

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

ALFREDO MARIO SAVELLI

**ESTRATÉGIA PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS
EXTRA-TRIBUTÁRIOS VOLTADOS À MELHORIA URBANÍSTICA
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Tese apresentada a Universidade
Presbiteriana Mackenzie como
requisito para obtenção do título de
Doutor em Arquitetura e Urbanismo.
Orientador: Dr. Roberto Righi

**São Paulo
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ALFREDO MARIO SAVELLI

**ESTRATÉGIA PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS
EXTRA-TRIBUTÁRIOS VOLTADOS À MELHORIA URBANÍSTICA
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Tese apresentada a Universidade
Presbiteriana Mackenzie como
requisito para obtenção do título de
Doutor em Arquitetura e Urbanismo.
Orientador: Dr. Roberto Righi

**São Paulo
2009**

ALFREDO MARIO SAVELLI

**ESTRATÉGIA PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS
EXTRA-TRIBUTÁRIOS VOLTADOS À MELHORIA URBANÍSTICA
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Tese apresentada a Universidade
Presbiteriana Mackenzie como
requisito para obtenção do título de
Doutor em Arquitetura e Urbanismo.
Orientador: Dr. Roberto Righi

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Roberto Righi - Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^ª. Dr^ª. Gilda Collet Bruna
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Witold Zmitrowicz
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. José Geraldo Simões Junior
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Bruno Roberto Padovano
Universidade de São Paulo

S263e Savelli, Alfredo Mario.

Estratégia para aperfeiçoamento dos mecanismos extra-tributários voltados à melhoria urbanística no município de São Paulo / Alfredo Mario Savelli – 2009.

322 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) -
Universidade

Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

Bibliografia: f. 295-305.

1.Plano diretor. 2. Recursos extra-tributários. 3.
Operações urbanas. 4. Qualidade urbanística. I. Título.

CDD 711.4

Agradecimento ao Dr. Roberto Righi
pela dedicada orientação na realização
deste trabalho.

Agradecimento aos professores doutores
componentes da banca pelo apoio e
disposição em acolher este trabalho.

SAVELLI, ALFREDO MARIO

**ESTRATÉGIA PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS
EXTRA-TRIBUTÁRIOS VOLTADOS À MELHORIA URBANÍSTICA
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Tese apresentada a Universidade
Presbiteriana Mackenzie como
requisito para obtenção do título de
Doutor em Arquitetura e Urbanismo.
Orientador: Dr. Roberto Righi

SÍNTESE

O Plano Diretor 2002 em São Paulo estabelece diretrizes para o uso e ocupação do solo, contendo instrumentos que permitem intervenções urbanísticas, como a concessão de direitos adicionais à legislação municipal de zoneamento, com a emissão de outorga onerosa e o leilão de CEPACs das Operações Urbanas pelo BM&FBovespa. Assim, podem ser gerados recursos extra tributários através da participação da iniciativa privada motivada pelo dinâmico mercado imobiliário. Estes valores extra tributários são importantes para suplementar os recursos orçamentários insuficientes para atender às necessidades da população, que não tem capacidade financeira para aceitar qualquer aumento na tributação compulsória. Esta tese apresenta estratégias para consolidar e superar os atuais limites, promovendo este processo em benefício urbanístico, compreendendo: infra-estrutura, preservação ambiental e qualidade de vida, a exemplo do realizado em outro centro importante, como Vancouver, no Canadá.

Palavras Chave: Plano Diretor. Recursos extra-tributários. Operações Urbanas. Qualidade urbanística.

ABSTRACT

The 2002 Master Plan in São Paulo establishes guidelines for the fair and effective use and occupation of land, applying instruments that allow new urban intervention. It grants additional rights to the legislation of municipal zoning with issuance of onerous concession or the auction of Certificates of Special Urban Zoning, traded at Stock Exchange. This generates off taxes revenues with the participation of private initiative, motivated by an dynamic real estate market. These off taxes revenues are important to supplement the budgetary resources that have been insufficient to meet the population needs, which have no financial capacity to accept any increase in compulsory taxation. This thesis introduces strategies to consolidate and overcome the actual constraints, enhancing this process in urban benefit that comprises: infrastructure, environmental preservation and quality of life, as it was achieved in other important city, such Vancouver, Canada.

