITIDO	3.250.000,00	975.000,00	2.275.000,00	1.272.584,87	1.380.865,57	54.324,76	316.894,48		
		3.250.000,00		2.653.450,43		371.219,24			
JABAQUARA	500.000,00	150.000,00	350.000,00	7.709,85	0,00	0,00	0,00	492.290,15	350.000,00
TOTAL PERMITIDO	3.750.000,00	1.125.000,00	2.625.000,00	1.280.294,72	1.380.865,57	54.324,76	316.894,48		
		3.750.000,00		2.661.160,29		371.219,24			

Fonte: Prefeitura de São Paulo.

Com relação à movimentação financeira, a Tabela 11 sintetiza os valores de entrada e saída de recursos até maio de 2013. Segundo os dados da Prefeitura, foi arrecadado por meio dos CEPACs um total de R\$ 3.329.896.597,51, dos quais pouco mais de R\$ 1 bilhão foi gasto, sobretudo em obras e serviços. Comparado aos gastos em habitação de interesse social, a operação urbana Água Espraiada investiu acima de três vezes mais na execução de infraestrutura, sobretudo viária, conforme mostra a Tabela 11.

Tabela 11 – Resumo de estoque de área adicional de construção da operação urbana Água Espreada até maio de 2013

ENTRADAS		R\$	3.329.896.597,51
<i>Leilão de CEPAC</i>	<i>R\$</i>	<i>2.891.275.029,00</i>	
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	<i>R\$</i>	<i>55.030.819,86</i>	
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$</i>	<i>383.590.748,65</i>	
SAÍDAS		R\$	(1.030.507.094,03)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>R\$</i>	<i>(458.520.435,90)</i>	
<i>Habitação de Interesse Social</i>	<i>R\$</i>	<i>(132.108.081,90)</i>	
<i>Taxa de Administração</i>	<i>R\$</i>	<i>(82.475.456,70)</i>	
<i>Outras Despesas</i>	<i>R\$</i>	<i>(20.297.658,47)</i>	
<i>Desapropriação</i>	<i>R\$</i>	<i>(21.842.827,56)</i>	
<i>Desapropriação - HIS</i>	<i>R\$</i>	<i>(152.291.361,20)</i>	
<i>Transporte Coletivo - Metrô</i>	<i>R\$</i>	<i>(162.971.272,30)</i>	
SALDO FINAL		R\$	2.299.389.503,48

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2013.

A discrepância é ainda maior se compararmos os valores gastos em obras e serviços com os valores gastos em habitação de interesse social no ano de 2012. Até esse ano, a operação havia gasto no total quase R\$ 600 milhões, e menos de 10% desse total arrecadado havia sido direcionado à produção habitacional de baixa renda, reforçando a distorção que há entre o conceito do instrumento e a aplicação feita pelo governo municipal.

Tabela 12 – Resumo de estoque de área adicional de construção da operação urbana Água Espreiada até maio de 2012

ENTRADAS		R\$ 2.197.166.401,84
<i>Leilão de CEPAC</i>	<i>R\$</i>	<i>1.916.521.713,00</i>
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	<i>R\$</i>	<i>55.030.819,86</i>
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$</i>	<i>225.613.868,98</i>
SAÍDAS		R\$ (648.091.367,67)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>R\$</i>	<i>(400.429.889,98)</i>
<i>Habitação de Interesse Social</i>	<i>R\$</i>	<i>(60.029.045,53)</i>
<i>Taxa de Administração</i>	<i>R\$</i>	<i>(59.057.733,58)</i>
<i>Outras Despesas</i>	<i>R\$</i>	<i>(9.440.275,05)</i>
<i>Desapropriação</i>	<i>R\$</i>	<i>(21.842.827,56)</i>
<i>Desapropriação - HIS</i>	<i>R\$</i>	<i>(97.291.595,97)</i>
SALDO FINAL		R\$ 1.549.075.034,17

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2012.

Mais uma vez, constata-se que o objetivo do instrumento da operação urbana – promover transformações urbanísticas estruturais, conforme prevê o Estatuto da Cidade – foi deixado em segundo plano, sendo o mecanismo consorciado utilizado prioritariamente para fins de dinamização da atividade imobiliária.

Passados doze anos de existência da operação urbana Água Espreiada, vemos que pouco se avançou no sentido da providência de habitação social. Na Tabela 13, podemos observar que estão em andamento, com previsão de entrega em 2014, quatro conjuntos habitacionais, e que até 2012 apenas três conjuntos habitacionais foram concluídos: Jardim Edite, Estevão Baião e Corruíras, conforme mostra o Mapa 11.

Tabela 13 – Produção de unidades habitacionais – operação urbana Água Espraiada

	Nome da área	Programa	Status da Obra	Nº Unidade Habitacional	Previsão de Entrega
1	Área 01	OUC Água Espraiada	Em Projeto	77	2015
2	Área 02	OUC Água Espraiada	Em Projeto	15	2015
3	Área 03	OUC Água Espraiada	Em Andamento	74	2014
4	Área 04	OUC Água Espraiada	Em Projeto	167	2015
5	Área 05	OUC Água Espraiada	Em Projeto	134	2015
6	Área 07	OUC Água Espraiada	Em Projeto	52	2015
7	Área 09	OUC Água Espraiada	Em Projeto	39	2015
8	Área 10	OUC Água Espraiada	Em Projeto	16	2015
9	Área 11	OUC Água Espraiada	Em Projeto	19	2015
10	Área 12	OUC Água Espraiada	Em Andamento	19	2014
11	Área 13	OUC Água Espraiada	Em Projeto	186	2015
12	Área 14	OUC Água Espraiada	Em Projeto	195	2015
13	Área 16	OUC Água Espraiada	Em Projeto	88	2015
14	Área 17	OUC Água Espraiada	Em Projeto	30	2015
15	Área 18	OUC Água Espraiada	Em Projeto	102	2015
16	Área 20	OUC Água Espraiada	Em Projeto	154	2015
17	Área 21	OUC Água Espraiada	Em Projeto	38	2015
18	Área 22	OUC Água Espraiada	Em Projeto	35	2015
19	Área 23	OUC Água Espraiada	Em Projeto	16	2015
20	Área 25	OUC Água Espraiada	Em Projeto	349	2015
21	Área 28	OUC Água Espraiada	Em Projeto	58	2015
22	Área 30	OUC Água Espraiada	Em Projeto	88	2015
23	Área 31	OUC Água Espraiada	Em Projeto	222	2015
24	Área 32	OUC Água Espraiada	Em Andamento	24	2014
25	Área 33	OUC Água Espraiada	Em Projeto	92	2015
26	Área 34	OUC Água Espraiada	Em Projeto	34	2015
27	Área 35	OUC Água Espraiada	Em Projeto	80	2015
28	Área 36	OUC Água Espraiada	Em Projeto	48	2015
29	Área 37	OUC Água Espraiada	Em Projeto	44	2015
30	Área 38	OUC Água Espraiada	Em Projeto	84	2015
31	Área 39	OUC Água Espraiada	Em Projeto	47	2015
32	Área 40	OUC Água Espraiada	Em Projeto	88	2015
33	Área 41	OUC Água Espraiada	Em Projeto	110	2015
34	Área 42	OUC Água Espraiada	Em Andamento	44	2014
35	Área 43	OUC Água Espraiada	Em Projeto	120	2015
36	Área 44	OUC Água Espraiada	Em Projeto	528	2015
37	Área 45	OUC Água Espraiada	Em Projeto	76	2015
38	Área 60	OUC Água Espraiada	Em Projeto	102	2015
39	Área 61	OUC Água Espraiada	Em Projeto	102	2015
40	Área 62	OUC Água Espraiada	Em Projeto	161	2015
41	Área 64	OUC Água Espraiada	Em Projeto	146	2015
42	Área 65	OUC Água Espraiada	Em Projeto	379	2015
43	Área 66	OUC Água Espraiada	Em Projeto	110	2015

total de unidades habitacionais previstas

4592

Legenda

A Iniciar	
Concluídas	
Em Andamento	
Em Licitação	
Em Projeto	

Fonte: Tabela adaptada pela autora a partir dos dados de Habisp – Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo, em 02/10/2013. Disponível em: www.habisp.inf.br/obras/29

Mapa 11 – Perímetro da Operação Urbana Água Espraiada e Habitação Social em 2012

Mapa disponível em:

www.habisp.inf.br/theke/documentos/operacao_urbana_consoiciada_agua_espraiada/mapas/mapa_operacao_urbana.pdf

Recentemente, em julho de 2013, depois das audiências públicas realizadas para consultar a população sobre o Programa de Metas 2013-2016, a Prefeitura de São Paulo decidiu inverter as prioridades das diversas obras da operação urbana Água Espraiada. A obra do túnel que ligaria a avenida Jornalista Roberto Marinho à rodovia dos Imigrantes foi suspensa. A construção do túnel até a Imigrantes estava prevista no Plano Diretor de 2002, cujo projeto original, apresentado pela prefeita Marta Suplicy (PT), previa uma via subterrânea de apenas 400 metros. Entretanto, em 2007, o prefeito Gilberto Kassab anunciou a alteração do projeto, com previsão de túnel de 2,3 km e a remoção de 40 mil moradores em 16 favelas no Brooklin, com custo calculado em mais de R\$ 2,4 bilhões. Com a suspensão do projeto do túnel, passam a ter prioridade outras obras da operação urbana, como a construção de 8 mil unidades de habitação de interesse social, a implantação do parque linear de 3,4 km de comprimento e a extensão da Chucuri Zaidan até a João Dias (O ESTADO DE S. PAULO, 2013).

2.3. Análise do conjunto das operações urbanas

A partir da análise precedente, em que tratamos de examinar as quatro operações urbanas em vigor em São Paulo (Centro, Faria Lima, Água Branca e Água Espraiada) pelos aspectos de contextualização, objetivos, mecanismos, incentivos, gestão e principais resultados, torna-se possível abordar as principais diferenças e as correlações espaciais entre as operações urbanas. Para tanto, desenvolvemos um quadro comparativo geral que sistematiza os principais pontos analisados em cada uma das operações urbanas e que nos orientou no texto de análise. Na Tabela 14, a primeira coluna enumera os elementos de comparação (ano, legislação, localização, área de abrangência, motivos, objetivos, diretrizes, mecanismo, contrapartida, incentivos, gestão, estoque de área adicional, plano, principais obras e prazo previsto); a primeira linha indica cada uma das operações analisadas na ordem de sua data de início; e as células da tabela abrigam as sínteses dos elementos comparados.

Inicialmente, a relação da sequência dos anos mostra que a operação urbana Centro, se a considerarmos como um desdobramento da operação urbana Anhangabaú, foi a primeira a ser aprovada (1994) dentre as operações urbanas ainda em andamento, sendo que sua ampliação, quando passou a ser chamada de Centro, aconteceu em 1997 (seis anos após a realização de seus primeiros estudos no Plano Diretor de 1991). Assim, a operação urbana

Faria Lima teria sido a segunda a ser aprovada, em 1995, e logo após, ainda no mesmo ano, a operação urbana Água Branca. No caso da Faria Lima, há uma segunda data de aprovação, referente à sua adequação ao Estatuto da Cidade no ano de 2004. Já a operação Água Branca vive esse processo atualmente: seu projeto de lei de adequação tramita na Câmara. Quanto à operação urbana Água Espraiada, entre os estudos iniciais e sua aprovação passou uma década. Essa primeira análise das datas de aprovação indica uma complexidade do processo de instituição do instrumento, que envolve uma sequência de procedimentos desde seus estudos até sua aprovação, com a participação de uma série de agentes e seus diferentes interesses.

Quanto à localização, observa-se que estão todas concentradas no centro expandido de São Paulo, onde se situam, segundo Mariana Fix (2000, p. 5), as áreas de expansão do capital imobiliário, sobretudo no caso das operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada. Já as operações urbanas Centro e Água Branca estão em áreas consideradas “deterioradas”, que representam, respectivamente, a antiga área financeira da cidade e a área onde é marcante a presença de um sistema técnico da industrialização pretérita. É por isso que essas áreas integram a região do projeto de recuperação ou, como é bastante conhecido, do projeto de revitalização da área central.

Para Castro (2006, p. 217), pelo seu caráter e extensão, as operações urbanas assumem uma dimensão metropolitana, colocando-se em “áreas onde atuam os principais vetores de expansão das atividades corporativas ligadas ao setor terciário e ao comando da economia, que constituem o eixo principal de articulação do chamado centro expandido do município da RMSP”.

Tais características reforçam a ideia de que, da forma como vêm sendo aplicadas, as operações urbanas se constituem como um instrumental na produção da metrópole corporativa. Assim, segundo Santos (1990):

Na cidade corporativa, o essencial do esforço de equipamento é primordialmente feito para o serviço das empresas hegemônicas; o que porventura interessa às demais empresas e ao grosso da população é praticamente o residual na elaboração dos orçamentos públicos. Isso obedece à mais estrita racionalidade capitalista, em nome do aumento do produto nacional, da capacidade de exportação etc. (SANTOS, 2009[1990], p. 105).

Portanto, percebe-se uma correlação espacial entre a localização das operações urbanas e a concentração de espaços corporativos. Faria Lima e Água Espreiada correspondem às áreas atuais de maior presença de espaços corporativos; Centro, à área que concentrou num passado recente tais espaços; e Água Branca, à área em que a operação urbana impulsionará a adaptação a essas características. Vistas em conjunto, as operações urbanas caracterizam um projeto maior de transformação metropolitana.

O Mapa 12 apresenta a localização das operações urbanas em vigor no município.

Mapa 12 – Operações urbanas em andamento em São Paulo

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Prefeitura de São Paulo.

Quanto aos motivos explícitos nos termos da lei, podemos dizer que, no geral, tratam de temas relacionados a melhorias urbanas através de novas construções. Em específico as operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada justificam o uso do instrumento como mecanismo para complementação de obras do sistema viário.

Quanto aos objetivos a serem alcançados e às diretrizes que os orientam, observamos que, de forma geral, são muito amplos e pouco precisos em suas formulações, como, por exemplo, “ampliar e articular os espaços de uso público” ou “incentivar a ocupação ordenada das áreas”.

É também característica do conjunto de aplicação do instrumento a utilização de duas principais estratégias: o uso da outorga onerosa do direito de construção adicional, comum a todas as operações urbanas – ainda que na Água Espraiada esse uso tenha ocorrido exclusivamente por meio da venda de CEPACs (também efetuada na Faria Lima) –, e o reinvestimento dos recursos captados na própria área da operação urbana que os arrecadou.

Outra constatação é que em todas as operações urbanas foram criados incentivos e restrições para o uso e ocupação do solo, de modo a impulsionar o crescimento e consolidação do setor terciário da economia e o uso misto na cidade. De maneira mais ampla, podemos dizer que o instrumento opera de forma pontual a reestruturação urbana em escala metropolitana.

Assim, vemos que, na operação urbana Centro, o Art. 15º da Lei 12.349/97 dispensa a contrapartida financeira, durante os três primeiros anos, para propostas com uso voltado aos serviços de escritórios, negócios e turismo, além de permitir maiores índices construtivos (coeficientes de aproveitamento do terreno).

Na operação urbana Faria Lima, o Art. 13º da lei prevê, para lotes com área igual ou superior a 2.000 m², a concessão, de forma gratuita, de incentivo, em área de construção computável, igual a 20% da área do lote, desde que a edificação disponha de áreas destinadas à circulação e atividades de uso aberto ao público no pavimento térreo.

Na operação urbana Água Branca, o projeto da reestruturação urbana pode ser lido no Art. 4º, cuja diretriz geral aponta, entre outras coisas, para a promoção do adensamento e o estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando ao controle do uso industrial e à oferta de empregos no setor terciário. Ainda, contribui para a nossa afirmação a

forma como o estoque de área adicional de construção foi dividido. De acordo com o Art. 10º da Lei, de um total de 1.200.000 m² de estoque, 900.000 m² são destinados a usos não habitacionais, ou seja, 75% do estoque de área adicional de construção destina-se ao uso não residencial e somente 25% ao uso residencial. Não consta na lei nenhum incentivo relacionado ao remembramento de lotes, ainda que a área apresente grandes glebas vazias.

Já na operação urbana consorciada Água Espraiada, a utilização do estoque de potencial adicional de construção, como consta no Art. 6º da Lei, deverá ser de no mínimo 30% para usos residenciais e no máximo 70% para os demais usos em cada setor da operação. Também está previsto o incentivo gratuito de área adicional aos lotes que, através de remembramento, resultarem em área igual ou superior a 2.500 m² e a 5.000 m², conforme o Art. 16º.

Quanto ao conjunto das obras executadas, podemos afirmar que materializa no espaço urbano os “enclaves que se fazem passar por espaços autossuficientes, mesmo quando se trata justamente do contrário” (FIX, 2009, p. 43). Vemos que as principais obras realizadas com recursos provenientes das operações se referem à adequação do sistema viário, com exceção da operação urbana Centro, em que houve recuperação de espaços públicos.