Keywords: Master Plan. Off taxes revenues. Special urban zoning. Town planning quality.

INTRODUÇÃO

O Brasil do final da 2ª. Guerra Mundial até 1980 apresentava crescimento excepcional, multiplicando o Produto Interno Bruto por dez, ocasionando mobilidade social, concentrando o crescimento populacional durante três décadas nas grandes cidades do Sudeste, em especial São Paulo, quando parte da massa de migrantes conseguiu se beneficiar com a industrialização da cidade. Este modelo de desenvolvimento permitiu o crescimento extraordinário, mas não diminuiu o número absoluto de pobres, embora tenha reduzido significativamente sua proporção no total da população. Muitos pobres, com a expectativa de progresso, apenas mudaram de endereço, saíram da casa de “*pau a pique*” do campo para os barracos nas favelas da metrópole. São Paulo, como resultado da esperança proporcionada pela forte concentração demográfica e econômica para atividades industriais, polariza um espaço metropolitano complexo e diversificado. Neste contexto, instrumentos institucionais de planejamento regional e urbano, investimentos governamentais para infra-estrutura e serviços procuram minimizar os efeitos da concentração industrial, da explosão demográfica e suas conseqüentes deseconomias.

A partir dos anos de 1980, temos a ascensão de países emergentes fortalecidos por reformas econômicas, novas tecnologias e ganhos de produtividade, competindo agressivamente com o Brasil e, principalmente, com o parque industrial de São Paulo. Na indústria, a tecnologia e os modernos processos de gestão, têm implicado na contínua redução de emprego por unidade produzida. Este processo conjugado à abertura econômica, à carência de recursos públicos, à desconcentração industrial, ao enfraquecimento das instituições de planejamento e de gestão urbana, produz impactos negativos sobre a metrópole paulistana, causa de desemprego, com a conseqüente explosão no nível de pobreza. Então, a crise provoca a perda de dinamismo pela

desindustrialização, atingindo São Paulo, como as demais regiões metropolitanas do Brasil e muitas outras cidades mundiais como: Milão, Barcelona, Pittsburg, Los Angeles, Detroit,... que buscam suas novas vocações.

São Paulo passa a ser cada vez mais uma metrópole voltada para a prestação de serviços que, em 2003, já representava 62% do valor adicionado do município¹. Joseph Barat afirma que:

“Em meados dos anos de 1980, em contexto de prolongada recessão, inflação acelerada, déficit fiscal crescente e significativo deslocamento de atividades industriais da metrópole para o interior e para outros estados, o modelo econômico atingiu seu limite²”.(BARAT,J.,2004)

O enfraquecimento do Estado desenvolvimentista gera novas formas na gestão do território urbano, com crescimento na participação do setor privado e da sociedade civil organizada no processo decisório.

A urbanização ordenada, embora seja uma condição necessária, não tem sido suficiente para evitar a crise urbana, resultado de uma multiplicidade de fatores, cujo enfrentamento exige estratégias e planejamento, abrangentes e integrados. Para tanto Joseph Barat esclarece que:

“ O paradoxo da urbanização são as cidades com dinamismo econômico e alguma qualidade de vida, mas elevados índices de pobreza, desemprego e marginalidade social, sob os efeitos

¹ HADDAD, C., São Paulo: liderar ou conformar-se. Valor Econômico. Pg A2, São Paulo, 1 março 2007.

² BARAT, J., São Paulo: além do horizonte eleitoral. OESP. Economia B2, São Paulo, 25 setembro 2004.

*da violência, da miséria endêmica, da multiplicação de favelas e a degradação das possibilidades de um crescimento urbano harmônico*³”.(BARAT,J.,2005).

O futuro da metrópole paulistana, com suas diversidades de natureza econômica, social e humana, exige inovação no direcionamento de suas estratégias e políticas públicas, possibilitando competitividade em escala mundial, a difusão de conhecimentos que promovam ambiente favorável para o desenvolvimento de negócios e a atenuação das desigualdades sociais. Na atual situação da economia globalizada, São Paulo disputa com as cidades mais importantes do hemisfério sul a localização de centros de decisão de novos investimentos para gerar oportunidades de negócios e empregos. É importante destacar que com a globalização, as vantagens comparativas da economia tradicional como: recursos naturais e baixos custos de mão-de-obra são substituídos por vantagens competitivas representadas pela qualificação dos recursos humanos, pelo conhecimento, pela tecnologia, pela capacidade de gerar inovações e pelas facilidades para abrir e conduzir negócios.

Por outro lado, as funções urbanas que no passado eram exclusivas do Poder Público, com a desregulamentação dos mercados, passam a enfatizar o fomento de parcerias com a iniciativa privada visando o apoio ao desenvolvimento tecnológico, à desoneração da produção e ao provimento de infra-estrutura moderna. Pode-se afirmar que o momento requer especializações e vantagens competitivas. A ação da administração pública e da sociedade civil em benefício da cidade deve ser permanente, eficiente e eficaz, na busca da melhoria da qualidade de vida da população, preservando os inestimáveis valores da natureza.

³ BARAT, J., Crise urbana, o desafio maior. OESP Economia B2, São Paulo, 12 novembro 2005.

A iniciativa privada imobiliária viveu um período de grande crescimento a partir de 2007, com a capitalização das empresas, a redução dos juros e a ampliação dos prazos de financiamento. Mas, embora esse crescimento tenha sido significativo, a verdade é que as 195 mil habitações financiadas em 2007 ainda representam número muito inferior as 260 mil moradias financiadas por ano, em média, no início dos anos de 1980⁴. As vinte e uma construtoras e incorporadoras que foram ao BOVESPA em 2006 e 2007 utilizaram mais de R\$ 12 bilhões do que captaram em suas ofertas primárias, para o crescimento da indústria imobiliária brasileira. Juntas, estas companhias colocaram no mercado em 2007, R\$ 25 bilhões em imóveis novos, mais de duas vezes e meia o volume de lançamentos registrados no ano anterior⁵.

A cidade de São Paulo, apesar da sucessão de Planos Diretores, tem o uso e a ocupação de seu solo em expansão caótica, com sistema viário estrangulado, transporte público deficiente, poluição dos mananciais hídricos, destruição dos recursos naturais remanescentes e o insuficiente atendimento sanitário e habitacional das famílias de baixa renda. Exemplo do caos é o contínuo crescimento no número de famílias ocupantes de sub habitação, resultado de fluxo migratório além do aceitável pela capacidade física da cidade, agravado pela estagnação da economia nacional durante vinte anos. Em 1973 aproximadamente 70 mil pessoas, 1% da população da cidade, vivia em favelas. Passados trinta anos, são 1,1 milhões de pessoas, 10,1% da população, ocupando 291 mil unidades habitacionais em 2.018 favelas⁶. Some-se aos favelados, 1,6 milhões de pessoas, 14,6 % da população vivendo em loteamentos irregulares e clandestinos e 5,5 % da população, 600 mil pessoas, vivendo em cortiços, temos

⁴ BICALHO, Rodrigo Cury, O mercado muda ritmo, mas continua sólido em 2008. Imóveis2, OESP, 30 março 2008.

⁵ BOECHAT, Yan, Construtoras lançam R\$ 25 bilhões em imóveis, Empresas B10 OESP, São Paulo, 28 março 2008.

⁶ CARRANCA, A., São Paulo engana: um terço vive de forma precária. OESP Cidades. C4. São Paulo. 12 fevereiro 2006.

a real situação da condição social dos paulistanos, 3,3 milhões, ou 30 % da população em situação precária. São Paulo em 2005 tinha 850 mil imóveis irregulares entre os três milhões existentes no município. Agravando esta precariedade, a administração pública identificou 562 áreas de risco, sendo 315 áreas em situação de risco iminente de deslizamento⁷.