Tabela 14 – Tabela comparativa das operações urbanas consorciadas no município de São Paulo

	OU Centro	OU Faria Lima	OU Água Branca	OU Água Espreaiada
Ano	1997	1995 (com modificações em 2004)	1995	2001
Legislação	Lei nº 12.349 de 06 de junho de 1997	Lei 11.732 de 14 de março de 1995/ Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004 (adequação ao Estatuto da Cidade)/ Lei 15.519 de 29/12/2011 (amplia quantidade de CEPACs)	Lei 11.774 de 18 de maio de 1995	Lei nº 13.260/2001 e Lei 15.416/2011
Localização	abrange o Centro Velho e Centro Novo e partes dos bairros do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia.	está situada na região sudoeste do município (se distribui entre a Avenida Faria Lima e a Marginal do Rio Pinheiros, no trecho entre a Avenida dos Bandeirantes, ao sul, e a Rua Frederico Hermann Junior, ao norte.	abrange parte dos bairros da Água Branca, Perdizes e Barra Funda.	conjunto urbano formado pelas quadras ao longo da Avenida Jomalista Roberto Marinho e a Marginal do Rio Pinheiros
Área (ha)	662,9	650	540	1.426
motivos/ justificativa	criar condições que reforcem a importância da área central para a metrópole de São Paulo, tornando-a atrante para investimentos imobiliários, turísticos e culturais e consolidando a sua função de centro institucional.	promover o prolongamento da Avenida Faria Lima e consolidar uma via paralela à Marginal do Rio Pinheiros, aliviando a saturação da rede viária da região sudoeste do município e estabelecendo ligações viárias entre a área do CEA/GESP, na Vila Leopoldina e a Região da Avenida Luis Carlos Berrini.	melhorar o padrão de urbanização da região alocando reduzidos recursos públicos	complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias

	OU Centro	Ou Faria Lima	OU Água Branca	OU Água Espreitada
objetivos	<p>1- Implementar obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro;</p> <p>2- Melhorar a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infraestrutura e da sua qualidade ambiental;</p> <p>3- Incentivar o aproveitamento adequado dos imóveis, considerada a infraestrutura instalada;</p> <p>4- Incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano;</p> <p>5- Ampliar e articular os espaços de uso público;</p> <p>6- Iniciar um processo de melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da área central da cidade, especialmente dos moradores de habitações subnormais;</p> <p>7- Reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;</p> <p>8- Melhorar as condições de acessibilidade à área central da cidade;</p> <p>9- Incentivar a vitalidade cultural e a animação da área central da cidade;</p> <p>10- Incentivar a localização de órgãos da administração pública dos três níveis de governo na área central da cidade.</p>	<p>1 - obtenção de recursos privados para execução de obras</p> <p>2 -pagamento de indenização à vista aos proprietários parcial ou totalmente atingidos por obras da Operação;</p> <p>3 - melhorar a qualidade de vida de seus moradores, inclusive de habitação subnormal, e de usuários; promover a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infraestrutura e da qualidade ambiental;</p> <p>4 - incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis, principalmente dos não construídos ou subutilizados;</p> <p>5 - ampliar e articular os espaços de uso público</p>	<p>1 - Implantar o programa de obras descrito no Quadro nº 1, anexo a esta Lei, de ampliação do sistema viário e drenagem da região;</p> <p>2 - Construir, em locais adequados, situados dentro do perímetro de que trata o artigo 1º desta lei, habitações para a população de baixa renda que resida na área da Operação Urbana, em condições precárias;</p> <p>3 - Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos;</p> <p>4 - Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias.</p>	<p>1. Promover a ocupação ordenada da região;</p> <p>2. Promover a implantação de unidades de HIS, melhoramentos e reurbanizãã à população que vive em áreas atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta Lei;</p> <p>3. Criar estímulos para a implantação de usos diversificados;</p> <p>4. Dotar o perímetro da Operação Urbana de qualidades urbanísticas compatíveis com os adensamentos propostos;</p> <p>5. Criar condições para que proprietários, moradores e investidores participem das transformações urbanísticas;</p> <p>6. Implantar os melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções, em especial a conclusão da Avenida Água Espreitada;</p> <p>7. Incentivar o remembramento de lotes e a criação de áreas de circulação e acesso público;</p> <p>8. Estabelecer um mínimo de espaços por Setor destinados à implementação de áreas verdes (praças e/ou parques lineares)</p> <p>9. Prever a implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem, por retenção, com capacidade proporcional à área impermeabilizada.</p>

	OU Centro	Ou Faria Lima	OU Água Branca	OU Água Espraiada
diretrizes	<p>1- A abertura de praças e de passagens para pedestres no interior das quadras;</p> <p>2- Estimulo ao remembramento de lotes e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;</p> <p>3- Disciplinar o espaço destinado ao transporte individual e a adequação dos espaços destinados ao transporte coletivo;</p> <p>4- Incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas;</p> <p>5- Conservação e restauro dos edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental;</p> <p>6- Composição das faces das quadras, de modo a valorizar os imóveis de interesse arquitetônico;</p> <p>7- Adequação do mobiliário urbano existente e proposto;</p> <p>8- Incentivo à construção de habitações;</p> <p>9- Incentivo à construção de garagens;</p> <p>10- Incentivo à recuperação e reciclagem de prédios públicos existentes;</p> <p>11- Criação de condições para a implantação de ruas ou regiões comerciais com funcionamento de 24 horas por dia;</p> <p>12- Desestimulo à permanência e a proibição de instalação de novos estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, de madeiras e de frutas</p>	<p>1 - integração do sistema viário existente com o macro sistema de circulação da Zona Sul</p> <p>2 - criação de espaços públicos, arborização, mobiliário urbano e comunicação visual adequada;</p> <p>3 - uso do solo das propriedades compatível com a conformação das novas quadras criadas pela implantação das melhorias viárias e de infra-estrutura;</p> <p>4 - ampliação da oferta de habitações multifamiliares</p> <p>5 - estímulo ao remembramento de lotes e ao adensamento (coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0</p> <p>6 - interligação de quadras e de edificações dentro de uma mesma quadra mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo</p> <p>7 - incentivo a usos mistos, com ocupação do pavimento térreo para fins comerciais até o máximo de 70% da área do lote;</p> <p>8 - estímulo ao uso residencial em áreas específicas, com taxa de ocupação máxima de 70% da área do lote;</p> <p>9 - criação de ciclovias e adoção de mecanismos que possibilitem a absorção e o escoamento das águas pluviais;</p> <p>10 - provisão de Habitação de Interesse Social</p> <p>11 - atendimento da população residente em áreas de desapropriação (financiamento para aquisição de habitações multifamiliares)</p> <p>12 - ampliação das áreas de estacionamento destinadas aos usos comerciais e de serviços.</p>	<p>1 - Promover o adensamento e a reestruturação da área, pelo estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando o controle do uso industrial, a oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, e a produção de habitações de interesse social para assentamento da população favelada residente no perímetro;</p> <p>2 - otimizar a utilização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer alocados na área;</p> <p>3 - Induzir a ocupação racional dos grandes terrenos vazios existentes na região, pelo reparcelamento do solo e da alteração, ampliação e implementação do sistema viário local, tendo em vista as novas diretrizes de uso e ocupação do solo propostas.</p> <p>4 - Viabilizar a melhoria e a expansão do sistema de drenagem na área da Operação e em suas imediações;</p> <p>5 - Viabilizar a implantação de equipamentos coletivos e de áreas verdes;</p> <p>6 - Garantir a população padrões ambientais e paisagísticos adequados, tanto para criação de espaços públicos que propiciem relações de convívio mais amplo quanto para sua própria segurança;</p> <p>7 - Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação Urbana.</p>	<p>revitalização da região de sua abrangência com intervenções que incluam sistema viário, transporte coletivo, habitação social e criação de espaços públicos de lazer e esportes. Além de diretrizes específicas desenvolvidas para cada setor da Operação Urbana</p>

	OU Centro	Ou Faria Lima	OU Água Branca	OU Água Espraiada
mecanismos (instrumentos)	<p>1- Modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo, e de disposições do Código de Obras e Edificações;</p> <p>2- Transferência do potencial construtivo de imóveis preservados;</p> <p>3- Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação desta lei;</p> <p>4- Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público.</p>	<p>outorga de potencial adicional de construção realizada através de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC; alteração de usos e parâmetros urbanísticos, estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo vigente.</p>	<p>permissão de área adicional de construção mediante outorga onerosa e concessão de mudança de uso; a regularização de construções, reformas e ampliações; a cessão onerosa do espaço aéreo subterrâneo; e a transferência de potencial construtivo para edifícios de valor histórico</p>	<p>1-Exceções à legislação de uso e ocupação do solo mediante outorga onerosa do direito de construir, principalmente de área de construção adicional e concessão de mudanças de uso; 2- Regularização de construções, reformas e ampliações; 3- Cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo; Pagamento de contrapartidas em dinheiro, imóveis ou obras públicas; 4- Deverão ser obrigatoriamente aplicados na construção de Habitações de Interesse Social - HIS no mínimo 10% (dez por cento) da receita obtida com a alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC (Art.2º Lei 15.416/2011)</p>
contrapartida	<p>contrapartida financeira para a execução de obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro</p>	<p>Venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC</p>	<p>I - Financeira, integrada ao Fundo Especial da Operação Urbana II - Em bens imóveis dentro de perímetro da Operação Urbana Água Branca III - Em obras públicas vinculadas aos objetivos da Operação Urbana Água Branca.</p>	<p>Venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)</p>

	OU Centro	Ou Faria Lima	OU Água Branca	OU Água Espraiada
incentivos	<p>1. possibilidade de obtenção de coeficientes de aproveitamento superiores à legislação atual, cujo CA máximo é de 4; incentivo à construção de estacionamentos;</p> <p>2. estímulo ao remembramento de lotes para criar grandes terrenos, com área mínima de 1.000 m²;</p> <p>3. estímulo à demolição de imóveis, permitindo reconstruir com os mesmos coeficientes anteriores;</p> <p>4. permissão de construção para diversos usos residenciais, culturais e de lazer sem garagem;</p> <p>5. ampliação das possibilidades de uso misto;</p> <p>6. transferência do potencial construtivo de imóveis tombados para dentro ou fora do perímetro da OUC, desde que o restauro seja executado.</p>	<p>1- desconto de 20% no valor dos CEPAC's para permitir que houvesse competição entre as contrapartidas e o valor de mercado dos terrenos</p> <p>2- adicional de área computável de forma gratuita para o remembramento de lotes que resultasse em área mínima de 2.500m².</p> <p>3- usos mistos em Z2, como aumento de taxa de ocupação até o limite de 70% da área do terreno 4-usos</p> <p>diferenciados nas áreas contidas no perímetro da Operação Urbana, com ocupação do pavimento térreo para fins comerciais até o máximo de 70% (setenta por cento) da área do lote.</p>	<p>Admite-se a transferência do potencial construtivo não utilizado nos imóveis tombados pelo Poder Público, pelo seu valor equivalente, para outros imóveis localizados fora do perímetro da Operação Urbana Água Branca;</p>	<p>I – aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m², que atingirem área superior a 2.500 m², será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 10% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor que contiver o lote remembrado.</p> <p>II – aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m², que atingirem área superior a 5.000 m², será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 20% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor que contiver o lote remembrado.</p>
gestão	<p>Gerenciamento SP- Urbanismo (Antigamente EMURB)-acompanhamento e contabilização de resultados da Operação Urbana Centro; a</p> <p>Comissão Executiva da Operação Urbana Centro(Analisar e verificar a adequação das propostas apresentadas; Emitir pareceres e deliberar sobre o encaminhamento das propostas à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU;Elabora estudos e diretrizes ; decisão de prioridades e utilização dos recursos arrecadados.</p>	<p>Gerenciamento SP- Urbanismo (Antigamente EMURB)-estabelece Plano de Prioridades para a implantação do Programa de Investimentos; implementar o programa de investimentos; coordenar o Grupo de Gestão; administrar recursos arrecadados</p> <p>Grupo Gestor (responsável pela definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana, bem como a definição de aplicação dos seus recursos)</p>	<p>Gerenciamento SP- Urbanismo (Antigamente EMURB), (Fundo será administrado por um Conselho composto por 7 (sete) membros</p> <p>Grupo Intersecretarial (com atribuição de analisar, instruir e encaminhar as propostas a deliberação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.)</p>	<p>SP-URBANISMO é o órgão responsável pela análise e acompanhamento de todos os aspectos das Operações Urbanas e pelo atendimento e prestação de informações e às instituições contratadas (PORTARIA 143, DE 8 DE MAIO DE 2013) e coordenação do Grupo de Gestão</p> <p>Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (composto por órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil organizada), responsável pela definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana Consorciada.</p>

	OU Centro	OU Faria Lima	OU Água Branca	OU Água Espraiada
estoque de área adicional	sem definição	2.250.000 m ² (dois milhões, duzentos e cinquenta mil) em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)	1.200.000 m ² (um milhão e duzentos mil metros quadrados), sendo destes 300.000 m ² (trezentos mil metros quadrados) destinados a uso habitacional e 900.000 m ² (novecentos mil metros quadrados) destinados a usos não habitacionais.	3.750.000 m ² (três milhões, setecentos e cinquenta mil metros quadrados) em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)- distribuição do estoque por setores
plan o	sem programa de obras	Programa de Investimentos e Desapropriações	Programa de Obras	Plano Urbanístico e Programa de Intervenções
principais obras realizadas	intervenção de reurbanização da Praça do Patriarca, a instalação do pórtico projetado por Paulo Mendes da Rocha, a implantação do Corredor Cultural, desapropriações no perímetro do Projeto Nova Luz e para execução da Praça das Artes (complexo cultural localizado na quadra localizada entre o Teatro Municipal, o Vale do Anhangabaú e a Avenida São João), a construção de edifícios residenciais da CDHU (ainda não iniciados) na região da Nova Luz, como uma exigência legal por existir uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no perímetro do projeto, o projeto urbanístico do Parque Dom Pedro II, cujo desenvolvimento coube à FUPAM - Fundação para a Pesquisa Ambiental e, recentemente a requalificação da Praça Roosevelt que também contou com financiamento do BID.	prolongamento da Avenida Faria Lima, o túnel Cidade Jardim, o túnel Rebouças, a duplicação da Rua Brigadeiro Haroldo veloso, a duplicação da Rua Funchal, o prolongamento da Avenida Hélio Pellegrino, e a reurbanização do Largo da Batata, HIS Real Parque (em obras), obras da Linha 4 (amarela) do Metrô.	prolongamento da Avenida Auro Soares de Moura Andrade, e da Avenida Francisco Matarazzo e a restauração da Casa das Caldeiras	Implantação de Habitação de Interesse Social (Jardim Edith, Estevão Baião, Corruíras); prolongamento da Av. Roberto Marinho; Prolongamento da Av. Chueri Zaidan (andamento); Implantação Viaduto Santo Amaro; Implantação Ponte Burle Marx; Implantação das vias locais
prazo	sem previsão	prazo de vinte anos na Lei de 1995 e, sem prazo definido na lei de 2004	prazo de 16 anos nos estudos de fundamentação	20 anos (em 5 etapas de implantação)

fonte: tabela elaborada pela autora a partir de dados da Prefeitura de São Paulo e CASTRO, 2006

Outra questão relevante diz respeito às disparidades de arrecadação entre as operações urbanas e os respectivos resultados decorrentes dos gastos efetivados.

Como visto anteriormente, a causa de tamanha diferença está relacionada ao interesse do mercado imobiliário por cada área de operação urbana. Vale destacar que o financiamento público da valorização privada dos imóveis e terrenos através de grandes obras de infraestrutura é um fator determinante para esse interesse. Assim, ainda que um dos argumentos utilizados pelos defensores do instrumento seja a escassez do recurso público, os exemplos estudados mostram que, mesmo em períodos de fracos orçamentos, houve investimentos em áreas já valorizadas das operações urbanas, como nos casos da Faria Lima e da Água Espraiada, em que o poder público é pressionado para tal atuação. A execução das avenidas provocou grande valorização, assim como eliminou situações consideradas de risco à valorização imobiliária através da remoção das favelas. Isso revela que houve estímulos maiores por parte do poder público, os quais se refletem no desempenho de cada uma das operações urbanas na atração do capital imobiliário para sua área.

Essa característica reforça a ideia de que, para alcançar os objetivos de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental de um determinado perímetro do espaço urbano por intermédio do instrumento de operação urbana, é necessário o investimento de recursos públicos em obras que sejam prioritárias do ponto de vista do capital e não do social, tendo em vista que seu caráter autofinanciável só ocorre em áreas onde já existe uma dinâmica imobiliária bastante ativa. Desse modo, o uso das operações urbanas para áreas em declínio ou transformações estruturais não seria viável sem um aporte inicial de recursos públicos.

Por fim, retomamos a ideia de que o reinvestimento na área da operação depende do sucesso da estratégia da outorga onerosa. Nesse sentido, e de forma paradoxal, vemos o caso da operação urbana Água Espraiada: a operação que mais arrecadou recursos é também, ao mesmo tempo, a que possui maior soma de recursos em caixa. Segundo os dados apresentados na Tabela 15, foram arrecadados mais de R\$ 3 bilhões, e gastos cerca de 30% dos recursos, o que significa um pouco mais de R\$ 1 bilhão. Já a operação urbana Faria Lima é a que mais usou seus recursos: pouco mais de 70% do arrecadado. Ainda que esses gastos tenham se dado sobretudo em obras e serviços, é marcante o salto de investimentos que ocorreu na área

de habitação de interesse social, passando de um investimento de quase R\$ 17 milhões para aproximadamente R\$ 173 milhões.

A operação urbana Centro é a que menos arrecadou ao longo dos últimos anos. Contudo, os gastos realizados no perímetro de sua operação representam aproximadamente 20% do total em caixa. No caso da operação urbana Água Branca, é marcante o fato de ser a operação que menos investiu os recursos arrecadados, menos de 10% do que possui em caixa.

Uma característica importante que diferencia os altos gastos das operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada com relação às operações urbanas Centro e Água Branca é o fato de que há, nas primeiras, investimento em implantação de novas linhas de metrô, enquanto nas outras essa infraestrutura de mobilidade urbana já é consolidada.

De todo modo, a retenção de altos valores em caixa demonstra uma fragilidade do instrumento enquanto mecanismo de operação de planejamento urbano. Em sua origem, um argumento para a criação desse instrumento era que ele permitiria arrecadar fundos que o Estado não tinha mais condições de levantar para aplicar na cidade, em melhorias de interesse público. O que se vê, ao contrário, é o uso de recursos para fortalecer a lógica da produção de uma metrópole corporativa, com o qual a sociedade é ainda mais marginalizada dos frutos dessa produção cara e excludente.

Tabela 15 – Comparação das operações financeiras das operações urbanas consorciadas no município de São Paulo nos anos 2011, 2012 e 2013

	OU Centro			Ou Faria Lima		2013		OU Água Branca		2013		OU Água Espraiada		2013
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2013	2011	2012	2013	2013	2011	2012	
ENTRADAS	24.378.378,37	36.505.195,70	42.534.899,91	1.787.974.241,40	1.860.791.929,69	1.947.891.144,33	146.369.781,57	177.597.585,61	370.885.072,82	1.363.101.410,35	2.197.166.401,84	3.329.896.597,51		
Transferência de Potencial Construtivo de Imóvel Tombado	118.258,87	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outorga Onerosa	24.260.119,50	25.243.592,58	29.095.143,38	420.487.635,65	420.487.635,64	465.321.920,86	119.863.738,25	137.353.162,39	313.942.896,24	-	-	-	-	-
Leilão de CEPAC	-	-	-	1.047.908.464,18	1.047.908.464,18	1.047.908.464,18	-	-	-	1.159.921.713,00	1.916.521.713,00	2.891.275.029,00		
CEPAC- Colocação Privada	-	-	-	140.971.609,42	140.971.609,42	140.971.609,42	-	-	-	55.030.819,86	55.030.819,86	55.030.819,86		
Outras Entradas	-	-	-	597.384,05	4.039.838,05	4.039.838,05	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita Financeira Líquida	887.603,46	11.261.603,12	13.439.756,53	178.009.148,12	247.384.382,40	289.649.311,82	26.506.043,32	40.244.423,22	56.942.176,58	148.148.877,49	225.613.868,98	383.590.748,65		
SAÍDAS	8.189.634,17	8.157.687,58	8.282.463,94	1.028.151.073,18	1.173.945.489,63	1.397.641.498,35	13.542.429,11	22.417.967,92	29.279.490,64	445.188.509,42	648.091.367,67	1.030.507.094,03		
Obras e Serviços	2.988.721,82	2.940.015,27	3.064.791,63	678.060.484,48	713.222.580,31	831.184.885,74	7.575.700,03	14.538.402,57	20.510.670,25	355.049.240,42	400.429.889,98	458.520.435,90		
Habitação de Interesse Social				16.999.944,77	89.145.142,81	172.945.726,74				6.896.704,59	60.029.045,53	132.108.081,90		
Taxa de Administração	1.045.204,09	1.061.971,97	1.061.971,97	74.951.367,05	76.167.725,69	83.138.157,63	1.692.686,83	3.012.538,58	3.901.793,62	42.135.848,53	59.057.733,58	82.475.456,70		
Despesas bancárias, CPMF e Outros	138.515,33	138.507,41	138.507,41	3.432.662,79	4.299.987,93	5.312.501,45	3.720.560,58	210.321,19	210.321,19	1.440.830,20	9.440.275,05	20.297.658,47		
Desapropriação	4.017.192,93	4.017.192,93	4.017.192,93	155.862.332,53	167.469.762,91	176.749.419,74	553.481,67	4.656.705,58	4.656.705,58	16.603.851,75	21.842.827,56	21.842.827,56		
Desapropriação- HIS	-	-	-	7.525.291,12	7.525.291,12	7.810.807,05	-	-	-	23.062.033,93	97.291.595,97	152.291.361,20		
Transporte Coletivo - Metró	-	-	-	91.318.990,44	116.114.998,86	120.500.000,00	-	-	-	-	-	162.971.272,30		
SALDO FINAL	16.188.744,20	28.347.508,12	34.252.435,97	759.823.168,22	686.440,06	550.249.645,98	132.827.352,46	155.179.617,69	341.605.582,18	917.912.900,93	1.549.075.034,17	2.299.389.503,48		

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de BALBIM, 2012 e da Prefeitura de São Paulo em 2012 e 2013.

A partir da análise das experiências em andamento em São Paulo, é possível apontar que as operações urbanas consorciadas viabilizam a aceleração imobiliária em áreas já valorizadas, e representam a apropriação privada da valorização decorrente de investimentos públicos. Assim, parece-nos acertada a definição do instrumento feita por Somekh, Campos e Wilderode (2001, apud VILARINO, 2006, p. 139), segundo a qual a operação urbana consiste em um plano de renovação, promovido em porções da cidade cuja potencialidade de êxito está vinculada aos investimentos públicos realizados ou previstos para a área, e em que existe interesse da municipalidade e de agentes privados na sua promoção. A oportunidade que se cria com o uso do instrumento estaria, assim, relacionada à capacidade de condicionar o investimento público a uma zona maior, envoltória ao perímetro específico da operação urbana, e intensificar a utilização dos melhoramentos realizados.

3. REFUNCIONALIZAÇÕES DO ESPAÇO NA CIDADE DE SÃO PAULO: AS NOVAS OPERAÇÕES URBANAS DA ORLA FERROVIÁRIA LAPA-BRÁS E MOOCA-VILA CARIOCA

As chamadas Novas Operações Urbanas da Orla Ferroviária, compostas pelas operações urbanas Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca, são o resultado da redefinição dos perímetros de estudo das Operações Urbanas Diagonal Norte e Diagonal Sul previstas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº13.430, de 13 de setembro de 2002), conforme mostra o Anexo 1. A justificativa para essa redefinição foi a necessidade de incorporar os distritos do Pari e do Brás à área da operação Lapa-Brás devido à importância do estudo conjunto do trecho do sistema ferroviário operado pela CPTM.

O perímetro que compõe essas duas operações urbanas abrange uma área de mais de 4.000 hectares, sendo 1.650 hectares para a operação urbana Lapa-Brás e 2.400 hectares para a operação urbana Mooca-Vila Carioca. Juntas, ainda incorporam os distritos das subprefeituras da Lapa, Sé e Mooca – no caso da operação Lapa-Brás – e Sé, Mooca, Ipiranga e Vila Prudente – no caso da operação urbana Mooca-Vila Carioca – como mostra a Figura 5.

A magnitude desta operação – em virtude tanto de sua extensão quanto das diretrizes de transformação explicitadas pelo poder público – inclui propostas como o enterramento de 12 km de trilhos da CPTM entre a Lapa e o Brás, a mudança do Terminal Barra Funda para o Pátio da Lapa, a demolição do Elevado Costa e Silva, a transformação de áreas ociosas e deterioradas para o desenvolvimento de novas centralidades e o incentivo às atividades terciárias. Isso, por si, já torna pertinente o estudo dos mecanismos de viabilização de um projeto que visa a adequação, transformação e produção (*stricto sensu*) de estruturas urbanas nessas áreas aos padrões espaciais da metrópole corporativa, já que, nessa orla ferroviária, ainda existe uma dinâmica industrial cujos objetos e sistemas técnicos, dominantes em volume, datam de muitas décadas.

No entanto, partimos do pressuposto de que a operação urbana consorciada é um instrumento capaz de acelerar essa redefinição da estrutura urbana, processo que chamaremos de reestruturação da cidade. Esse conceito, defendido por Sposito (2004, p. 315), refere-se ao conjunto de mudanças pelas quais passam as cidades contemporâneas no âmbito do modo capitalista de produção. Trata-se, portanto, das dinâmicas e processos que ocorrem na escala intraurbana e que, ao cabo de um processo mais ou menos longo, conforme o caso, e o contexto social mais amplo, resultam na reestruturação da cidade.

Assim, para evidenciar esse processo de reestruturação da cidade e, mais especificamente, de uma porção da cidade que compreende parte da estrutura urbana industrial pretérita, analisamos, neste capítulo, a área inserida no perímetro da operação urbana Lapa-Brás.

Iniciamos o capítulo com uma periodização do processo de urbanização da região da orla ferroviária, a fim de demarcar, no eixo das sucessões relativo a essas áreas, determinados momentos de mudança da cidade, concretizados por meio de processos de refuncionalização espacial. Em seguida, analisamos as propostas e

diretrizes da operação urbana Lapa-Brás segundo as informações e determinações legais e regulatórias do termo de referência preparado pela Prefeitura de São Paulo para a contratação de consórcio de empresas para a elaboração de um plano urbanístico estruturador, que servirá como subsídio ao projeto de lei da operação urbana, que a colocará em vigor.

Pretendemos, por meio do desenvolvimento desta análise, concluir o capítulo com a apresentação de dados e mapas, que permitem compreender as novas dinâmicas de organização interna do espaço urbano da área da operação urbana Lapa-Brás.

Fonte: perímetro das operações: Prefeitura de São Paulo-
Secretaria de Desenvolvimento Urbano; imagem: Google Earth
Elaboração: Lígia Pinheiro

— Ferrovía
● Distritos

Figura 5 - Fotomontagem da área das operações urbanas
da orla ferroviária - Lapa-Bras e Mooca-Vila Carioca

3.1. As refuncionalizações do espaço como processo da reestruturação da cidade

Ao longo da história, vemos a substituição de uma forma de trabalho por outra, de uma configuração territorial por outra, e isso ocorre devido à substituição de uma técnica por outra mais inovadora. Segundo Milton Santos, “em cada momento histórico os modos de fazer são diferentes, o trabalho humano vai tornando-se cada vez mais complexo exigindo mudanças correspondentes às inovações” (1988, p. 24). Tais mudanças são incorporadas pelo espaço geográfico em ritmos diferentes, de forma que as novidades dos avanços da técnica alteram, em maior ou menor intensidade, a paisagem.

Assim, podemos dizer que, para a área de estudo onde se insere o perímetro das operações urbanas da orla ferroviária, não é diferente. Sobre essa área incidiram eventos¹¹ cujos resultados podem ser vistos na paisagem. Se, como afirma Santos, “em cada período histórico, temos um conjunto próprio de técnicas e de objetos correspondentes” (1988, p. 24), cabe a esta pesquisa captar as características dos sistemas de objetos e dos de ações refletidos, apenas em parte, pela paisagem da área estudada, a fim de apreendermos as transformações que compreendem o processo de produção daquele espaço da cidade delimitado como área de aplicação da operação urbana.

Contudo, essas transformações não ocorrem de modo linear e sim a partir de sucessivas introduções e acomodações que produzem novos contextos e confrontos. “Tais acomodações requerem, às vezes, adequações por parte do espaço construído: demolições (supressões), reformas (superposições) e acréscimos (acumulações)” (EVASO, 1997, p. 3). A cada contexto, um sistema de valores de ordem cultural, social e econômica, historicamente coerentes, é estabelecido como forma de determinar os critérios para definição do que demolir, reformar ou acrescentar.

É a partir das alterações no sistema de valores que o conteúdo do espaço construído é reordenado, de maneira que o conjunto formado por novos objetos e novas ações tende a ser mais produtivo e constituir situações hegemônicas. Esse rearranjo da importância de cada

¹¹ “Um evento é o resultado de um feixe de vetores, conduzido por um processo, levando uma nova função ao meio preexistente. Mas o evento só é identificável quando ele é percebido, isto é, quando se perfaz e se completa. E o evento somente se completa quando integrado no meio. Somente aí há o evento, não antes. Segundo Simmel (1903, p. 43) o *rendez-vous* tanto denota o encontro, quanto o lugar do encontro. Se aquele feixe de vetores pudesse ser parado no caminho, antes de se instalar, não haveria evento. A ação não se dá sem que haja um objeto; e, quando exercida, acaba por se redefinir como ação e por redefinir o objeto. Por isso os eventos estão no próprio coração da interpretação geográfica dos fenômenos sociais” (SANTOS, 1996, p. 61).

elemento do espaço construído consiste no estabelecimento de um novo nexo das relações que envolvem parcelas desse sistema material (EVASO, 1997, p. 3).

São esses os rearranjos que definem a refuncionalização, que, como o nome já diz, refere-se à mudança de função, completamente ou não, e à atribuição de um novo valor de uso e que, portanto, não está obrigatoriamente atrelada a mudanças na forma. Refuncionalizar é o processo de redefinição e de rearticulação sistêmica dos objetos. Ou seja, a forma pode não ser alterada, mas sim seu conteúdo.

Nossa intenção é avaliar a relação existente entre a reestruturação da cidade e a refuncionalização do espaço, de modo que as operações urbanas, nesse contexto, seriam o instrumento de aceleração dessa adequação do espaço total da cidade às demandas do modo de produção atual.

Temos visto a disseminação de um discurso de que a cidade de São Paulo passa por um processo de desindustrialização desde 1985 e se aproxima cada vez mais de uma economia dominada pelo setor terciário. Essa ideia é tão forte que chega a influenciar a atuação do Estado em relação à localização industrial na cidade, a ponto de consolidar, por meio de políticas públicas, como é o caso das operações da orla ferroviária, a reestruturação das antigas áreas industriais, sem considerar a transição para uma indústria nova, baseada em novo padrão tecnológico e de localização, inclusive com crescimento absoluto de unidades produtivas instaladas na cidade, como podemos observar nos dados da Tabela 16 e do Gráfico 3.

De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), disponibilizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) de São Paulo, chama atenção o crescimento do número de estabelecimentos e de empregos, nos últimos anos, dos setores de comércio, serviços e da construção civil – que dobra nos últimos dez anos. Entretanto, embora o setor industrial não apresente um crescimento tão intenso quanto os demais, em número de empregos, aparece como o terceiro que mais emprega, à frente da construção civil.

Tabela 16 – Estabelecimentos e empregos formais nos setores de comércio, serviços, indústria de transformação e construção civil no município de São Paulo nos anos 2000, 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011

Ano	Comércio		Serviços		Indústria de transformação		Construção civil	
	estabc/os	empregos	estabc/os	empregos	estabc/os	empregos	estabc/os	empregos
2000	65.372	493.263	83.000	1.209.111	23.856	460.475	5.195	146.680
2006	88.603	676.352	102.817	1.667.497	27.353	526.608	6.908	161.315
2007	92.048	735.408	106.968	1.834.337	27.597	546.814	7.837	189.543
2008	96.549	779.886	113.088	1.978.402	28.349	564.960	8.771	226.399
2010	103.766	871.752	125.499	2.225.175	29.020	578.500	10.473	272.589
2011	107.016	892.880	130.838	2.378.309	29.632	573.732	12.023	310.667

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, cuja fonte é o Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

Apesar da forte desaceleração do crescimento do número de estabelecimentos industriais, o saldo ainda é positivo. Nos últimos onze anos, de 2000 a 2011, o crescimento foi de aproximadamente 27%, como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Estabelecimentos industriais no município de São Paulo nos anos 2000, 2006, 2007, 2008, 2010 e 2011

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, cuja fonte é o Ministério do Trabalho e Emprego. Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

Assim, ainda que vejamos que a cidade não se desindustrializou, o novo momento histórico impõe um novo conjunto de objetos correspondentes. Nesse sentido, Antas Jr.

ressalta que, influenciados pelas lógicas hegemônicas, tornadas globais no período atual, “grande parte dos objetos e dos sistemas técnicos que já existiam no espaço urbano são submetidos a refuncionalizações, adequando-se à lógica produtiva da cidade ao movimento geral do modo de produção” (2013, p. 5).

Para tanto, é fundamental que se conheçam os períodos de modernização do modo de produção. Como destaca Antas Jr., “cada geração técnica permite o delineamento de um período ou subperíodo da história da cidade” e, portanto, “a refuncionalização do espaço é intrinsecamente ligada à história das formas: as que desapareceram, aquelas das quais restam apenas resíduos e as que assumiram novos papéis em razão de outras recém-criadas” (2013, p. 13).

Embora a forma constitua-se de uma dimensão estritamente material, estética, visível de um objeto e que, por si só, não seja passível de refuncionalização, quando considerada a noção de forma conteúdo, ela une processo e resultado, forma e função, passado e futuro, objeto e sujeito, natural e social, e supõe o tratamento do espaço como um conjunto inseparável de sistema de objetos e sistema de ações (SANTOS, 1996, p. 66).

Assim, enquanto forma conteúdo, o evento encaixa-se na forma disponível mais adequada para exercer sua função, e, dessa maneira, não há como vê-los separadamente, posto que a relação entre forma e conteúdo torna-se muito mais que uma simples relação funcional (SANTOS, 1996, p. 64).

Cabe, portanto, para o estudo da refuncionalização enquanto um processo da reestruturação da cidade, uma remontagem das configurações pretéritas da região onde estão demarcadas as operações urbanas da orla ferroviária e suas implicações no espaço construído, de modo que seja possível evidenciar as diferentes situações nas quais as formas podem ter sido renovadas, permanecido intactas ou mesmo desaparecido para ceder lugar a sistemas inéditos (ANTAS JR., 2013, p. 13).

3.2. Da urbanização industrial ao surgimento da metrópole corporativa: periodização da área das novas operações urbanas da orla ferroviária

A partir da periodização desenvolvida a seguir, pretendemos estabelecer uma análise sobre o processo de formação urbana da área de estudo, cujo recorte consideramos o eixo ferroviário, que acolhe a primeira fase industrial de São Paulo e dá impulso ao processo de metropolização. E que, por fim, é incorporado aos limites impostos pelas Operações Urbanas da Orla Ferroviária, Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca, como um dos modos de colaborar para a reestruturação da cidade, que envolve muitos outros processos de transformação espacial, em diversos setores econômicos que compõem a realidade da metrópole paulistana.

Vale ainda ressaltar neste ponto a forte presença do capital privado, associado ao Estado, na implantação das infraestruturas que dão suporte ao desenvolvimento econômico da cidade de São Paulo desde meados do século XIX.

3.2.1. Da urbe do café à metrópole industrial

A dimensão e forma da metrópole paulista do presente tem sua origem diretamente relacionada à industrialização. A compreensão da fase inicial do processo de urbanização, essencialmente industrial em São Paulo, é indispensável para a abordagem posterior do papel da metrópole no novo padrão produtivo do capitalismo globalizado. E ainda, “pode-se dizer que os problemas urbanos acumulados na metrópole moderna, sobretudo no período de instalação da grande indústria, passam a coexistir com exigências e as pressões da denominada nova etapa do desenvolvimento metropolitano” (MEYER, 2004, p. 22).

Ainda que a cidade de São Paulo tenha se tornado muito menos industrial nos dias de hoje, foi essa atividade econômica, introduzida pela produção cafeeira, que essencialmente a colocou como principal centro econômico nacional.

O café passou a ser importante para a economia de São Paulo a partir de 1860, representando “uma segunda fundação da cidade” (SINGER, 1977, p. 39), que passou de um modesto burgo colonial a uma pujante cidade comercial no fim do século. Foi através da expansão do café e da ligação ferroviária entre São Paulo e Santos que se estabeleceu uma nova configuração da cidade.

Isso quer dizer que o desempenho regional, com a economia cafeeira e a construção de infraestruturas como a ferrovia, fez também crescer e prosperar a economia da cidade. Podemos dizer que a história da cidade se produz por meio do urbano que ela incorpora ou deixa de incorporar (SANTOS, 1994). A esse respeito, Milton Santos (1994) diferencia uma economia política da urbanização de uma economia política da cidade. Segundo o autor, a primeira leva em conta uma divisão social e territorial do trabalho na superfície de um país. Já a segunda refere-se à forma como a cidade se organiza. Trata-se, assim, do universo particular e concreto da cidade (1994, p. 114). De todo modo, economia política da urbanização e economia política da cidade são inseparáveis, e se distinguem sob o aspecto analítico e o metodológico. Do ponto de vista metodológico, a compreensão do conjunto das duas requer, sob a teoria da urbanização, o estudo da periodização, e, sob a teoria da cidade, o estudo das refuncionalizações e das estruturas espaciais.

Nesse sentido, foi necessário, para compreender a transformação na organização espacial da cidade de São Paulo nessa época, dar atenção a um estudo urbano que fosse mais amplo do que o estudo da cidade propriamente dita. Para tanto, segundo Santos (1994), a urbanização passa a exigir a economia política como método de estudo. Assim, tanto a economia cafeeira, quanto o desenvolvimento da rede ferroviária, que remonta ao início da industrialização, são fatores importantes para o estudo do processo de formação da metrópole paulistana.

A economia cafeeira foi determinante para a criação de um círculo virtuoso, que possibilitou o desenvolvimento da indústria em São Paulo. Os efeitos urbanizadores do café se fazem sentir nos altos investimentos em infraestrutura, como, por exemplo, a construção da estrada de ferro, no século XIX, que ligava a capital ao interior do estado e ao porto, criando um eixo de circulação para a produção agrícola e industrial.

Entre 1860 e 1867 foram realizadas as obras da São Paulo Railway, conhecida inicialmente como Estrada de Ferro de São Paulo (REIS, 2010a, p. 67). Vencida a primeira etapa de construção da ferrovia, a transposição da Serra do Mar, a segunda etapa foi marcada por uma multiplicação de novas empresas de capitais paulistas para a construção das novas linhas ferroviárias, como se pode ver na Tabela 17.

Tabela 17 – Estradas de Ferro no Estado de São Paulo: trechos e ano de inauguração

Companhias	Trechos	Inauguração
S. Paulo Railway	Santos–S. Paulo–Jundiaí	1867
Pedro II ⁷	Até Cachoeira	1875
E. F. São Paulo–Rio de Janeiro ⁸	Cachoeira–S. Paulo	1877
Paulista	Jundiaí–Campinas	1872
	Campinas–Santa Bárbara–Limeira–Rio Claro	1876
	Cordeiros–Araras–Leme–Pirassununga–Porto Ferreira–Descalvado	1881
	Rio Claro–S. Carlos–Araraquara–Visconde de Rio Claro–Jaú	1885 ⁹
		1887
Ituana	Jundiaí–Itaici–Itu	1873
	Itaici–Capivari–Piracicaba	1879
	Piracicaba–S. Pedro	1881
	Chave–Porto João Alfredo	1885
	Porto Martins–S. Manoel	1888
Sorocabana	S. Paulo–Sorocaba–Ipanema	1879
	Ipanema–Bacaetava	1880
	Bacaetava–Tietê	1883
Mogiana	Campinas–Mogi-Mirim	1875
	Jaguari–Amparo	1875
	Mogi-Mirim–Casa Branca	1878
	Casa Branca–São Simão–Ribeirão Preto	1883
	Mogi-Mirim–Penha do Rio do Peixe ¹⁰	1882
	Cascavel–Poços de Caldas	1886
	Ribeirão Preto–Batatais	1886
	Batatais–Franca–Jaguará	1888
	Mogi-Guaçu–Espírito Santo do Pinhal	1888
	Casa Branca–São José do Rio Pardo	1888
	São José do Rio Pardo–Mococa–Canoas	1891
	Itapira–Eleutério	1891
Bragantina	Campo Limpo–Atibaia–Bragança ¹¹	1884
Itatibense	Louveira–Itatiba	1890

9. Construídas pela Companhia E.F. Rio Claro e adquiridas pela Paulista

10. Itapira.

11. Adquirida depois pela São Paulo Railway.

Fonte: Eugenio Lefebvre (1937¹² apud CARONE, 2001, p. 29-30).

¹² LEFEBVRE, Eugenio. A administração do estado de São Paulo na República Velha, cit., 356-358. São Paulo, 1937.

Tinha início a participação de capitais privados na execução de grandes obras de interesse público. Segundo Marques (2010, p. 48), no auge do período cafeeiro, “de 30 a 40% da receita das ferrovias provinham do transporte do café. Ou seja, café e ferrovia eram sinônimos de lucro” e mais, “além disso, o café e a ferrovia eram vistos como uma empresa única na medida em que muitos dirigentes ferroviários eram também cafeicultores”.

É notável que desde o início da urbanização da capital paulista, foi o setor privado, nesse caso os cafeicultores, o principal responsável pela implantação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico da cidade. A Tabela 18 mostra a proporcionalidade entre as construções de estrada de ferro e a fonte das iniciativas, em 1920.

Tabela 18 – Iniciativas da construção de estradas de ferro

ano	km	iniciativa
1920	4.434	iniciativa particular
	1.776	Governo do Estado de São Paulo
	354	Governo Federal
	26	Município de Piraju

Fonte: Paul Walle (1921¹³ apud CARONE, 2001, p. 29).