Porém, a afirmação de que apenas a alocação de recursos é o suficiente para erradicar favelas e cortiços, revertendo à imagem de decadência dos bolsões degradados, não passa de um mito. O atendimento social representado por escolas, espaço de convivência, cuidar da saúde pública e gerar oportunidades de trabalho são tão importantes quanto os recursos para construção das habitações de interesse social. Na obra de Jane Jacobs comparece a afirmação de que: *“Os conjuntos habitacionais de baixa renda podem tornar-se núcleos de delinquência, vandalismo e desesperança social, piores do que os cortiços eliminados”*. (JACOBS, J., 2001).

O investimento do município de São Paulo por conta de recursos tributários durante o ano de 2007, e novamente em 2008, foi da ordem de R\$ 3,6 bilhões⁸. Em um orçamento da ordem de R\$ 25 bilhões, onerado por uma dívida consolidada líquida de R\$ 42,32 bilhões⁹, os R\$ 4,65 bilhões previstos em investimentos para 2009 devem ter R\$ 2,91 bilhões congelados, devido a crise econômica¹⁰, insuficientes para atender às necessidades da cidade

O desenvolvimento sócio econômico sustentável da cidade de São Paulo ainda requer em ação conjunta: a vontade política dos administradores públicos, a motivação dos empreendedores, o

⁷ O ESTADO DE SÃO PAULO. Plano contra enchentes. Notas e informações. A3. São Paulo. 5 dezembro 2005.

⁸ OESP, Bandeiras ou Planejamento? Notas e informações. A3. São Paulo, 08 outubro 2007.

⁹ WATANABE, Marta, São Paulo e Rio preparam proposta para renegociar dívidas com a União. Valor Econômico, Brasil. A-5, São Paulo, 28 abril 2009.

¹⁰ JUNQUEIRA Caio, Cortes Orçamentais sacrificam promessa de campanha em São Paulo. Valor Econômico, Política, A-6, São Paulo, 14 janeiro 2009.

cumprimento da legislação e, principalmente, mais recursos para ampliação da infra-estrutura básica e melhoria da qualidade de vida de sua população. O Plano Diretor Estratégico de 2002, o Plano Estratégico das Regionais de 2004 e as Operações Urbanas, com a flexibilização do Zoneamento, já permitiram em seis anos a negociação de 2,1 milhões de metros quadrados de área adicional de construção entre a Prefeitura e empreendedores¹¹.

O objetivo da tese é desenvolver novas propostas para o aperfeiçoamento dos mecanismos urbanos extra-tributários que permitam à cidade de São Paulo crescimento dinâmico, ordenado e com qualidade, possibilitado pela arrecadação de recursos suficientes para atender às necessidades de sua população, com qualidade, sem proceder a qualquer aumento na tributação compulsória.

A hipótese da tese é que o Plano Diretor e o Zoneamento urbano em São Paulo, historicamente, têm estabelecido as diretrizes para o uso e ocupação do solo. Considera-se possível estabelecer novas propostas que melhorem os mecanismos de geração de recursos extra-tributários e o correspondente benefício na qualidade urbana. Com o aperfeiçoamento destes mecanismos urbanísticos do Plano Diretor Estratégico e a implantação das Operações Urbanas Consorciadas, há condições para que a cidade de São Paulo possa dispor de recursos significativos no atendimento de sua população.

A metodologia empregada objetiva os elementos de consecução deste trabalho, de forma dinâmica, para se adequar às novas informações e conceitos acrescentados no seu decorrer.

¹¹ O ESTADO DE SÃO PAULO. A compactação da cidade. Notas e informações. A3. São Paulo. 1 abril 2008.

O Fundamento desta pesquisa é o conhecimento técnico proveniente das informações obtidas a partir de dados empíricos e conclusos baseados na lógica. O embasamento teórico é constituído por conceitos de diversos autores utilizados na construção de uma base sólida para a projeção do trabalho no contexto de pesquisas em andamento e suas conclusões.