Outro fator, proveniente do café, que influiu no desenvolvimento econômico de São Paulo foi o alto crescimento demográfico da cidade, constituído, sobretudo, por imigrantes e fazendeiros.

A chegada dos imigrantes recebeu incentivo do Estado. Visando o crescimento da produção de café, após a abolição da escravidão, em 1888, o Governo do Estado de São Paulo ofereceu subsídio financeiro através de créditos e auxílio administrativo para a vinda de um milhão e duzentos mil imigrantes, entre 1887 e 1930, para trabalhar no país (MARQUES, 2010, p. 50). Inaugurou-se um período de novo desenvolvimento para a indústria, marcado pela introdução do trabalho assalariado e de novas técnicas de produção.

A vinda para a capital das famílias de fazendeiros que, precisando investir o excedente da produção em outras atividades não relacionadas à produção do café, passaram a se ocupar também da comercialização da produção contribuiu para esse desenvolvimento industrial.

¹³ WALLE, Paul. *Au pays de l'or rouge: L'État de São Paulo (Brésil): ses ressources, ses progrès, son avenir*. Paris: Augustin Challamel, 1921, p. 129.

Segundo Singer (1968, p. 36), “para o fazendeiro de café, a comercialização do seu produto é pelo menos tão importante quanto a sua produção, se não o é mais. É por isso que ele não pode se fechar na fazenda, mas precisa estar junto às fases decisivas de comercialização, isto é, na cidade”. Com essa migração, iniciou-se o processo de loteamento de chácaras e a abertura de novos bairros na cidade.

Foi também na capital do Estado que se instalaram as matrizes dos estabelecimentos bancários, para atender às necessidades do desenvolvimento da lavoura do café, cujo negócio dependia, em alto grau, do acesso a créditos. Criou-se um laço estreito entre o negócio bancário e o do café e, desse modo, se estabelece em São Paulo um mercado de capitais para atender à pujança da produção cafeeira, que, de tão incessante, passa a constituir-se, sobretudo, de capitais estrangeiros, já que a oferta de capitais no país era insuficiente para satisfazer tamanha procura. Também vale ressaltar aqui que os fazendeiros entraram no negócio bancário como fundadores e diretores (SINGER, 1968, p. 33-34).

Diante dessas condições de abundância de capitais, tornou-se possível o surgimento de uma indústria urbana, que proporcionou à cidade novo dinamismo, com a urbanização de novas áreas e o desenvolvimento de alguns ramos da indústria leve, além de aceleração do desenvolvimento do setor de serviços, do artesanato e do comércio varejista.

Figura 6 – Vista panorâmica do Brás, em 1910

Foto: Autor desconhecido (Instituto Moreira Salles).

Fonte: Livro da *Folha de S.Paulo* (2012).

As indústrias, que, desde o fim do século XIX, aumentavam em número pelo estado e na capital paulista, tiveram seu maior crescimento na primeira fase, entre os anos de 1907 e 1919. A Tabela 19 mostra os setores da indústria e o respectivo número de estabelecimentos presentes no estado de São Paulo em 1907 de acordo com o censo industrial. Nota-se que os setores mais importantes eram os de produtos alimentícios e de bebidas, seguidos pela indústria têxtil, de produtos químicos e de fundição (MARQUES, 2010, p. 58).

Tabela 19 – Setores industriais e número de estabelecimentos no estado de São Paulo em 1907

Setores Industriais	Nº de Estabelecimentos
Extração de produtos minerais	-
Extração de produtos vegetais	5
Transformação de minerais não metálicos	17
Metalúrgicas	27
Mecânicas	8
Material elétrico e comunicações	-
Construção e montagem mat. transporte	5
Madeira	23
Mobiliário	16
Papel e papelão	4
Borracha	-
Couros e peles e produção Sin.	14
Químicas e farmacêuticas	20
Têxteis	28
Vestuários, calçados e art. de tecidos	29
Produtos alimentares	53
Bebidas	54
Fumo	2
Editoriais e gráficas	-
Diversas	9
TOTAL	314

Fonte: Censo Industrial de 1907 (FIBGE apud MARQUES, 2010).

A produção do café surtiu efeitos também no setor dos serviços públicos, já que a fez aumentar a receita provincial de São Paulo e, com isso, permitiu que a capital se dotasse de numerosos serviços públicos, que antes não seriam possíveis somente com as receitas municipais. Singer (1968, p. 38-39), por exemplo, aponta alguns desses serviços, como a

iluminação pública, que em 1872 passou a empregar lâmpadas a gás, em vez de querosene, ou mesmo o número de lâmpadas, que mais que dobrou em 1887. Ainda, inaugurou-se o serviço telefônico, em 1884, e foi criada, em 1887, a partir de capitais privados, a Companhia Cantareira, que servia São Paulo com o melhor serviço de água e esgoto do Brasil. Ruas foram calçadas, terrenos, aproximados e velhas vias de acesso, alargadas, facilitando a circulação no interior da cidade. E, finalmente, iniciou-se, em 1872, o serviço de bondes, ainda com tração animal.

Outro serviço público que gerou importantes resultados ao desenvolvimento industrial e cuja origem está indiretamente ligada ao surto cafeeiro foi o da energia elétrica. Com a instalação da primeira usina, em 1900, o serviço de bondes por tração animal foi substituído pelo elétrico. Para Mombeig (2004, p. 59), a inauguração dos bondes elétricos foi o ponto de partida da fase contemporânea da evolução urbana. Segundo o autor, foi a partir da primeira década do século XX que a cidade deixou de ser apenas a urbe dos fazendeiros de café e inaugurou sua fase como metrópole.

Figura 7 – Bonde elétrico.
Rua São Bento esquina com
rua Direita, em 1912

Foto: Aurélio Becherini.

3.2.2. O desenvolvimento industrial e a consolidação da metrópole

Como vemos, é a partir da primeira metade do século XIX e, de maneira mais acentuada, a partir de 1960, que ocorre grande crescimento urbano na cidade de São Paulo. De 1872 até o primeiro quarto do século XX, o processo já se tornava visível avaliando-se, por exemplo, o aumento populacional. Em 1872, a cidade tinha 31.385 habitantes e chegou a quase 240 mil habitantes em 1900. Isso significou um aumento de aproximadamente oito vezes, em menos de 30 anos. Nos cinquenta anos seguintes, de 1900 a 1950, a população pouco mais que octuplicou e superou os dois milhões de habitantes, como mostram os dados da Tabela 20.

Tabela 20 – População no município nos anos de levantamento censitário, de 1872 a 1950

ano	população
1872	31.385
1890	64.934
1900	239.82
1920	579.033
1940	1.326.261
1950	2.198.096

Fonte: Prefeitura de São Paulo (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). História demográfica do Município de São Paulo.

Outra importante medida do crescimento urbano é o aumento da quantidade de prédios. De acordo com o Gráfico 4, o número de edificações cresceu sem cessar a partir de 1901, com exceção apenas em três momentos que coincidem com a Primeira Guerra Mundial, com a crise econômica, de 1929 a 1932, e com o início da Segunda Guerra Mundial.

Gráfico 4 – Marcha das construções de 1901 a 1948

Fonte: Mombeig (1953, p. 59).

Figura 8 – Ladeira Santa Ifigênia. Ao fundo, edifício Martinelli em construção, em 1927

Foto: Aurélio Becherini.

Com relação à localização dessas construções, é notável sua concentração na região central da cidade. A Tabela 21 mostra o número de edificações em 15 distritos de São Paulo, diferenciadas por natureza do edifício. No que tange ao recorte de nosso estudo, há na tabela seis distritos inseridos no perímetro das operações urbanas da Orla Ferroviária – Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca. São eles: Santa Cecília, Mooca, Brás, Bom Retiro, Cambuci e Lapa.

Tabela 21 – Número de edificações em São Paulo, por localização e natureza do edifício

localização	natureza			
	térreos	assobradados	1 andar	mais de 1 andar
Sé	488	76	662	188
Santa Cecília	3.940	1.682	340	–
Santa Efigênia	3.562	583	484	18
Consolação	2.050	1.883	598	26
Mooca	5.288	1.364	207	2
Liberdade	3.111	1.290	521	7
Bela Vista	1.950	1.475	361	–
Brás	4.484	478	277	–
Bom Retiro	2.265	382	81	9
Belenzinho	3.963	733	36	–
Vila Mariana	2.766	128	127	–
Cambuci	1161	182	37	–
Santana	1240	154	24	–
Lapa	1962	24	11	–
Penha	360	80	8	–
TOTAL	39.590	10.514	3.765	250

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (1902-1930 apud CARONE, 2001, p. 55).

Além disso, a Tabela 21 chama atenção para outra característica das transformações espaciais inauguradas com a fase da economia industrial: a verticalização da cidade. Somekh (1997), ao descrever o processo de verticalização em São Paulo, observa que, no período entre meados da década de 1920 e fim da década de 1930, ele ocorre tanto na área do triângulo central, como nos bairros do outro lado do vale do Anhangabaú.

Para caracterizar a evolução e a amplitude do processo de verticalização, é interessante resgatar os dados de Somekh (1987) a respeito da evolução do processo de produção de edifícios com elevadores, que aparecem na tese de livre-docência da professora Maria Adélia Aparecida de Souza (1989, p. 129). A partir da análise desses dados, o número de elevadores em São Paulo, entre os anos 1940 e 1980, cresce em curva ascendente até 1975, quando, então, tem uma queda brutal e retoma a ascensão somente em 1979. Vale ressaltar, no entanto, que o número de elevadores não reflete o número de edifícios lançados, considerando-se que

em muitos edifícios são instalados dois ou mais elevadores. O gráfico evidencia um processo de verticalização da cidade, sobretudo na primeira metade da década de 1970.

Gráfico 5 – Número de edifícios com elevador por ano (1940-1980), em São Paulo

Fonte: Registro de elevadores, PMSP (SOUZA, 1989).

Assim, a paisagem da cidade se transforma progressivamente do antigo povoado concentrado entre os conventos de São Francisco, de São Bento e do Carmo, numa metrópole, cuja paisagem é marcada por pavilhões industriais e vilas operárias implantadas ao longo dos trilhos das ferrovias.

Os primeiros bairros industriais, como Brás, Mooca, Ipiranga e Vila Prudente, chamados no começo do século de “além Tamanduateí”, se desenvolveram inicialmente a partir da Várzea do Carmo, ao longo da São Paulo Railway, em direção a Santos, de onde vinham as matérias-primas importadas necessárias às indústrias. Em direção ao interior, no sentido de Campinas, surgiam os bairros de Bom Retiro, Santa Ifigênia, Barra Funda, Água Branca e Lapa. Seguindo os trilhos da Estrada de Ferro São Paulo – Rio de Janeiro

(posteriormente Central do Brasil) a partir do Brás, dispunham-se outros bairros em direção à Penha. E, paralela aos trilhos da São Paulo Railway, seguia a Estrada de Ferro Sorocabana, em direção a Osasco, onde, assim como nos demais bairros citados, instalavam-se várias fábricas.

Figura 9 – Várzea do Carmo e indústrias, ao fundo, em 1916

Foto: Aurélio Becherini.

Segundo Mombeig, em sua descrição minuciosa do meio técnico que se formava nas terras paulistanas, a urbanização seguiu três direções principais. Em direção a oeste, a incorporação urbana deu-se na estreita faixa de terra plana entre a várzea inundável do Tietê e as colinas. A partir do centro, criou-se um eixo no sentido leste-oeste, a partir do Anhangabaú, também urbanizado na mesma época, que se estendia até a saída da cidade, no bairro da Lapa. Esse foi o início da avenida São João, traçada paralelamente aos trilhos da Sorocabana e da antiga São Paulo Railway, que margeavam a várzea e acabaram por bloquear a expansão habitacional. Esse eixo foi prolongado pela avenida Água Branca e transformou-se numa artéria mestre de São Paulo, ligando a capital a Campinas, no sentido do Triângulo Mineiro (1953, p. 61).

A expansão a leste, em direção à Penha, se deu a partir de outra grande artéria, definida pela avenida Celso Garcia. Nesse sentido, após as primeiras obras de urbanização do Tamanduateí, entre 1895 e 1915, envolvendo trabalhos de drenagem, canalização, além da construção de avenidas, do Mercado Central e dos jardins públicos do parque Dom Pedro II,

configurou-se a continuidade entre o centro e o bairro do Brás, para o qual foram atraídas várias fábricas, devido à proximidade das linhas férreas para Santos e Rio de Janeiro. Dessa forma, o Brás, o Belenzinho e a Mooca consolidaram-se como bairros operários (MOMBEIG, 1953, p. 61-62).

A terceira direção da fase de urbanização da capital paulista foi menos visível, porém não menos importante. No sentido sul, em direção a Santos, a ferrovia e a rodovia não eram paralelas, como nos outros dois eixos.

A estrada de ferro sobe o Vale do Tamanduateí até chegar ao Rio Grande e atingir o Alto da Serra junto aos mananciais do rio Mogi. A estrada de rodagem, por sua vez, rumava para o sul e sudeste, infiltrando-se entre as colinas arredondadas da Serra do Mar, que em seguida passa a descer vertiginosamente (MOMBEIG, 1953, p. 63).

Dessa separação entre as duas artérias resulta uma ocupação menos nítida do que aquela configurada no eixo leste-oeste. No entanto, é a partir dessa ocupação que segue em direção à serra que surgiram, ao longo da rodovia, os loteamentos que posteriormente deram origem aos bairros de Vila Independência, Vila Carioca, Heliópolis e Vila Sacomã. Ao longo da ferrovia, desenvolveram-se os bairros Parque da Mooca, Vila Prudente e uma área suburbana industrial, compreendendo São Caetano, Santo André e Utinga.

Assim, para sul e para oeste, nas porções mais altas da cidade, a ocupação se deu, inicialmente, pelas famílias de mais alta renda. Na região leste, partindo do centro, instalou-se a classe operária nas áreas mais próximas às indústrias.

Vale também ressaltar que a ocupação deu-se a partir de uma lógica policêntrica, caracterizada pela produção de espaços vazios e pela dispersão espacial do povoamento. O crescimento era tanto que os serviços públicos, como limpeza e pavimentação de ruas, coleta de lixo e sistema de esgotos e drenagem não eram capazes de acompanhar a rápida expansão urbana que ocorria na cidade.

Sem planejamento e com rápido crescimento, multiplicavam-se as moradias precárias. Uma pesquisa de 1940 apontou que de 40% a 60% dos moradores de classe baixa viviam abaixo das condições normais de habitabilidade em São Paulo (MORSE, 1970 apud MARQUES, 2010, p. 63).

Cabe assim, um destaque para a questão da habitação popular em São Paulo. De acordo com Bonduki, “desde o surgimento dos problemas habitacionais no final do século XIX até a década de 1930, surgiram várias modalidades de moradia para alojar os setores sociais de baixa e média renda, todas construídas pela iniciativa privada” (1998, p.43). Ainda, segundo Reis (2010b, p. 28), a produção de grande parte do conjunto das moradias populares era realizado pelo setor da indústria, do comércio e por empresários independentes, que de certa forma, foram responsáveis pela construção de parte importante do espaço urbano, e por isso, devem estar incluídas na relação das grandes obras da cidade.

Até essa época, portanto, a produção habitacional coube à iniciativa privada, que aplicava o capital excedente na construção de moradias de aluguel. A justificativa para isso estava no fato de que, na época, o setor de aluguéis era regulado pelo mercado, sem qualquer controle estatal. Além do que, esse tipo de investimento era visto como de baixo risco e segura valorização imobiliária, dado o crescimento da população, que a cada dez anos dobrava de tamanho, garantindo a demanda por moradia. Segundo Bonduki, esse tipo de habitação, feita pelo investidor privado para aluguel, pode ser chamada de produção rentista (1998, p.43).

Havia três principais formas de alojamento para as famílias nesse período, sendo que quase todas eram de aluguel. A primeira delas, mais comum ao redor do centro velho, eram os cômodos dispostos em fileiras ao longo de pequenas vielas, nos fundos das lojas. Nesse tipo de habitação, como mostra a Figura 10, de Benedito Calixto retratando a Várzea do Carmo, cada casa tinha sua viela, com numerosos cômodos nos fundos. Essa configuração proporcionava mesmo aos empresários mais prósperos das áreas comerciais a ampliação de seus lucros, através da construção de moradias precárias nos espaços livres de suas propriedades, que alugavam a preços extorsivos (REIS, 2010b, p. 28).

Figura 10 – Casas enfileiradas na Várzea do Carmo. Óleo sobre tela de Benedito Calixto, de 1892

Fonte: Blog do Estadão.

A outra forma comum de alojamento, em piores condições, eram os cortiços, que, embora proibidos e ameaçados de demolição, tornaram-se uma das formas mais comuns de habitação da classe trabalhadora (BONDUKI, 1998, p. 54). Os cortiços eram, na maioria das vezes, constituídos a partir de antigas edificações do centro que foram sendo abandonadas pelos antigos moradores, que se deslocavam para os novos bairros, como Campos Elíseos e Higienópolis. “As edificações antigas foram sendo transformadas em cortiços” (REIS, 2010b, p. 28).

Uma terceira forma de moradia popular era a das vilas operárias, construídas pelas indústrias, sob a forma de pequenas moradias unifamiliares dispostas em série. Havia dois tipos de vilas operárias, uma produzida por investidores privados e destinada ao mercado de locação, outra o assentamento habitacional promovido por empresas e destinado a seus funcionários (BONDUKI, 1998, p. 47). No caso da segunda modalidade, as moradias eram alugadas aos empregados e o aluguel, descontado de seus salários:

[...] as empresas debitavam os valores dos alugueis dos salários e, ao mesmo tempo, vendiam para todos os trabalhadores alimentos e tecidos ordinários nos armazéns que mantinham nas fábricas, em um sistema semelhante ao das cadernetas nas fazendas, na mesma época (REIS, 2010b, p. 29-31).

Desse modo, os pagamentos em dinheiro eram quase sempre evitados e substituídos por créditos liquidados semestralmente.

Na maioria dos bairros industriais de São Paulo, como Brás, Belenzinho, Mooca, Ipiranga, Barra Funda, Água Branca e Lapa, era comum encontrar vilas operárias construídas pelas indústrias. Hoje, muitas delas ainda existem, mesmo depois da desativação das unidades fabris, como é o caso da Vila Maria Zélia, fundada em 1917 no Belenzinho, junto à Cia Nacional de Tecidos de Juta. A vila contava com diversos equipamentos como escola, armazém, igreja e restaurante e cerca de duzentas casas, como mostra a Figura 11.

Figura 11 – Inauguração da Vila Maria Zélia, em 1917, e a vista de uma de suas ruas

Fonte: SPA.Blog São Paulo Antiga.

Figura 12 – Vila Maria Zélia. Armazém e vista de uma das ruas atualmente

Fonte: SPA.Blog São Paulo Antiga.

As características da urbanização da cidade na primeira fase da industrialização (fim do século XIX até 1930) destacaram-se por estabelecer um padrão urbano industrial, com os estabelecimentos fabris instalados no centro, principalmente nos distritos de Santa Ifigênia, Luz, Liberdade e Bela Vista e com as plantas industriais dos setores têxtil, metalúrgico e mecânico nos distritos de Brás, Mooca, Belenzinho e Tatuapé (MARQUES, 2010, p. 64-65), conforme mostra o Mapa 13.

Mapa 13 – Indústrias em 1914, em São Paulo

Fonte: LUME FAU-USP (apud MARQUES, 2010).

Segundo Langenbuch (1971), as zonas de industrialização antiga, caracterizada pelo período de 1875 a 1915, concentravam-se em dois trechos próximos às linhas férreas: a Faixa Industrial de Beira-Linha (Lapa-Utinga) e a Zona Mista Subferroviária (bairros a leste). De 1915 até 1940, fase em que, segundo o autor, “se inicia a verdadeira metropolização” (1971, p. 131) da cidade, as margens das ferrovias continuaram sendo as localizações preferidas das

indústrias. Entretanto, cada vez mais a ocupação se dava para fora do município de São Paulo, com os estabelecimentos procurando terrenos maiores e mais baratos.

A partir de 1930, a produção industrial se intensifica e São Paulo consolida sua hegemonia econômica no país. Para isso, a estratégia político-econômica do Governo de Getúlio Vargas foi fundamental. A atuação do Estado nesse período foi responsável pelos principais investimentos em melhoramentos da infraestrutura, ainda bastante precária na época. Ao invés de uma atuação voltada para os ideais comuns da nação, o governo atuou em prol da necessidade da elite e do capital estrangeiro em unificar o mercado nacional e desenvolver a industrialização.

A partir de 1950, São Paulo torna-se o maior centro industrial da América Latina. Conforme ressalta Mattos, “de seus três milhões de habitantes, nada menos de 420.000 se dedicam às atividades industriais; não existe, no país, maior concentração de operários” (1958, p. 70). Ainda segundo o autor, a concentração de operários ocorria principalmente em bairros das zonas Leste e Sudeste da cidade, seguindo o esquema a seguir:

[..] sua mais importante área industrial situa-se ao longo do eixo NW-SE, nas proximidade dos vales do Tietê e do Tamanduateí, onde se encontram os bairros da Lapa, Água Branca, Barra Funda, Freguesia do Ó, Casa Verde, Bom Retiro, Pari, Belenzinho, Tatuapé, Penha, Vila Carrão, Mooca, Ipiranga, Vila Prudente, que se prolongam através de São Caetano do Sul e Santo André, no rumo de SE, como através de Osasco, no rumo de NW (MATTOS, 1958, p. 70).

Segundo Villaça (1998, p. 136), até 1950, as indústrias não estavam localizadas uniformemente ao longo das ferrovias, mas se concentravam majoritariamente ao longo dos trilhos em direção a Santos. Já nos demais eixos, em direção a Campinas e ao Rio de Janeiro, houve um desenvolvimento industrial diminuto se comparado ao eixo São Paulo-Santos. Isso ocorreu devido à importância do Porto de Santos no intercâmbio entre a indústria paulistana e o restante do país e do mundo, já que o escoamento da produção era feito, nesse período, quase todo por transporte marítimo.

A partir de 1950, tem início um processo de alteração da dinâmica de localização industrial na cidade de São Paulo, que, para Langenbuch (1971, p. 212), deve-se a uma saturação das antigas zonas industriais. Além disso, no período entre 1940 e 1950, quando os investimentos na construção de rodovias são mais acentuados, consolida-se um novo modelo de transporte, que, por meio de incentivos do Governo Federal e de políticas que favoreciam a

indústria automobilística, induziu a relocação industrial, até então baseada no transporte ferroviário.

A construção de um modelo rodoviarista possibilitou a expansão da localização das atividades industriais, ao mesmo tempo em que a cidade passou por um intenso processo de expansão urbana e de metropolização, como pode ser observado no Mapa 14.

Mapa 14 – Concentração industrial (1930-1997)

Fonte: Meyer e Grostein (2004, p. 166-167).

A partir da década de 1950, quando as unidades industriais começam a ser transferidas para a periferia de São Paulo e para outros municípios, as habitações das vilas operárias foram sendo postas à venda pelas empresas e adquiridas por moradores de classe média, que, com algumas reformas, encontravam nessas unidades qualidades superiores à produção oferecida pelo mercado, na época.

A inversão do modelo ferrovia *versus* rodovia parece ser um dos momentos determinantes para início da refuncionalização dos antigos bairros industriais, considerando-se que ocorrem as primeiras mudanças no uso das edificações próximas às estradas de ferro,

que passaram de uso industrial para comércio varejista e depósitos. O papel da ferrovia também se alterou a partir do momento que a circulação e distribuição de riquezas no país passou do transporte sobre trilhos para o transporte sobre pneus, substituindo a função primordial do transporte de carga (matéria-prima e equipamentos) para o de mão-de-obra, principalmente porque os funcionários das indústrias moravam cada vez mais longe do centro como consequência dos altos custos de vida daquela área (MARQUES, 2010, p. 107).

A contínua expansão e renovação da ocupação espacial que marca o período de urbanização industrial na metrópole é também a essência que conduziu o fenômeno metropolitano a prosseguir no processo contínuo de transformações.

3.2.3. A reestruturação da cidade: da urbanização industrial à metrópole corporativa

O crescimento da capacidade produtiva, a consolidação de um mercado interno e a diversificação e saturação do parque industrial na metrópole paulista, que tiveram início depois dos anos 1950, criaram a necessidade de reorganização dos processos produtivos e dos sistemas de gestão da produção industrial metropolitana. Estabeleceu-se um período de reestruturação urbana da metrópole.

Apesar da expressiva concentração industrial da cidade nos anos de 1960 a 1970, o ritmo de crescimento já diminuía em relação ao da década de 1950. Ao mesmo tempo, o ritmo crescimento industrial na região metropolitana e no interior seguia acelerado¹⁴. Ou seja, enquanto a altíssima concentração industrial no centro paulistano começara a se diluir nos anos de 1960, por meio de um processo de desconcentração, a concentração industrial em alguns municípios limítrofes ou próximos à capital aumenta (SAMPAIO, 2009, p. 201).

Se, por um lado, a dispersão da ocupação urbana torna-se uma característica da configuração metropolitana, por outro, há, na capital, uma concentração dos serviços avançados relacionados ao comando da produção. Assim, concentração e dispersão constituem processos espaciais importantes para se compreender a nova dinâmica da

¹⁴ Pode-se considerar, segundo Diniz (2000, p. 22), o período por volta de 1970 como pico da concentração industrial do Estado de São Paulo. “com menos de 3% da área geográfica do país, chegou a participar com 40% da renda nacional, 58% da produção industrial e 20% da população do país, com destaque para sua área metropolitana, que alcançou 44% da produção industrial do país naquele ano”.

metrópole, além de evidenciarem razões pelas quais a refuncionalização da orla ferroviária tornou-se um relevante projeto para o funcionamento dos nexos globais.

Sobre esse processo de dispersão e concentração, Lencioni esclarece:

A metrópole contemporânea, devido ao seu espraiamento territorial e à conurbação de cidades, apresenta uma densidade populacional menor que a metrópole coesa do passado. Seus limites territoriais são difusos, dado o grande grau de dispersão, por exemplo, da população, das atividades de consumo, da área construída e das atividades produtivas. Mas, essa dispersão não deve comprometer, no entanto, a visão de que ela possui um alto coeficiente de concentração, a exemplo da concentração de trabalho qualificado, de serviços produtivos, ou seja, daqueles serviços voltados ao atendimento às empresas com fortes vínculos com o mercado mundial, de fluxos virtuais, de população, de renda e de edifícios verticalizados (LENCIONI, 2008, p. 9).

A metrópole se consolida dispersa enquanto forma e concentrada em termos de comando, característica marcante o meio técnico-científico-informacional que tem na cidade de São Paulo uma forte expressão. Segundo Santos (1994, p. 38), “dispersão e concentração dão-se, uma vez mais, de modo dialético, isto é, de modo complementar contraditório”, ou seja, enquanto as atividades de produção material tendem a se dispersar, a produção imaterial relacionada à função de comando tende a concentrar-se ainda mais. Ainda, ressalta o autor:

Ainda que o peso da atividade industrial seja muito expressivo na aglomeração paulistana, se a compararmos com o resto do país, não é essa função metropolitana que atualmente assegura a São Paulo um papel diretor na dinâmica espacial brasileira. Esse papel é devido às suas atividades quaternárias de criação e controle, praticamente sem competidor no país, pois agora são os fluxos de informação que hierarquizam o sistema urbano. O papel de comando é devido a essas formas superiores de produção não material, elas próprias sendo uma consequência da integração crescente do país às novas condições da vida internacional. O *locus* dessas atividades privilegiadas, tão diferentes da produção industrial, tem, todavia, muito a ver com o fato de que essa mesma aglomeração paulistana era, e continua sendo, um centro importante de uma atividade fabril complexa (SANTOS, 1994, p. 38).

Na medida em que as indústrias se deslocam para a periferia da Grande São Paulo e para o interior do estado, a capital se especializa cada vez mais como fornecedora de serviços. De acordo com Lencioni (2008, p. 15), outra característica importante é que na metrópole se adensa a indústria inovadora e de alta tecnologia, num quadro de refluxo da atividade industrial e de reconversão das áreas tradicionalmente industriais da cidade, que passam a se constituir como resíduos de outro tempo, à espera de reconversão.

Nesse sentido, Singer (1968) aponta o fato de que multiplicam-se as empresas de consultoria técnica e científica, os escritórios de profissionais liberais, de contabilidade e auditoria, de serviços mecanizados, de pesquisas de mercado e de publicidade. Além dessas, a cidade especializa-se como centro financeiro, concentrando, por exemplo, um número considerável de bancos, companhias de seguro e de financiamento e escritórios de corretagem. Também os serviços de saúde desempenham função cada vez mais relevante na vida econômica da cidade, atendendo inclusive a um numeroso público que vem do interior e de outras partes do país. E, finalmente, alerta o autor, São Paulo é a sede da administração do estado economicamente mais dinâmico do Brasil e cujos serviços estão, de modo geral, bastante concentrados na capital e se expandem num ritmo acelerado (1968, p. 76-77).

Assim, sem deixar de ser a metrópole industrial do país, embora fosse grande o movimento de desconcentração da produção, São Paulo torna-se a metrópole dos serviços, e mais, segundo Santos, pode ser traduzida como uma metrópole quaternária, isto é, a cidade se torna “o grande centro de decisões, a grande fábrica de ideias que se transformam em informações e mensagens, das quais uma parte considerável são ordens” (SANTOS, 1994, p. 38).

O resultado espacial desse processo pode ser interpretado através das alterações das funções urbanas e das modificações da lógica interna da cidade. A metrópole transnacional se assenta sobre a metrópole industrial e transforma as necessidades do espaço, que precisa ser preparado de maneira particular para cada tipo de produção. Assim, a cidade deixa de ser o lugar adequado para a produção moderna, necessitando de outras áreas, técnica e cientificamente construídas para responder às novas demandas (SANTOS, 1994, p. 46).

Essa observação, conduz a dois aspectos importantes:

Por um lado, constata-se o início de um movimento de deslocamento funcional da atividade industrial para outras regiões do estado de São Paulo, em busca de melhores resultados econômicos. Por outro, em decorrência do primeiro, observa-se o abandono de grandes complexos industriais e a gradual substituição e adaptação desses espaços por edificações comprometidas com as novas funções da metrópole, sobretudo àquelas identificadas com o setor terciário (MEYER; GROSTEIN, 2010, p. 44).

O Mapa 15, evidencia as principais áreas industriais em transformação na Região Metropolitana de São Paulo. Trata-se de significativa porção territorial no interior da metrópole que afeta, sobretudo, as instalações da primeira etapa da industrialização nos

bairros centrais, mas também aquelas do ABC Paulista, relacionadas à instalação da indústria automobilística a partir dos anos 1950.

Mapa 15 – Áreas industriais em transformação na Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: Meyer e Grostein (2010, p. 45).

A nova localização industrial correspondeu, num primeiro momento, durante o período de 1940 a 1950, aos eixos rodoviários, em substituição aos ferroviários. Com a melhoria da rede viária, tanto para transporte da produção como do transporte público para locomoção dos trabalhadores, e a aceleração industrial no período seguinte, entre 1950 e 1960, a ocupação em torno do eixo rodoviário se fortalece, a ponto de alterar a estrutura urbana da cidade, que passou a basear-se no modelo centro-periferia.

Aqui, vale ressaltar ideia de Caldeira (2000), que afirma que as regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação. Segundo a autora, a segregação espacial (e social), característica importante das cidades, aparece, ao longo do século XX, sob três formas diferentes de expressão no espaço. A primeira estendeu-se do fim do século XIX até os anos 1940 e gerou uma cidade concentrada, em que os diferentes grupos sociais se comprimiam numa área urbana pequena e estavam segregados por

tipos de moradia. A segunda, que vai dos anos 1940 aos 1980, é marcada pelo desenvolvimento do modelo centro-periferia, como descrito no parágrafo anterior. Nesse modelo, diferentes grupos sociais estão separados por grandes distâncias: classes média e alta concentram-se nos bairros centrais, dotados de infraestrutura, e os pobres vivem nas precárias e distantes periferias. Mais recentemente, a partir dos anos 1980, a autora aponta a existência de uma terceira forma de segregação, em que os diferentes grupos sociais estão, muitas vezes, próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns (CALDEIRA, 2000, p. 211).

Ainda sobre o segundo padrão centro-periferia, marcado pela forma dispersa com baixa densidade populacional e baseada no transporte por ônibus para a classe trabalhadora e automóveis para as classes média e alta (CALDEIRA, 2000, p. 218), podemos dizer que sua consolidação se deu através de um processo em que o deslocamento da indústria e o valor da terra são os principais fatores que, de acordo com Singer (1968), agem de forma conjunta. Cada vez que uma empresa procura se instalar em São Paulo, busca uma localização favorável para seus fins específicos, em que as vantagens relativas não sejam mais do que compensadas pelo preço da terra, quer alugue, quer compre o imóvel. Conforme se instala, a empresa oferece um determinado número de empregos, e se torna atrativa do ponto de vista do uso residencial. Consequentemente, o uso residencial atrairá outros, como comércio, igreja, escolas, etc.. Quando esses serviços começam a se estabelecer no entorno da empresa, a pressão da procura residencial aumenta, o que eleva o preço da terra. As empresas, que não necessitam desses serviços, procuram áreas onde o preço da terra é menor. Desse modo, verifica-se sua expulsão para a periferia da cidade e a transformação de bairros industriais em bairros mistos. Nesses bairros, algumas antigas fábricas remanescentes atestam seu passado industrial. Eventualmente, sem possibilidade de expansão, preferirão vender seus terrenos por preços elevados e adquirir glebas maiores em áreas mais afastadas do centro, em que haja serviços necessários à indústria e o preço da terra seja menor, e onde o mesmo processo voltará a se repetir (SINGER, 1968, p. 74-75).

A necessidade de modificar a cidade, reconstruindo o espaço urbano, faz-se sentir de forma repetida e a fracos intervalos (SANTOS, 1994, p. 46). Entre os mecanismos pelos quais isso ocorre, está a refuncionalização das antigas áreas industriais deixadas para trás, que, ao mesmo tempo em que representam um importante legado territorial do período da urbanização pretérita, oferecem grande gama de possibilidades de usos, devido a sua

dimensão e localização urbana plenamente equipada de infraestrutura, tornando-se, assim, territórios de disputa entre os diversos agentes da produção do espaço.

3.3. A operação urbana consorciada Lapa-Brás

Para termos condições de estabelecer uma análise para essa parcela da cidade em processo de refuncionalização, é importante buscar o que há de específico nessa região incorporada ao perímetro da operação urbana Lapa-Brás. Para tanto, recorreremos à leitura de documentos que tratam do estudo da região e ao termo de referência elaborado pela Prefeitura de São Paulo para a contratação de empresas para elaboração do plano urbanístico dessa operação. Por último, realizamos alguns levantamentos fotográficos, a fim de verificar as atividades industriais observadas em levantamentos de campo.

O termo de referência, além de descrever detalhadamente o objeto de contratação, contém uma apresentação sobre o processo de urbanização na região e uma análise das dinâmicas recentes, no intuito de auxiliar as contratadas na elaboração do relatório que subsidiará a formulação da lei específica da operação urbana consorciada em questão. O documento também explicita os objetivos e diretrizes do poder público para a transformação da região mediante mecanismos de concessão de potencial construtivo, com a arrecadação de recursos do setor privado, para melhorias dos sistemas técnicos do perímetro da operação, como contrapartida.

De acordo com o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002), foram previstos diversos perímetros de estudo para operações urbanas consorciadas, entre eles, delineou-se uma faixa contínua, ao longo das orlas ferroviárias, no sentido Noroeste-Sudeste, passando pela região central, sobre a qual estão previstas implantações de operações urbanas, a saber: Diagonal Norte, Água Branca, Centro e Diagonal Sul.

A operação Lapa-Brás é formada por partes das áreas das operações urbanas Diagonal Norte, Diagonal Sul e Centro e incorpora a totalidade da operação urbana Água Branca, cuja adequação à legislação está em curso. O perímetro que abrange partes das subprefeituras da Lapa, da Sé e da Mooca, engloba os bairros da Lapa, Vila Romana, Barra Funda, Santa Cecília, Campos Elíseos, Bom Retiro, Pari e Brás, conforme mostra o Mapa 16.

Mapa 16 – Perímetro da operação urbana Lapa-Brás, Água Branca e Centro

Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagem do Google Maps e perímetros estabelecidos a partir de informações da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Com vimos anteriormente, no capítulo 2, a implantação das ferrovias nesse território foi fator determinante no processo de urbanização da área. Sua localização gerou uma extensa faixa territorial, limitada pelo rio e pela própria ferrovia. Nessa faixa, ao longo do século XX, formaram-se bairros com forte presença de indústrias, em conformidade com o principal meio de produção da época, e reafirmada posteriormente pela lei de Zoneamento de 1972.¹⁵ Já ao sul das ferrovias, o uso e a ocupação do território é historicamente mais diversificado, com a presença de comércio, serviços e residências, como mostra o Mapa 17, de uso do solo por predominância.

¹⁵ Na cidade de São Paulo, a Lei de Zoneamento, aprovada no início da década de 1970 — Lei no 7.805/1972, delimitou zonas de uso, para regular as funções urbanas. Para as áreas industriais, foram instituídas as Zonas Z6 (Zona predominantemente industriais) e Z7 (Zona estritamente industrial). Durante a década de 1980, essas áreas foram tratadas pelos planos subsequentes como algo consolidado, de modo que as proposições dos órgãos de planejamento restringiram-se a normatizá-las e regularizá-las (MENEGON, 2008).

Mapa 17 – Uso do solo por predominância

A ferrovia que conformou a ocupação do território no início da urbanização da cidade é vista pelo governo municipal, como evidencia o termo de referência da operação urbana, como entrave às transformações na metrópole visadas pelo poder público. Segundo o documento, a ferrovia divide fisicamente a região, impedindo a conexão da rede de vias coletoras que se consolidou a sul e a norte do eixo durante o século passado. Os impactos dessa descontinuidade, segundo o mesmo documento, podem ser medidos ao se observar as diferenças dos padrões urbanísticos, como a divisão fundiária e a conformação de quadras entre os bairros da Lapa, Pompeia e Perdizes, a sul, e Lapa de Baixo e Barra Funda, a norte. Ressalta ainda, que a implantação da ferrovia em superfície no trecho mais próximo ao centro da cidade, como Santa Cecília e Bom Retiro, foi determinante para a falta de fluidez na ligação entre os dois lados da infraestrutura resultando, às margens da linhas férreas, na criação de “zonas de transição, com malha urbana descontínua, sem caráter ou identidade definidos cujas edificações com frequência voltam as costas para a barreira ferroviária” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2010b, p. 4).

Mapa 18 – Abrangência da operação urbana Lapa-Brás

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

No auge do período da urbanização industrial, a ferrovia foi um dos principais elementos para o funcionamento do sistema produtivo e para a produção do padrão de urbanização paulista. Hoje, esse sistema técnico tornou-se, diante dos nexos da produção da metrópole contemporânea, um limitador no processo transformação do uso do território para que atenda às novas demandas de produção impostas pela nova divisão internacional do trabalho e, nesse sentido, as refuncionalizações espaciais despontam como solução para resolver tais impasses.