O plano de pesquisa da tese teve em sua implementação através das sucessivas modificações, com as limitações decorrentes das restrições e dos recursos. No início dos trabalhos houve elevado grau de liberdade mas, após os seminários prévios e a aprovação do plano de pesquisa pelo orientador, essa liberdade foi reduzida. Ao final do trabalho, com a apresentação para qualificação, assumido o compromisso quanto a colocação do problema, ficaram restritas as possíveis modificações.

Os dados de fontes primárias foram obtidos diretamente de registros de observações, medições, relatórios de inspeções e entrevistas na Empresa Municipal de Urbanização EMURB, na Secretaria Municipal de Planejamento SEMPLA, no Lincoln Institute, no Centro de Estudos e Planejamento Municipal CEPLAM, no Instituto Polis, na Faculdade de Arquitetura da USP, na Faculdade de Arquitetura da UPM, entre outras entidades especializadas.

Os dados de fontes secundárias foram obtidos na fase preliminar de trabalho de outros pesquisadores e instituições disponíveis em livros, teses, dissertações, documentos, mapas, fotos, estatísticas e da internet, com indicação das bibliotecas e das instituições de pesquisa, fornecendo: título, autor, textos e as informações disponíveis *on-line*. A superabundância de informações exigiu um amplo trabalho de avaliação e seleção. O levantamento foi

desenvolvido a partir da fonte mais próxima - a Universidade Presbiteriana Mackenzie para as mais distantes - bibliotecas de outras instituições, inclusive de outros países.

A revisão bibliográfica se constituiu na parte mais demorada do trabalho. Há livros estudados com afinco, outros lidos, e os demais apenas consultados. Os livros lidos foram os fundamentais no trato do tema em foco e os assuntos correlatos, sendo fichados e anotados em seus detalhes. A leitura se iniciou por textos gerais de caráter filosófico ou metodológico e, progressivamente, houve o aprofundamento nos textos sobre a linha de pesquisa.

O sistema de trabalho foi considerado como uma totalidade que mantém relações de interação entre si. Conceito importante para a pesquisa e análise dos problemas urbanos foi entender o processo e investigar as causas de mudanças no sistema. O processo foi contínuo, com os estados do sistema sucedendo-se ao longo do tempo, nos diversos momentos da observação. Assim, com a cidade em contínua transformação, a referência pode ser o quadro apresentado em determinada época. O grau de desenvolvimento de uma ciência física é avaliado pela sua capacidade de prever estados futuros dos sistemas com que trabalha. As ciências sociais e humanas dificilmente podem fazer o mesmo, porque os eventos e as relações de causa e efeito não seguem sempre o mesmo padrão.

O objeto e os objetivos foram verificados para constatar se eles ainda se mantinham como originalmente definidos ou se, em face de novas informações e dificuldades materiais e técnicas, precisavam ser revistos. A realimentação constante do processo exigiu periodicamente revisões do objeto e dos objetivos, pois com o aprofundamento do conhecimento do problema, aspectos inicialmente não considerados, ou menos relevantes, se tornaram importantes.

Os critérios de avaliação conduziram para opções, quando tornou-se necessário deduzir a partir do objetivo, da hipótese e da tese, para escolher com clareza a melhor alternativa. Os critérios considerados foram: relevância, inovação, valor de verdade, caráter científico das conclusões e indicação de contribuições ao avanço do conhecimento, todos estabelecidos de modo a tornar a avaliação inequívoca.

A revisão dos principais autores no decorrer do trabalho permitiram o conhecimento de suas contribuições e em que medida houve inovação no embasamento teórico. A realimentação permanente da estrutura conceitual do trabalho foi um dos aspectos mais representativos na abordagem sistêmica.