Para a viabilização destas transformações no território da urbanização pretérita, o poder público lançou mão das normas que estruturam o uso e a ocupação do solo. Segundo o Plano Diretor Estratégico de 2002 – Lei nº 13.430, atualmente em processo de revisão¹⁶, grande parte das zonas identificadas como industriais foram incluídas em perímetros delineados ao longo das orlas ferroviárias e consideradas áreas de estudo para a implantação de operações urbanas consorciadas. Também a lei de Uso e Ocupação do Solo de 2004 – Lei nº 13.885/2004 – estabeleceu usos mistos para as antigas zonas industriais e as denominou Zonas Industriais em Reestruturação¹⁷, com possibilidade de maior adensamento, indicando a intenção de transformação dessas áreas, como reforça o próprio termo de referência:

[...] a atual lei geral de zoneamento classifica a maior parte dessa porção urbana como zonas mistas e zonas de centralidade, indicando a nova ocupação desejada para as áreas da cidade que já possuem infraestrutura instalada e com maior acessibilidade ao sistema de transporte, em especial o transporte de alta capacidade, caracterizando o que se convencionou chamar de “volta ao centro” e “cidade compacta”, diretrizes que foram incorporadas ao presente termo de referência (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2010b, p. 15).

O Mapa 19 mostra as zonas industriais em refuncionalização e os limites das novas operações urbanas da orla ferroviária: Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca.

¹⁶ De acordo com o Estatuto das Cidades, o plano diretor deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos. São Paulo, cujo plano diretor foi aprovado durante a gestão Marta Suplicy (PT), Lei 13.430/02, iniciou uma tentativa de revisão em 2006, mas o processo de discussão da proposta foi considerado pouco transparente e paralisado por causa de inúmeros questionamentos judiciais. Em 2013, o prefeito Fernando Haddad (PT) retomou o processo de revisão, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SMDU), responsável pela condução de todas as etapas de trabalho de revisão participativa do plano diretor, iniciada em abril de 2013. De acordo com o Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), a ordenação do espaço será realizada por meio da definição de macrozonas, macroáreas, zoneamento, zonas especiais, rede de estruturação da transformação urbana e instrumentos de política urbana. Com relação à definição de nossa área de estudo, esta se insere dentro da Macroárea de Estruturação Metropolitana, conforme Mapa 2, em anexo, localizada nas várzeas dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí e caracterizada pela presença de grandes vias estruturais e ferrovias, pela baixa densidade habitacional e demográfica e pela existência de indústrias. Destaca-se, entre os objetivos específicos da Macroárea de Estruturação Metropolitana, a promoção de transformações estruturais nos padrões de uso e ocupação do espaço urbano e na base econômica local, considerando-se que atuam diretamente no processo de refuncionalização da área de estudo.

¹⁷ Em nossa compreensão, não se trata ainda de reestruturação, mas de refuncionalização do espaço, já que reservamos o conceito de reestruturação para processos mais amplos, como a reestruturação da cidade (SPOSITO, 2004) e urbana (SOJA, 1989; SANTOS; ANTAS JR.).

Mapa 19 – Diretrizes de uso e ocupação do solo, segundo a Lei de Zoneamento de 2004

Fonte: Prefeitura de São Paulo, adaptado pela autora.

Ao consultarmos o termo de referência da operação urbana Lapa-Brás, é possível verificar a intenção de preservação do patrimônio edificado, com uma significativa indicação de mudança de uso. Para tanto, é mencionada a necessidade de identificação das atividades econômicas instaladas, bem como a possibilidade de relocação das que não sejam compatíveis

com a intervenção proposta. Enquadram-se aí atividades industriais, em especial aquelas que ocupam terrenos superiores a 2.500m²; de acordo com porte, atividade, postos de trabalho, produto e tecnologia empregada, indica-se a realocação, especialmente para o perímetro da operação urbana Rio Verde- Jacu, na porção do extremo leste do município em que se prevê o incremento de postos de trabalho (São Paulo, 2010a; 2010b).

Ao examinar os subdistritos que compõem a região da operação urbana, é possível constatar, de modo contundente, a incorporação de antigas áreas industriais às demandas dos setores de serviço e residencial. A antiga paisagem, marcada pela presença de edifícios industriais, vai se transformando progressivamente, sendo notável o aumento e adensamento do setor terciário e de edifícios residenciais ao longo da orla ferroviária.

Figura 13 – Lapa (Estação Piqueri): torres residenciais do lado esquerdo da ferrovia, construídas sobre antigas áreas industriais; ao lado direito da ferrovia, antiga área residencial, ainda pouco verticalizada

Fonte: Arquivo da autora, 2013.

Figura 14 – Lapa (Estação Piqueri): torres residenciais em antigas áreas industriais e trens de carga e de passageiros usando a mesma linha ferroviária

Fonte: Arquivo da autora, 2013.

Alguns importantes remanescentes da memória industrial foram adaptados para usos diversos: culturais, como o SESC Pompeia, a Casa das Caldeiras e a Estação Ciência; institucionais, como o Tenda da Lapa, onde funciona a subprefeitura do distrito. Outros edifícios estão abandonados ou têm sido usados como depósitos e estacionamentos, como mostra a Figura 15.

Figura 15 – Lapa. Galpão industrial da Metalúrgica Martins Ferreira, à rua William Speers, junto à estação de trem da Lapa, onde atualmente funciona um estacionamento

Fonte: Arquivo da autora, 2013

O processo de reestruturação da cidade, respaldado pela legislação municipal do plano diretor e lei de zoneamento, também é reforçada pelas diretrizes de implantação das operações urbanas contidas no termo de referência elaborado pela Prefeitura de São Paulo. Segundo o documento, a região apresenta potencialidades para a implementação de um projeto nos padrões da urbanização das grandes cidades mundiais, como exposto a seguir:

Tais potencialidades exigem do projeto urbano que ora se busca estruturar uma amplitude de olhar no sentido de reunir e compatibilizar o atendimento às necessidades locais, com o cosmopolitismo dos mais importantes centros urbanos; a adequação às particularidades do sítio, com a linguagem urbanística

contemporânea; a atração de investimentos econômicos privados, com a criação de oportunidades para que os atuais moradores e usuários possam também usufruir da valorização proporcionada pelas melhorias. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2010b, p. 15).

Considerando a extensão do território abrangido por essa operação urbana consorciada, com área total de 2.345 hectares, as características específicas que compõem seu perímetro e o projeto de reestruturação de cidade que se pretende, definiu-se uma divisão em subperímetros, constituídos, por sua vez, de setores, como hipóteses iniciais de subdivisão funcional de unidades de projeto e de intervenção. Os subperímetros definidos são quatro, a saber: Lapa, com 602 hectares; Água Branca, com 500 hectares; Centro, com 500 hectares e Brás, com 657 hectares. Para cada subperímetro estabeleceu-se um conjunto de diretrizes, sistematizadas na Tabela 22.

Tabela 22 – Propostas preliminares: operação urbana Lapa-Brás

Lapa
Criação de terminal e estação intermodal no pátio ferroviário da Lapa com funções e serviços múltiplos;
Ordenar a circulação de veículos para restringir os impactos decorrentes da implantação do novo terminal;
Resgatar a identidade do Largo da Lapa a partir de restrições às novas edificações nas proximidades, que deverão priorizar horizontalidades de volumetria e manter o alinhamento das antigas edificações ainda existentes;
Melhorar a acessibilidade à estação Domingos de Moraes, através da abertura de vias e implantação de espaços de uso público;
Estabelecer novas funções para a Av. Raimundo Pereira de Magalhães, interligando-a como principal acesso à região de Pirituba;
Implantar corredores ambientais de reinserção dos córregos Tiburtino e do Curtume, destinando as áreas contíguas ao lazer e à drenagem;
Destacar a presença dos cursos d'água dos córregos Tiburtino e do Curtume na paisagem através da volumetria e dos alinhamentos das novas construções ;
Promover a articulação do eixo Tendal da Lapa-Estação Ciência-Terminal-Mercado da Lapa, revelando sua contiguidade.
Água Branca
Ressaltar as presenças dos córregos Água Preta (oculto) e Água Branca (parcialmente tamponado);
Prever tipo de ocupação com características de centralidade no entorno do entroncamento das linhas 9 – Diamante da CPTM e 6 – Laranja do Metrô, na altura da atual estação Água Branca;
Integrar e valorizar os imóveis de interesse histórico situados no entorno próximo;
Integrar a área delimitada pelas avenidas Presidente Castello Branco, José Nello Lorenzon, Marquês de São Vicente, Nicolas Boer (com grande incidência de propriedades municipais) à região através de áreas verdes, equipamentos públicos e vias de acesso;

Dividir as glebas vizinhas à avenida Nicolas Boer, com destinação de áreas verdes, institucionais e sistema viário devidamente integrados ao entorno;

Evidenciar o eixo transversal que liga o Parque Fernando Costa, o Memorial da América Latina e a área atualmente ocupada pelo Play Center por meio de uma sucessão de espaços livres, verdes e construídos, de modo a dar vitalidade ao percurso;

Reconstituir a frente da avenida Francisco Matarazzo no trecho entre as ruas Adolfo Pinto e Germaine Bouchard fazendo predominar a horizontalidade das novas construções e a permeabilidade do fluxo de pedestres entre a estação Barra Funda e a avenida, através de espaços públicos;

Evidenciar o eixo visual que liga o edifício-sede do Parque Fernando Costa ao Memorial da América Latina;

Integrar, através de espaços livres e novas construções para usos diversos, o espaço que hoje abriga o terminal intermodal da Barra Funda, o edifício da UNESP e o Memorial da América Latina.

Centro

Integrar espacialmente os equipamentos culturais localizados em ambos os lados da avenida Tiradentes através da implantação ou qualificação de percursos que superem a barreira da avenida;

Considerando a extensa área de ZEIS ao longo dos trilhos existentes, que deverá ser ocupada predominantemente por edifícios residenciais de interesse social e de mercado popular, a nova avenida deverá ser implantada de modo a preservar os futuros usos do tráfego de passagem, através da implantação de vias locais, com passeios amplos e densamente arborizados;

Prever infraestrutura de apoio às áreas residenciais adjacentes à futura avenida: áreas verdes e parques de vizinhança, equipamentos institucionais, culturais e esportivos;

Retirar o elevado Costa e Silva;

Preservar e destacar o eixo visual da avenida São João até o edifício Altino Arantes adotando para as novas construções os alinhamentos e gabaritos das construções existentes;

Revelar o encadeamento dos espaços públicos que se inicia na Praça Marechal Deodoro, passando pelo Largo de Santa Cecília, o terminal de ônibus Amaral Gurgel, as alças do elevado Costa e Silva e o Largo do Arouche;

Adotar novas seções transversais para as avenidas Amaral Gurgel e General Olímpio da Silveira de modo a ampliar e qualificar os passeios existentes;

Requalificar as áreas verdes existentes e implantar novas, de âmbito local, como suporte ao incremento do uso residencial;

Brás

Integrar as estações Brás da CPTM e do Metrô ao entorno, fazendo com que exerçam o papel de articulação entre os diversos equipamentos públicos e de uso público existentes;

Induzir o incremento dos usos habitacionais, dos serviços e comércio de âmbito local de modo a promover a vitalidade da região em todos os períodos do dia e em todos os dias da semana;

Criar novas áreas verdes, atribuindo-lhes papéis diferenciados: ao longo da futura avenida, como elemento de caráter articulador e integrador entre as estações de transporte público e os equipamentos institucionais, e de caráter local, como elemento de suporte ao adensamento;

Reinserir o rio Tamanduateí na paisagem através da reurbanização dos passeios e da ocupação ao longo da avenida do Estado;

Elaborar propostas de ocupação das áreas de ZEIS a partir de projetos integrados ao tecido urbano existente e às intervenções vinculadas à nova via.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do termo de referência da Prefeitura de São Paulo, 2010.

De forma geral, vemos que os subperímetros apresentam diretrizes semelhantes, que tratam do incremento de usos habitacionais, sobretudo nas áreas de ZEIS, da ampliação e requalificação de espaços públicos e áreas verdes, da articulação de equipamentos públicos e

da melhoria das condições dos cursos d'água existentes nas áreas. Contudo, duas intervenções nos chamam a atenção devido à sua magnitude. A primeira é a criação de terminal e estação intermodal no pátio ferroviário da Lapa, com funções e serviços múltiplos e a outra, no subperímetro centro, a proposta de retirada do elevado Costa e Silva.

De acordo com o termo de referência, a criação de um novo terminal intermodal no pátio ferroviário da Lapa de Baixo, incluindo aí um novo terminal de ônibus, em substituição ao terminal da Barra Funda, permitiria impulsionar a ocupação do entorno com atividades ligadas ao setor de serviços, dada a acessibilidade e proximidade aos eixos de ligação com cidades como Campinas, Valinhos, Jundiaí. A intenção é induzir a criação de uma nova centralidade nessa zona historicamente caracterizada pela produção industrial, com atividades voltadas ao setor terciário, para que possa atender às demandas de uma metropolização corporativa.

O projeto ainda prevê o rebaixamento de aproximadamente 12 km de calhas do sistema de transportes sobre trilhos desde as proximidades da Lapa até o Brás, com a intenção de criar continuidade do traçado viário entre os dois lados da ferrovia, de forma a impulsionar as transformações pretendidas de uso e ocupação do solo, como mostra o trecho abaixo:

A superação da barreira da ferrovia e a reurbanização de sua orla se apresentam como importante elemento estruturador e ordenador do território, do ponto de vista urbanístico geral, abrangendo a melhoria da mobilidade, da acessibilidade, a reconstituição do tecido urbano pela continuidade do sistema de circulação, a possibilidade de ocupar ordenadamente áreas vazias ou subutilizadas, a indução à ocupação de áreas já urbanizadas com novos padrões fundados no aumento da densidade populacional e construtiva, no equilíbrio entre oferta de moradia e de postos de trabalho, no aumento da permeabilidade do solo, da cobertura vegetal, dos espaços públicos de convívio e lazer (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2010b, p. 11).

Para complementar o projeto de criação do terminal intermodal na Lapa, previu-se que as linhas férreas vindas das regiões sul (linha 9 – Esmeralda), oeste (linha 8 – Diamante) e norte (linha 7 – Rubi) possam ter seus traçados alterados, de modo a confluir para uma nova estação terminal. O Mapa 20 mostra a situação atual do transporte de alta capacidade.

Quanto à retirada do elevado Costa e Silva, o documento deixa explícito que, a partir desse rebaixamento dos trilhos, cria-se uma alternativa de rota aos usuários do elevado, de forma que este possa ser eliminado totalmente ou apenas no trecho entre a Praça Franklin Roosevelt e o Largo Padre Péricles. O termo de referência ressalta que a retirada do elevado

Costa e Silva deverá proporcionar o espraiamento das qualidades do bairro de Higienópolis para todo o subperímetro. Contudo, esse espraiamento não implica apenas suas características espaciais, mas também sociais e econômicas. Higienópolis é um dos bairros mais ricos da cidade e suas características são bastante distintas das dos bairros adjacentes. Portanto, esse objetivo poderia significar, na prática, a substituição das tipologias existentes, sem a criação de condições e mecanismos para manter a população hoje residente na região, num processo similar ao ocorrido em outras áreas de operação urbana (BARBOSA, 2012).

Mapa 20 – Transporte de alta capacidade (existente)

A partir da divisão inicial em subperímetros, propõe-se uma subdivisão em oito setores, com base nas dimensões, características geográficas e topográficas e na intensidade de ocupação do solo. Nos setores, o objetivo é promover alterações nos padrões de ocupação do solo mediante a concessão onerosa do direito de construção, da alteração de usos e de alguns parâmetros urbanísticos, aplicando-se os mecanismos tradicionais das operações urbanas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2010b, p. 30). Trata-se, portanto, do uso de um

conjunto de incentivos típicos do instrumento de operação urbana consorciada para alcançar transformações urbanísticas previamente definidas, como, por exemplo, o uso dos recursos obtidos pela outorga onerosa para a implantação de infraestrutura necessária para suportar o incremento populacional previsto.

Além dessas duas divisões, o perímetro total de abrangência da operação foi dividido em dois níveis de intervenção, as “Áreas de Transformação Incentivada” e as “Áreas de Transformação Induzida”, que deverão ser tratados no plano urbanístico por escopos e graus diferenciados de detalhamento. Para as Áreas de Transformação Incentivada, está prevista uma análise de compreensão geral, por parte do consórcio selecionado, que deverá indicar as intervenções complementares, de diversas naturezas, além da avaliação dos potenciais de renovação e estoques de área adicional de construção para os usos residencial e não residencial. Já nas Áreas de Transformação Induzida, caracterizadas pelo termo de referência como “porções territoriais marcadas por fatores estruturais que se pretende reforçar ou alterar” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2010b, p. 24), espera-se que o consórcio de empresas contratado desenvolva níveis mais aprofundados de projetos, que contemplem a indicação, caracterização, pré-dimensionamento e pré-orçamento de intervenções estruturais no espaço físico, a indicação de diversidade de usos e de densidades a alcançar e a consolidação de todos os estudos num plano de massas que os traduza em termos de forma e volumetria. Vale ainda ressaltar que o perímetro da Área de Transformação Induzida está associado, sobretudo, à orla da linha ferroviária e aos usos do solo com predominância industrial, conforme Mapa 21.

Vemos, assim, que o processo de refuncionalização, reforçado nessas áreas delimitadas como de Transformação Induzida, implica em transformações a partir da criação de novas formas e, compreendido em seu conjunto, tem o objetivo de mudar a função de toda uma zona. Para tanto, depende de normatividade intensa, ou seja, o Estado permite a ação empresarial, mas também busca regular tais mudanças, ainda que o mercado, de modo ainda mais amplo, seja capaz de subverter algumas diretrizes.

Mapa 21 – Áreas de transformação induzida e incentivada e uso solo industrial predominante

3.3.1. A dinâmica urbana na área da operação urbana Lapa-Brás: indústria e valor da terra

Se, por um lado, a paisagem denuncia o processo de reestruturação da cidade em curso, por outro, o número de estabelecimentos industriais mostra que a dinâmica dessa atividade é bastante forte ainda hoje em alguns distritos que compõe os limites da operação urbana Lapa-Brás. Para demonstrar isso, utilizamos dados referentes à atividade industrial no período entre 1985 e 2005 da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), a partir da sistematização feita pela tese de Marques (2010), cuja pesquisa trata da caracterização da trajetória da indústria no município de São Paulo. No último capítulo da tese, a autora analisa o período pós 1985, quando o processo industrial no município foi marcado não só pela saída de plantas industriais, mas também por um processo de transformação em toda estrutura industrial.

Embora a autora utilize, em sua análise, dados de número de estabelecimentos e de empregos nos anos de 1985, 1990, 1995, 2000 e 2005, nós utilizaremos apenas os números de estabelecimentos industriais nesses mesmos anos, separados por distritos. Somente no fim de nossa análise sobre os dados industriais mais recentes é que trazemos uma tabela que resume o número de estabelecimentos e de pessoal ocupado na indústria para a totalidade do município de São Paulo.

Assim, em 1985, dos 32 distritos com maior número de estabelecimentos industriais, cinco dos oito que perfazem a área da operação urbana Lapa-Brás estão presentes. São eles: Brás, em 1º lugar, Bom Retiro, em 2º, Lapa, em 8º, Santa Cecília, em 13º e Pari, em 23º, conforme Gráfico 6. Segundo Marques, “o Brás, com 1.680 estabelecimentos, concentrava 7,5% do total de estabelecimentos da cidade, e o distrito do Bom Retiro, com 1.615 estabelecimentos, concentrava 7,2%.” (2010, p. 270).

Ainda na faixa entre 400 e 500 estabelecimentos, havia outros nove distritos, entre os quais o da Lapa e o de Santa Cecília. Já o distrito do Pari aparecia entre os onze na faixa entre 300 e 400 estabelecimentos.

Gráfico 6 – Número de estabelecimentos – 1985

Fonte: Marques (2010, p. 272), com base na RAIS de 1985.

Em 1990, os distritos do Brás e do Bom Retiro continuavam com a maior concentração de estabelecimentos industriais, sendo que em ambos o número aumentou em relação a 1985. Como ressalta Marques, “o Brás tinha 1.680 em 1985 e cresceu para 1.962 em 1990. Já o Bom Retiro tinha 1.615 e também cresceu para 1.853 estabelecimentos em 1990.” (MARQUES, 2010, p.273). O distrito da Lapa também apresentou crescimento no número de

estabelecimentos em 1990 e passou a fazer parte do grupo de distritos com mais de 500 estabelecimentos, totalizando 574.