As conclusões tornaram necessário revisar o plano original, para garantir a coerência no trabalho. Ao final da pesquisa, retornou-se ao ponto inicial para verificar se o objetivo foi atingido, a hipótese verificada e a tese comprovada. Nem sempre é possível a situação ideal da demonstração de um teorema de geometria que termina com “*como queríamos demonstrar*”. No caso do teorema estamos diante de uma dedução lógica partindo de alguma hipótese, enquanto que na pesquisa científica experimental estamos diante de uma indução a partir de um número finito de observações. O teorema tem que ser demonstrado ou declarado falso, já na ciência experimental o critério de verdade é a coincidência entre a teoria e a realidade. A questão principal nesta pesquisa experimental foi saber se os dados coletados, as observações e ensaios realizados, as análises e estudos, autorizam a generalização.

A tese se inicia no capítulo 1, com a Caracterização e Aplicação em São Paulo dos Principais Instrumentos Legais Urbanísticos: Plano Diretor e Zoneamento. Estes instrumentos de

políticas públicas estão respaldados pelo Direito Urbanístico, que compreende, segundo os juristas Hely Lopes Meirelles e José Afonso da Silva¹², a interpretação e sistematização das normas e princípios que regem as atividades urbanísticas, como o Plano Diretor.

O Plano Diretor Estratégico – 2002, atual regulador das diretrizes urbanas da cidade de São Paulo, baseado em O Estatuto da Cidade, está apresentado na tese com fundamentação em trabalhos de Domingos Theodoro de Azevedo Netto¹³, Rose Compans¹⁴ e Clementina de Ambrosis¹⁵, estabelecendo as macrozonas, a mistura de usos e atividades, o maior adensamento nos polos e eixos de centralidades, o adicional de área construída através da aplicação da outorga onerosa, a transferência de potencial construtivo, a flexibilização no uso das vias de tráfego. Nas reflexões sobre o Plano Diretor temos a busca do ponto de equilíbrio entre a rigidez dos Planos Diretores anteriores e a flexibilidade do atual.

O Zoneamento foi apresentado a partir das experiências de Frankfurt am Main e Nova Iorque na virada do século XIX, descritas por Franco Mancuso¹⁶, prosseguindo com a sua disseminação nas grandes cidades.

O Zoneamento no desenvolvimento urbano de São Paulo foi cronologicamente apresentado em: o período pioneiro até 1930 com padrões estéticos europeus, como descrito por Sarah Feldman¹⁷; o período modernizador até 1965, com a implantação do Plano de Avenidas de Francisco Prestes Maia, a apologia do zoneamento por Inácio Anhaia Mello, como fator de

¹² SILVA, José Afonso da, *Direito Urbanístico Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo, 1995.

¹³ AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de, *Problemas e desafios do controle do uso do solo O município no século XIX. Cenários e Perspectivas*, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

¹⁴ COMPANS, Rose, *O plano diretor entre a reforma urbana e o planejamento estratégico*. ANPUR, Rio de Janeiro, 2002.

¹⁵ AMBROSIS, Clementina de, *Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização O municípios no século XIX. Cenários e Perspectivas*. 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

¹⁶ MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. 388 p. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1980.

¹⁷ FELDMAN, Sarah, *Planejamento e zoneamento São Paulo 1947 1972*. 303 p. Edusp, São Paulo, 2005.

restrição ao crescimento da cidade e limitador de sua verticalização e a pesquisa multidisciplinar do Padre Lebre, segundo Regina Meyer¹⁸; o período tecnocrático até 1988 apresenta a estética e a racionalidade, enriquecidas pelo trabalho de sociólogos, economistas, geógrafos, na elaboração do Plano Urbanístico Básico PUB (não aprovado) e do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI baseado na Carta de Atenas, com o correspondente Plano de Zoneamento. Com a falência do Estado centralizador e a nova Constituição Federal, temos a partir de 1988 o período de flexibilização no planejamento urbano, através da parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada.