Gráfico 7 – Número de estabelecimentos – 1990

Fonte: Marques (2010, p. 274), com base na RAIS de 1990.

Em 1995, os levantamentos apontavam para uma diminuição no número de estabelecimentos em todos os distritos. Ainda assim, Brás e Bom Retiro ainda lideravam, com 1.683 e 1.567, respectivamente. A Lapa, nesse período, se manteve no grupo dos distritos com mais de 500 estabelecimentos industriais, ao lado do Belém, da Água Rasa e do Sacomã. Na sequência, aparecem os distritos do Jabaquara e da Mooca, com números abaixo de 500.

Gráfico 8 – Número de estabelecimentos – 1995

Fonte: Marques (2010, p. 276), com base na RAIS de 1995.

No período de 1995 a 2000, o número de estabelecimentos industriais também apresentou queda, sobretudo nos distritos com mais de 500 estabelecimentos em 1995. Mesmo assim, destaca Marques, o Brás e o Bom Retiro se mantiveram como líderes em 2000.

“O Brás reduziu de 1.683 estabelecimentos em 1995 para 1.598 estabelecimentos em 2000 e o Bom Retiro reduziu de 1.567 para 1.451 estabelecimentos no mesmo período” (2010, p. 276). Os distritos da Lapa, com 432, e do Belém, com 479, deixaram o grupo dos distritos com mais de 500 estabelecimentos em 2000, que os distritos do Jabaquara, da Água Rasa e do Sacomã passaram a integrar.

Gráfico 9 – Número de estabelecimentos – 2000

Fonte: Marques (2010, p. 278), com base na RAIS de 2000.

No último período analisado, entre 2000 e 2005, os dados mostraram aumento nos números dos distritos com mais de 500 estabelecimentos, no Município de São Paulo. Os distritos do Brás e do Bom Retiro se mantiveram à frente, com 1.867 e 1.474, respectivamente, enquanto o número de estabelecimentos da Lapa seguiu caindo, tirando-a do grupo dos distritos com mais de 500, mas ainda acima de 400 estabelecimentos.

Gráfico 10 – Número de estabelecimentos – 2005

Fonte: Marques (2010, p. 280), com base na RAIS de 2005.

Verifica-se, a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que o número de estabelecimentos industriais na cidade como um todo cresceu desde a década de 1960 até 2010, embora alguns distritos tenham apresentado queda do número de estabelecimentos. Já o número de pessoal ocupado na atividade industrial no município cresceu até o ano de 1985, quando o setor chegou a oferecer mais de oitocentos mil empregos. A partir de então, o número caiu até o ano 2000, chegando a pouco mais de quatrocentos e sessenta mil empregos, e voltou a crescer em 2010, superando a marca de quinhentas mil pessoas ocupadas na indústria. Esses dados, apresentados na Tabela 23, reforçam a ideia de que houve um processo de reestruturação industrial que resultou na modificação de sua estrutura e de suas características, como, por exemplo, a modernização da produção, que levou à redução da quantidade de pessoal ocupado sem, com isso, diminuir o número de estabelecimentos.

Tabela 23 – Número de estabelecimentos e quantidade de pessoal ocupado na indústria. Município de São Paulo – 1960 a 2010

	1960	1970	1985	1990	2000	2010
estabelecimentos	14.576	20.543	22.41	22.41	23.856	29.02
pessoal ocupado	463.867	643.672	809.614	791.239	460.475	578.5

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados de Marques (2010, p. 235) para o período de 1960 até 1990, e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo para os anos de 2000 e 2010.

Com relação à atual dinâmica industrial nos distritos que compõe o perímetro da operação urbana Lapa-Brás, observamos que aproximadamente 23% dos estabelecimentos industriais do município estão nos distritos que conformam seu perímetro. E que a região concentra aproximadamente 22% dos empregos no setor industrial, conforme Tabela 24.

Assim, podemos afirmar que esta área da cidade, embora tenha perdido em número de empregos, apresenta uma dinâmica industrial relevante para cidade.

Tabela 24 – Estabelecimentos e empregos formais no setor industrial nos distritos que compõem o perímetro da operação urbana Lapa-Brás, em 2010

distrito	indústria de transformação	
	estabelecimentos	empregos
Ipiranga	677	19.428
Barra Funda	154	10.914
Lapa	440	24.242
Brás	1.636	18.468
Mooca	488	13.256
Pari	723	7970
Bom Retiro	1533	20.427
Cambuci	291	8.614
Santa Cecília	290	7.044
Sé	168	2.294
total – distritos da OU Lapa-Brás	6.400	132.657
total - MSP	29.020	578.500

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.

Contudo, os nexos relacionados à metrópole corporativa e globalizada impõe um novo padrão de organização do espaço urbano. Com isso, há tanto pressão por parte dos agentes corporativos e imobiliários, quanto criação normas que regulam a produção do espaço, no sentido de permitir e incentivar adequações ao projeto de cidade desejado. Assim, as zonas da cidade assumem valores que variam em função tanto de seu potencial de transformação e adequação ao nexos globais quanto por sua rede de infraestrutura existente.

Ainda sobre a discussão do valor que a terra assume, Maria Adélia Aparecida de Souza (1989, p. 162) defende que as questões dos valores de troca e de uso estão associadas: “o uso como determinante do valor ou o valor como determinante do uso”. Em sua tese, a autora trabalha com a hipótese de que a verticalização segue a valorização dos terrenos e, portanto, áreas mais bem equipadas em termos de infraestrutura e acessibilidade serão mais

verticalizadas. No caso de São Paulo, a verticalização ocorreu em áreas já valorizadas, dotadas de equipamentos de infraestrutura e de fácil acesso, sendo que a interferência do Estado pode tanto intensificar essa tendência, quanto alterá-la por determinados períodos, em virtude de decisões político-econômicas (SOUZA, 1989, p. 162).

Passamos, assim, a outro aspecto referente à dinâmica da área da operação urbana Lapa-Brás. A partir dos dados de preços dos metros quadrados de apartamentos e de imóveis comerciais e industriais dos distritos que compõe seu perímetro, buscamos evidenciar a relação entre valor fundiário e uso e ocupação do solo. Para isso, utilizamos os dados de valores de imóveis do Índice “FIPE ZAP de Preços de Imóveis”, que é um indicador de preços de imóveis voltado para o mercado imobiliário brasileiro, produzido em parceria entre a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), e o portal brasileiro de classificados na internet, ZAP.

Para a análise da região deste estudo, primeiramente pesquisamos, na página da empresa ZAP, a variação do valor do metro quadrado de venda de apartamentos, entre janeiro de 2008 e julho de 2013, para os distritos que conformam a operação urbana Lapa-Brás: Lapa, Barra Funda, Santa Cecília, Brás, Pari e Bom Retiro, conforme gráficos abaixo.

Gráfico 11 – Variação do preço do m² de venda de apartamentos na Lapa

Fonte: Zap Imóveis (2013).

Gráfico 12 – Variação do preço do m² de venda de apartamentos na Barra Funda

Fonte: Zap Imóveis (2013).

Gráfico 13 – Variação do preço do m² de venda de apartamentos em Santa Cecília

Fonte: Zap Imóveis (2013).

Gráfico 14 – Variação do preço do m² de venda de apartamentos no Brás

Fonte: Zap Imóveis (2013).

Gráfico 15 – Variação do preço do m² de venda de apartamentos no Pari

Fonte: Zap Imóveis (2013).

Gráfico 16 – Variação do preço do m² de venda de apartamentos no Bom Retiro

Fonte: Zap Imóveis (2013).

Em seguida, combinamos, num único gráfico, a variação de todos os bairros, adotando cores diferentes, o que permite compará-las.

O resultado é o elevado crescimento do valor de venda do metro quadrado de apartamentos, sendo que, a partir de 2010, ano de lançamento das novas operações urbanas (Lapa-Brás, Mooca-Vila Carioca e Rio Verde-Jacu), o crescimento é mais acelerado.

Gráfico 17 – Variação do preço do m² de venda de apartamentos nos bairros que compõem a Operação Urbana Lapa-Brás

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da FIPE-ZAP (2013).

Repetimos a operação para analisar o valor venal do metro quadrado de imóveis comerciais e industriais para distritos compreendidos pela operação urbana Lapa-Brás e percebemos que, de janeiro de 2008 a julho de 2013, apesar de haver crescimento, parece ser relacionado a um crescimento geral, sem, no entanto, apresentar variações tão acentuadas como as observadas no caso do uso residencial, mostrado anteriormente.

Gráfico 18 – Variação do preço do m² de venda de imóveis comerciais e industriais nos bairros que compõem a Operação Urbana Lapa-Brás

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da FIPE-ZAP (2013).

Diante do alto crescimento do valor de venda do metro quadrado de imóveis residenciais, determinado, sobretudo, por sua localização e oferta de infraestrutura, nos parece patente que, no caso da operação urbana Lapa-Brás, trata-se de uma parcela da cidade de grande interesse do mercado imobiliário. No entanto, para que esse interesse se converta em transformação do espaço construído, é essencial que o poder público crie condições normativas que permitam e impulsionem a mudança funcional dessa área característica da urbanização industrial, como acontece com as operações urbanas, que tornam o ambiente flexível para as ações do capital imobiliário.

Entretanto, os dados sobre o número de estabelecimentos mostram que a dinâmica industrial recente não representa propriamente uma desindustrialização, pois, embora a presença de vazios nos antigos distritos industriais seja um fato, há uma proliferação de novos estabelecimentos – de pequeno porte e alta tecnologia – dispersos pelo espaço urbano, inclusive nas áreas da industrialização antiga. Vemos que ocorre uma mudança estrutural no modelo produtivo, com a diminuição de sua participação no emprego e a migração para áreas menos densas. Contudo, embora seja evidente que as grandes cidades já não são pontos preferenciais de concentração da indústria de transformação, as grandes aglomerações permanecem atrativas às unidades produtivas que necessitam de trabalhadores mais especializados, já que nas aglomerações menores é muito mais difícil encontrar força de trabalho com as diversas especializações que o setor necessita.

Chegamos aqui a um ponto conclusivo do capítulo, em que três aspectos nos parecem relevantes do ponto de vista da relação entre o processo da urbanização industrial e a atual dinâmica urbana da área de estudo. Inicialmente, constatamos que há um deslocamento funcional da atividade industrial para outras regiões do estado de São Paulo. Tal processo tem sido induzido por políticas públicas voltadas à descentralização industrial, mas também por agentes privados em busca de melhores resultados econômicos. Um segundo aspecto, que pode ser considerado consequência do primeiro, diz respeito ao abandono de grandes complexos industriais e uma gradual refuncionalização desses espaços por edificações comprometidas com as novas funções da metrópole, sobretudo aquelas identificadas com o setor terciário. Por último, um terceiro aspecto trata da presença de instalações de pequeno porte em antigos bairros industriais, que vêm sofrendo um lento processo de refuncionalização, regida quase sempre pelo mercado imobiliário e apoiada por políticas públicas, como tem ocorrido com a aplicação das operações urbanas na cidade.

Nesse sentido, nos parece fundamental que o estudo das operações urbanas considere os processos urbanos em sua totalidade, dado que se trata de um mecanismo que conduz ao processo de reestruturação da cidade, ainda que de forma pontual e lenta. Além disso, retomando a importante afirmação de que o conceito de paisagem não é o espaço geográfico, de acordo com Milton Santos (1988, p. 71), nos parece essencial o estudo das áreas de operação urbana em processo de aprovação, considerando-se que as mudanças ali estão em curso e que a análise não trata somente dos grandes edifícios ou da ampliação de vias, viabilizados pelo uso do mecanismo de exceção à legislação. Ao contrário, nesse ponto é possível apontar muitas coisas importantes, como o que está ocorrendo com as orlas ferroviárias da primeira fase da urbanização da metrópole paulistana.

Essas áreas surgem em todas as análises como um importante legado territorial do período industrial, mas, por sua extensão e localização central na cidade, são regiões que poderiam tanto suprir o setor habitacional com glebas e lotes já plenamente equipados de infraestrutura, quanto viabilizar novos modelos de projetos urbanos. A grande gama de possibilidades enfatiza a necessidade de o poder público não abdicar de sua função de conduzir o processo de reorganização desses setores, já que a simples flexibilização de normas municipais parece insuficiente para o encaminhamento dessa importante transformação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto desta dissertação é o instrumento de planejamento urbano denominado operação urbana, que, de acordo com o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo aprovado em 2002, está demarcado em quase 25% da área urbanizada.

Embora o uso do instrumento não seja recente, dado que as primeiras experiências remontam à década de 1980, são poucas as operações atualmente em andamento na cidade. Estão em vigor apenas quatro: Operação Urbana Centro, Operação Urbana Faria Lima, Operação Urbana Água Branca e Operação Urbana Água Espraiada. Outras três operações urbanas estão em fase de elaboração de suas leis específicas: Operação Urbana Lapa-Brás, Operação Urbana Mooca-Vila Carioca e Operação Urbana Rio Verde-Jacu.

Contudo, ainda que sejam poucas, essas experiências dão indícios de que podem resultar em novas espacialidades, com a característica comum de se vincularem ao processo de urbanização corporativa, na medida em que, como afirma Santos (1990), os recursos públicos são prioritariamente orientados para os investimentos econômicos de modernização da cidade em detrimento de gastos sociais.

Assim, as ideias que subjazem às operações urbanas como instrumento de criação de novas dinâmicas urbanas e de relações sociais associadas ao processo de urbanização corporativa foram tratadas aqui em três capítulos, a partir de diferentes aspectos.

Inicialmente, enfatizou-se a evolução do conteúdo normativo do instrumento, a fim de evidenciar, em escala nacional, as motivações pelas quais as parcerias entre o poder público e os diferentes agentes sociais na gestão da cidade tornaram-se o principal mecanismo de superação das dificuldades que o Estado enfrenta; por exemplo, a falta de recursos públicos para investir em transformação urbanística. Passamos então a investigar a evolução do conceito da operação urbana a partir de sua aplicação no município de São Paulo, pois, embora o mecanismo da parceria público-privada tenha se repetido ao longo dos anos, o modelo de aplicação apresentou diferenças significativas, em função do ideário de cada gestão e de seus resultados na organização espacial.

Evitando a denúncia como forma de crítica, procuramos analisar os processos e os resultados de processos já amadurecidos, deixando aos leitores as conclusões sobre o sentido

e os significados das OU no município de São Paulo. No entanto, não pudemos nos omitir quanto a alguns malefícios decorrentes da aplicação do instrumento, já que, do ponto de vista urbanístico, os resultados vêm se mostrando conflitantes com o previsto em sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, em 2001.

Analizando as experiências em andamento em São Paulo, verificamos que houve avanços no caráter técnico do instrumento com sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, que entre outras coisas, tornou obrigatória a elaboração de planos urbanísticos para cada uma das operações urbanas. No entanto, questões como formulação e implementação no nível municipal praticamente não avançaram. Os processos participativos de formulação da operação pouco contemplam a participação dos moradores. Diante disso, mesmo os avanços técnicos se tornam secundários, pois a questão fundamental é a política, uma vez que seus efeitos progressistas dependem da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que a regulamentação seja capaz de assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes (MARICATO; WHITAKER, 2002).

Além disso, a análise das correlações espaciais a partir das experiências em andamento em São Paulo permitiu pressupor uma lógica explicativa entre a aplicação do instrumento e a consolidação do setor terciário da economia e o uso misto na cidade. De modo mais amplo, podemos dizer que o instrumento opera pontualmente a reestruturação da cidade, no sentido de efetivar os nexos da economia global.

Reforçando esse pressuposto, analisamos as operações urbanas da orla ferroviária, especialmente a Operação Urbana Lapa-Brás, cuja lei específica está em fase de elaboração. Para tanto, partimos da ideia de que, assim como a “a paisagem não é o espaço” (SANTOS, 1988, p. 25), mas a materialização de um instante da sociedade, a operação urbana não começa com a transformação do espaço construído – essa é apenas uma das etapas da aplicação da norma –, pois ela intervém nas relações desde a definição de seu perímetro.

Assim, resgatamos o processo da formação urbana dessa parte da cidade típica da fase da urbanização industrial para então mostrar as refuncionalizações que vêm ocorrendo ali, como meios da transformação funcional da cidade. Tendo em vista a diminuição do emprego industrial e a desconcentração da produção, essas áreas industriais tornaram-se foco de interesse do setor imobiliário e, por consequência, o poder público é chamado a criar as condições normativas dessa transição. Nesse sentido, as operações urbanas parecer ser um dos

mecanismos de regulação desse processo, muitas vezes regido pelos interesses do setor imobiliário.

Analisando os dados recentes sobre as atividades industriais no município, observamos que é relativa a desativação do parque industrial. Apesar das mudanças estruturais na dinâmica industrial paulista, o argumento da desindustrialização não é efetivo – trata-se antes de um discurso que visa legitimar a transformação funcional do espaço, que é reforçada pela demarcação no Plano Diretor Estratégico de extensas operações urbanas em áreas industriais.

Assim, de modo geral, a operação urbana é um instrumento consolidado em São Paulo e vem sendo crescentemente incorporado pelas demais metrópoles brasileiras, como um elemento que reflete as novas formas de ação por parte do Estado e de outros agentes institucionais, sobretudo os corporativos, que, a sua maneira, também interferem no modo de produção jurídico do país (ANTAS JR., 2004, p. 84). Para o autor, “esse fenômeno vem produzindo uma determinada pressão sobre todos os sistemas jurídicos nacionais e tem resultado em efeitos diversos sobre os modos de regulação das formações socioespaciais” (2004, p. 84), como se observa na aplicação das operações urbanas, em que o grande beneficiário das mudanças no Estatuto da Cidade é o capital imobiliário especulativo, especialmente no que concerne ao uso dos recursos captados no perímetro da operação, que valoriza notadamente as áreas em que as corporações já estão muito presentes, como concedem as leis de OU.

Assim, é fundamental que a pesquisa acadêmica incorpore no sentido de uma reflexão propositiva sobre como um instrumento que tem gerado exclusão pode ser também apropriado para transformações socioespaciais positivas: uma efetiva distribuição de renda, o combate à produção de áreas corporativas homogêneas visando apenas a atração de empresas, a indução do uso misto e de uma urbanidade orgânica, promovendo mais espaços de sociabilidade de modo a ampliar a esfera pública, tão atacada e diminuída nas últimas décadas na cidade de São Paulo.

REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Isabel Ap. Pinto. **A reprodução da metrópole: O projeto eixo Tamanduatehy**. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.
- ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Complexo Industrial da Saúde e Urbanização no Estado de São Paulo**. 2013 (Mimeo)
- _____. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território. **Geosp** – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 16, p. 81-86, 2004.
- BALBIM, Renato Nunes. Urbanização brasileira e o desafio de uso de instrumentos adaptados: o caso das operações urbanas em São Paulo. In: CALDANA, Valter e CAMPAGNER, Larissa (org). **Projetos urbanos em São Paulo: oportunidades, experiências e instrumentos**. Ed. Livre Expressão. São Paulo/ Rio de Janeiro, 2011.
- BARBOSA, Eliana Rosa de Queiroz. Minhocão e suas múltiplas interpretações. **Arquitextos**, Vitruvius. São Paulo, ano 13, n. 147.03, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.147/4455>>. Acesso em 8 ago. 2013.
- BRASIL . Ministério das Cidades. Operações urbanas. **Anais do seminário Brasil – França**. Ministério das Cidades. Brasília, 2009.
- _____. Operações Urbanas Consorciadas. **Caderno técnico de regulamentação e implementação do Ministério das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.
- BERNARDINI, Marcelo M. Operações urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 6 – Operação Urbana Vila Leopoldina – Jaguaré. **Arquitextos**, **Vitruvius**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.062/443>>. Acesso em 23 set. 2013.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. Estação Liberdade: FAPESP. São Paulo, 1998.
- _____. O mercado pode contribuir com a cidade. Artigo publicado no jornal **Folha de São Paulo**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/09/1336603-nabil-bonduki-o-mercado-pode-contribuir-com-a-cidade.shtml>. Acessado em: 04/09/2013.
- CÂMARA DE SÃO PAULO. Antonio Goulart. **Relatório final da comissão parlamentar de inquérito para apurar as operações interligadas** (Lei nº10.209/86 e nº11.426/93) realizadas no Município de São Paulo desde a promulgação da Lei nº10.209/86. Diário Oficial Municipal. 2001. Acessado em 28/03/2013. Disponível em: <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/>

- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole de São Paulo no contexto da Urbanização. **Estudos Avançados**, 2009.
- CARONE, Edgard. **A evolução industrial de São Paulo** (1889-1930). Editora SENAC. São Paulo, 2001.
- CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. 2006. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CYMBALISTA, Renato e SANTORO, Paula. **Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. Artigo apresentado no Seminário projetos urbanos contemporâneos no Brasil, realizado na universidade São Judas. São Paulo. 2006. Disponível em: www.usjt.br/pgaur. Acesso em 09 out. 2013
- CORRÊA, Roberto Lobato. **Metrópoles, corporações e espaço: uma introdução ao caso brasileiro**. In: Castro, Gomes e Corrêa (orgs.). **Questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- DINIZ, Clélio Campolina. **Impactos territoriais da reestruturação produtiva**. In: Ribeiro, Luiz Cezar de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Fase. Rio de Janeiro, 2000.
- EVASO, Alexander Sergio. **Bom Retiro: Refuncionalização de um Bairro Paulistano**. Trabalho de Graduação. Orientador: Milton Santos. USP- Departamento de Geografia. São Paulo, 1997
- FIX, Mariana. **Uma Ponte para Especulação: ou a arte da renda na montagem de uma cidade global**. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, Jan./Abr. 2009
- _____. **São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo. Ed Boitempo, 2007.
- _____. **A fórmula mágica da parceria público-privada: Operadores Urbanas em São Paulo**. In: Schicchi, M. C; Benfatti, D.(Org.). **Urbanismo: Dossiê São Paulo** - Rio de Janeiro. Urbanismo: Dossiê São Paulo -Rio de Janeiro. 1ed .Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **São Paulo: de vila a metrópole. Coleção Folha Fotos Antigas do Brasil**. Folha de São Paulo, v.1. São Paulo, 2012
- FOUCAULT, Michel. **De Outros Espaços**. Conferência no Cercle d'Études Architecturales, em 14 de Março de 1967.(publicado igualmente em Architecture, Movement, Continuité, 5, de 1984). Traduzido por Pedro Moura,1986.
- GUNN&WILDERODE. **Globalização e estrutura urbana**. SHIFFER, Sueli (Org.). São Paulo, Ed. Hucitec, 2004.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, 2012.

- LABHAB - LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. **Relatório da pesquisa:** observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo. São Paulo, 2006.
- LENCIONI, Sandra. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de geografia Norte Grande**, número 39. 2008
- MAGALHÃES JÚNIOR, José. Operações urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição. **Arquitextos**, São Paulo, 06.066, Vitruvius, 2005 . Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.066/407>. Acesso em 20 set. 2013
- MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea:** um estudo sobre as potencialidades do instrumento operação urbana consorciada à luz da experiência paulistana. Dissertação de Doutorado. FAU-USP São Paulo, 2010.
- MARICATO, E., FERREIRA, J. S. W. 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 brasileiras". Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- MARQUES, Juliana Di Cesare Margini. **Territórios da indústria revisitados:** a trajetória industrial no município de São Paulo. Tese de Doutorado. FAU-USP. São Paulo, 2010.
- MATTOS, Dirceu Lino de. O parque industrial paulistano. In: AZEVEDO, Aroldo de (Coord.). **A cidade de São Paulo:** estudos de geografia urbana. Vol. III. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1958.
- MENEGON, Natasha Mincoff. **Planejamento, território e indústria:** as Operações Urbanas em São Paulo. Dissertação de Mestrado. FAU-USP. São Paulo, 2008.
- MEYER, R.M.P.; GRONSTEIN, M.; BIDERMAN, C. **São Paulo Metrópole.** São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- MEYER, Regina Prosperi & GRONSTEIN, Marta Dora. **A leste do Centro:** territórios do urbanismo. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.
- MONBEIG, Pierre. O crescimento da cidade de São Paulo. Grenoble, 1953. In SZMRECSÁNYI, T. (Org.). **História Econômica da cidade de São Paulo.** São Paulo: Editora Globo, 2004.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações urbanas em São Paulo:** da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação de Mestrado. FAU-USP. São Paulo, 2009.

- _____. Estudo da operação urbana faria lima: avaliação crítica e novos rumos. **Anais do XII ENANPUR**. Belém, Pará, 2007.
- _____. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**. Daniel Todtmann Montandon & Felipe Francisco de Souza. São Paulo. Romano Guerra Editora. 2007.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo**: limites e possibilidades. Artigo sem data. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/e_nobre/instrumentos_urbanisticos_sao_paulo.pdf . Acesso em 20/04/2013.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Haddad suspende obra de túnel de R\$ 2,4 bilhões. **Notícias, 2012**. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,haddad-suspende-obra-de-tunel-de-r-24-bilhoes,1049528,0.htm> . Acesso em 30 set. 2013.
- _____. Vila Leopoldina cresce sem estrutura. **Blog do Estadão**, 2012. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/focas-2012/habitacao/vila-leopoldina-cresce-sem-estrutura/> . Acessado em 29 de setembro de 2013
- _____. **Blog da Garoa**: histórias de São Paulo. Anos e anos de água e fracassos. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/blog-da-garoa/757/> . Acesso em 12 ago. 2013
- PIZZA, Mariana Levy, SANTORO, Paulo & CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra**. Instituto Pólis, São Paulo. 2004.
- RAMALHO, Thomaz M. T., MEYER, Regina M.P. O impacto da Operação Urbana Faria Lima no uso residencial: dinâmicas de transformação. **Anais do Seminário Internacional NUTAU-USP** - Núcleo de Pesquisa em Tecnologia da Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2004.
- REIS, Nestor Goulart. **Dois séculos de projetos no estado de São Paulo**: Grande obras e urbanização. Volume I. Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial. São Paulo, 2010a.
- _____. **Dois séculos de projetos no estado de São Paulo**: grande obras e urbanização. Volume II. Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial. São Paulo, 2010b.
- REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Teresa C. & JORGENSEN JR., Pedro. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. Volume 11, nº 2. Novembro, 2009.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto. O solo criado como instrumento da reforma urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. **Ensaio FEE**, Porto Alegre. 1992.

- ROLNIK, Raquel. Operação urbana Água Branca: mais prédios com mais garagens e mais carros? **Blog da Raquel Rolnik**. Publicado em 17/04/12. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/tag/operacao-urbana/> . Acesso em 10 set. 2013.
- ROLNIK, Raquel & FRÚGOLI JR., Heitor. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a zona leste como território de rupturas e permanências. **Cadernos Metrópole** n. 6, pp. 43-66, 2º sem. 2001.
- ROLNIK, R.; KLINK, J. (2011). Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos Estudos**, nº89, (89-109): CEBRAP. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v1/upload/pdf/ROLNIK_KLINK_Crescimento_economico_e_desenvolvimento_urbano.pdf . Acesso em 18 jan. 2012.
- SAMPAIO, Silvia S. Adensa-se a trama territorial das relações interindustriais, em meio às aglomerações que se estendem: principais atores e ações possibilitadoras. In: **Indústria e território em São Paulo: a estruturação do Multicomplexo Territorial Industrial Paulista: 1950-2005**. Editora Alínea. Campinas, São Paulo, 2009.
- SANCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n.1. Maio de 1999.
- SANDRONI, Paulo. Captura de mais valias urbanas em São Paulo através do binômio solo criado /outorga onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do Plano Diretor de 2002. **Relatórios de pesquisa Fundação Getúlio Vargas**. sem data. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Paulo%20H.%20Sandroni%20-%20Outorga%20Onerosa%20Relatorio%20Final%20GV.pdf>. Acesso em 22 mar. 2013
- SANTORO, Paula Freire; COBRA, Patrícia Lemos & BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial Justo da mudança de uso rural para urbano. **Caderno Metrópoles**, São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 417-440, 2010.
- SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo. EDUSP, 2008, [1978].
- SANTOS, Milton. A totalidade do diabo: como as formas geográficas difundem o capital e mudam estruturas sociais. In: **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo. Hucitec, 1979.
- _____. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1992 [1985].
- _____. **Metamorfoses do Espaço Habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. Hucitec. São Paulo, 1988.
- _____. **A Urbanização Brasileira**, EDUSP. São Paulo, 2009, [1993].

- _____. **Metrópole Corporativa Fragmentada.** São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2009 [1990].
- _____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- _____. **Por uma Economia Política da Cidade.** São Paulo, HUCITEC/Educ, 1994.
- _____. Da política do estado à política das empresas. **Cadernos da Escola do Legislativo de Minas Gerais**, nº. 6, jul./dez. 1997.
- SANTOS, M. & SOUZA, M.A. & SILVEIRA, M.L. **Território: Globalização e Fragmentação.** São Paulo, HUCITEC/ANPUR, 1994.
- SANTOS JUNIOR. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Orlando Alves dos Santos Junior & Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas. **Caderno técnico de regulamentação e implementação do Ministério das Cidades.** Brasília: Ministério das Cidades, 2011.
- _____. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. **Arquitextos**, São Paulo, 05.059, Vitruvius, abr 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/481>>.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Operação urbana consorciada Mooca-Vila Carioca:** termo de referência para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos complementares de subsídio à formulação do projeto de lei da operação urbana consorciada. São Paulo, 2010a. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/novas_operacoes_urbanas/termos_de_referencia/index.php?p=17818. Acesso em 20 ago. 2012.
- _____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Operação urbana consorciada Lapa-Brás:** Termo de referência para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos complementares de subsídio à formulação do projeto de Lei da operação urbana consorciada. São Paulo, 2010b. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/novas_operacoes_urbanas/termos_de_referencia/index.php?p=17816. Acesso em 20 ago. 2012.
- _____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Operação urbana consorciada Rio Verde-Jacu:** termo de referência para contratação de empresa ou consórcio de empresas para elaboração de estudos urbanísticos e estudos complementares de subsídio à formulação do projeto de Lei da operação urbana consorciada. São

- Paulo, 2010c. Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/novas_operacoes_urbanas/termos_de_referencia/index.php?p=17817. Acesso em 20 ago. 2012.
- _____. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. **Mapa:** ocupação e uso do solo integrante da Lei Municipal 13.885 de 25 de agosto de 2004. Disponível em <<http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/urbanismo/arquivos/25-MAPA-MO-04r1.jpg>>. Acesso em 20 ago. 2012.
- _____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Zoneamento da cidade de São Paulo:** Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Disponível em:
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/planos_regionais/index.php?p=822. Acesso em 20 set. 2013.
- _____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Plano Diretor Estratégico:** Lei nº 3.430, de 13 de setembro de 2002. Disponível em:
http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento_urbano/plano_diretor/integra/formato_do_arquivo.pdf. Acesso em 20 set. 2013.
- _____. Câmara Municipal. Projeto de Lei 656-2001. **Exposição de Motivos.** São Paulo, 2001. Disponível em:
<http://camaramunicipal.sp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0656-2001.pdf>
- _____. Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Cartilha da Área Central.** São Paulo, EMURB, agosto de 1997.
- _____. Secretaria Municipal de Planejamento. **Plano Diretor do Município de São Paulo:** 1985-2000. São Paulo, 1985.
- _____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **História demográfica do Município de São Paulo.** Disponível em:
http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/tabelas/pop_brasil.php. Acesso em 02 set. 2013.
- SAQUET, Marcos Aurélio & SILVA, Sueli Santos da. **MILTON SANTOS:** concepções de geografia, espaço e território. Geo UERJ - Ano 10, v.2, n.18. p. 24-42. 2008.
- SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana:** análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Editora Nacional e Editora da USP. São Paulo, 1968
- SILVA, Adriana Bernardes. A nova divisão territorial do trabalho brasileira e a produção de informações na cidade de São Paulo (as empresas de consultoria). In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001. pp. 413-432.
- _____. Círculos de Informações e Novas Dinâmicas do Território Brasileiro. **Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos.** Porto Alegre, 2010

- SOJA, Edward W. Para além de *postmetropolis*. **Revista. UFMG**, v. 20, n.1, p.136-167. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/7para_alem_da_postmetropolis_edward_soja.pdf. Acesso em 20 out. 2013
- SOMBINI, Eduardo Augusto Wellendorf. **A revalorização contemporânea do Centro de São Paulo**: agentes, concepções e instrumentos da urbanização corporativa (2005-2012). Dissertação de Mestrado Geografia – UNICAMP. Campinas, 2012.
- SOMEKH, Nádia. Um projeto urbano para São Paulo? **Agência Dinheiro Vivo**. Disponível em: <http://www.advivo.com.br/materia-artigo/um-projeto-urbano-para-saopaulo>. Acesso em: 08 fev. 2012.
- _____. **A (des) verticalização de São Paulo e o urbanismo modernizador**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- SOMEKH, Nádia & GASPAR, Ricardo Carlos. Capital excedente: o papel dos grandes projetos urbanos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V.14, n.2. Novembro de 2012.
- SOUZA, Maria Adélia Aparcedida. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo**. Tese de Livre Docência. Departamento de Geografia da USP. São Paulo, 1989.
- SPA. **Blog São Paulo Antiga**. Disponível em: <http://www.saopauloantiga.com.br/vilamariazelia/>. Acesso em: 12 ago. 2013
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em pedaços**: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo. Tese (Livre Docência) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Tecnologia. Presidente Prudente, 2004.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In Otília Arantes; Carlos Vainer & Ermínia Maricato, **A cidade do pensamento único**, Petrópolis, Vozes. 2000.
- VILAÇA, Flávio. **Espaço intra urbano no Brasil**. São Paulo. Studio Nobel, Fapesp: Lincoln Institute, 1998.
- ZAP Imóveis. **Índice FIPE ZAP**. Disponível em: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/>. Acesso em 01 set. 2013
- WILDERODE, Daniel Julien Van. **Desregulamentação urbana: as operações interligadas**. Dissertação de Mestrado apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

ANEXO

Anexo 1. Plano Diretor Estratégico de São Paulo - das operações urbanas consorciadas

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
LEGISLAÇÃO
LEI Nº 13.430, DE 13 DE SETEMBRO DE 2002
(Projeto de Lei nº 290/02, do Executivo)
Plano Diretor Estratégico.

SEÇÃO VII

DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Art. 225 - As Operações Urbanas Consorciadas são o conjunto de medidas coordenadas pelo Município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, notadamente ampliando os espaços públicos, organizando o transporte coletivo, implantando programas habitacionais de interesse social e de melhorias de infra-estrutura e sistema viário, num determinado perímetro.

§ 1º - Cada nova Operação Urbana Consorciada será criada por lei específica, de acordo com as disposições dos artigos 32 a 34 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

§ 2º - Ficam delimitadas áreas para as novas Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além das existentes Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas, com os perímetros descritos nas suas leis específicas e indicadas no Mapa nº 09, integrante desta lei.

§ 3º - Outras Operações Urbanas Consorciadas poderão ser definidas nas Áreas de Intervenção, indicadas no Mapa nº 09, integrante desta lei.

Art. 226 - Nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas, a serem definidas por lei específica, ficam estabelecidos os seguintes coeficientes de aproveitamento:

I - mínimo - 0,2 (dois décimos);

II - básico - correspondente ao definido nesta lei para a zona em que se situam os lotes;

III - máximo - 4,0 (quatro).

§ 1º - (VETADO)

§ 2º - Nas Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana, poderão ser estabelecidos coeficientes de aproveitamento máximo superiores a

4,0 (quatro) para os lotes contidos num raio de 600m (seiscentos metros) em torno das estações do transporte ferroviário, desde que o coeficiente de aproveitamento bruto não ultrapasse 4,0 (quatro).

Art. 227 - As Operações Urbanas Consorciadas criadas por leis específicas, têm, alternativamente, como finalidades:

I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;

II - otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;

III - implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;

IV - ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo;

V - implantação de espaços públicos;

VI - valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;

VII - melhoria e ampliação da infra-estrutura e da Rede Viária Estrutural;

VIII - dinamização de áreas visando à geração de empregos.

Art. 228 - Poderão ser previstas nas Operações Urbanas Consorciadas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente e o impacto de vizinhança;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 229 - Cada operação urbana consorciada deverá ser aprovada por lei específica, que conterà, no mínimo:

I - delimitação do perímetro da área de abrangência;

II - finalidade da operação;

III - programa básico de ocupação da área e intervenções previstas;

IV - estudo prévio de impacto ambiental, de vizinhança;

V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

VI - solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de remover os moradores de favelas e cortiços;

VII - garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental, protegidos por tombamento ou lei;

VIII - instrumentos urbanísticos previstos na operação;

IX - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios recebidos;

X - estoque de potencial construtivo adicional;

XI - forma de controle da Operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;

XII - conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos.

Parágrafo único - Os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso IX do "caput" deste artigo serão aplicados exclusivamente no programa de intervenções, definido na lei de criação da Operação Urbana Consorciada.

Art. 230 - A lei específica que criar a Operação Urbana Consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras, desapropriações necessárias à própria Operação, para aquisição de terreno para a construção de HIS na área de abrangência da Operação, visando ao barateamento do custo da unidade para o usuário final e como garantia para obtenção de financiamentos para a sua implementação.

§ 1º - Os Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC serão livremente negociados, mas convertidos em direito de construir unicamente na área objeto da Operação.

§ 2º - A vinculação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC poderá ser realizada no ato da aprovação de projeto de edificação específico para o terreno.

§ 3º - Os Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs poderão ser vinculados ao terreno através de declaração da Municipalidade, os quais deverão ser objeto de certidão.

§ 4º - Apresentado pedido de licença para construir ou para modificação de uso, os Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs serão utilizados no pagamento da contrapartida correspondente aos benefícios urbanísticos concedidos, respeitados os limites estabelecidos nas leis de cada Operação Urbana Consorciada.

§ 5º - A lei a que se refere o "caput" deverá estabelecer:

a) a quantidade de Certificados de Potencial Construtivo Adicional de Construção - CEPACs a ser emitida, obrigatoriamente proporcional ao estoque de potencial construtivo adicional previsto para a operação;

b) o valor mínimo do CEPAC;

c) as formas de cálculo das contrapartidas;

d) as formas de conversão e equivalência dos CEPACs em metros quadrados de potencial construtivo adicional e de metros quadrados de terreno de alteração de uso;

e) o limite do valor de subsídio previsto no "caput" deste artigo para aquisição de terreno para construção de Habitação de Interesse Social - HIS.

§ 6º - O Executivo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, regulamentará todas as operações relativas ao Certificados de Potencial Construtivo Adicional de Construção - CEPACs.

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.

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.

Art. 233 - Os imóveis localizados no interior dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas, não são passíveis de receber o potencial construtivo transferido de imóveis não inseridos no seu perímetro.

Art. 234 - Nas áreas localizadas no interior dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas já existentes, a utilização de qualquer dos instrumentos previstos neste Plano Diretor, especificamente nas Seções I, II, III, IV, V e VI, Capítulo III do Título III, deverão ser obedecidas as regras estabelecidas nas leis específicas.

Mapa 22 – Operação urbana segundo o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo vigente desde de setembro de 2002

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/plano_diretor/index.php?p=1391

Anexo 2. Mapa da Macroáreas de Estruturação Metropolitana propostas do novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, encaminhada à Câmara em setembro de 2013

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em:
<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/a-revisao-do-pde/>