O Diagnóstico Urbanístico da Metrópole de São Paulo está apresentado no capítulo 2 por meio dos diferentes enfoques: o uso e a ocupação do solo com a apropriação, domínio e produção do espaço, conforme David Harvey¹⁹, Henri Lefebvre²⁰ e Christian Topalov²¹; o desenvolvimento físico territorial com os controles dos espaços públicos e privados segundo Celso Monteiro Lamparelli²² e o processo de globalização, com a decadência e a reciclagem de polos industriais desde os anos de 1960, enunciados por David Harvey e Mario Lungo²³; a sustentabilidade no desenvolvimento de acordo com Jared Diamond²⁴, Arlindo Philippi Jr, Marcelo de Andrade Romero e Gilda Collet Bruna²⁵; a evolução da população da cidade

¹⁸ MEYER, Regina M. Prosperi. *Metrópole e urbanismo – São Paulo anos 50*, Tese doutorado, FAU-USP, São Paulo, 1991.

¹⁹ HARVEY, David, *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. Espaços e Debates, 128 pg, Revista de estudos Regionais e Urbanos – Ano XVI – nº 39, São Paulo, 1996.

²⁰ LEFEBVRE, Henri, *La production de l'espace*. Paris, 1974.

²¹ TOPALOV, Christian. *Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965*. Espaço e Debates nº 23, p. 5-28, São Paulo, 1988.

²² LAMPARELLI, Celso Monteiro, *Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o desenvolvimento Municipal. O município no século XIX. Cenários e Perspectivas*, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

²³ LUNGO, Mario, *Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana*. In *Cadernos IPPUR-UFRJ*, vol. XVIII, nº 1 e 2, pg 11-29, Rio de Janeiro jan-dez 2004.

²⁴ DIAMOND, Jared, *Colapso*, Editora Record, 2ª Edição, São Paulo, 2005.

²⁵ PHILIPPI Jr, Arlindo, ROMERO, Marcelo Andrade, BRUNA, Gilda Collet, *Curso de gestão ambiental*, Editora USP, 1ª reimpressão, São Paulo, 2006.

segundo Lúcia Bógus e Maria Machado Taschner²⁶; a segregação urbana conforme Jean Lojkin²⁷ e Flavio Villaça²⁸; a questão social a partir de dados de Suzana Pasternak²⁹.

A Experiência Internacional de Flexibilização no Planejamento Urbano Contemporâneo está no capítulo 3, conforme Edmond Preteicelle³⁰, David Harvey, Ian Colquhoun³¹ e John Punter³², apresentando as experiências internacionais de renovação da urbanização na França com as “*Zones D’Aménagement Concertée*” - ZAC, na Inglaterra com o “*Urban Development Corporations*” - UDC, no Canadá com os “*Comprehensive Development Districts*” - CDD, além de alguns exemplos dos Estados Unidos da América. Foi dada especial ênfase a Vancouver, por ser reconhecida como uma das cidades de melhor qualidade urbana no mundo, cuja evolução tem sido acompanhada através de experiência pessoal entre 1961 e 2008.

No capítulo 4 A Flexibilização do Planejamento Urbano em São Paulo apresenta a implantação das Operações Interligadas e as Operações Urbanas instituídas pelo Plano Diretor de 1988, com a flexibilização quanto às exigências no uso e ocupação do solo por conta da outorga onerosa.

No capítulo 5 temos a Caracterização das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo após O Estatuto da Cidade detalhando na sequência: a Operação Urbana Faria Lima em sua

²⁶ BÓGUS, Lucia Maria Machado, TASCHNER, Suzana Pasternak. Como anda São Paulo. Caderno Metrôpoles. Desigualdade e governança. EDUC, São Paulo, 2004.

²⁷ LOJKINE, Jean, O estado capitalista e a questão urbana, 359 p. Martins Fontes, São Paulo, 1997.

²⁸ VILLAÇA, Flavio, Dilemas do Plano Diretor O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

²⁹ PASTERNAK, Suzana, A favela que virou cidade Revista Pós, nº 19, FAU USP, São Paulo, 2006.

³⁰ PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e problemas das políticas urbanas, Espaço e Debates. Ano X nº 29, pg 54-69, São Paulo, 1990.

³¹ COLQUHON, Ian. Urban Regeneration. 172 p, B. T. Baytsford Ltd, Londres, 1995.

³² PUNTER, John. The Vancouver achievement. Urban planning and design. UBC Press, 447 pg., Vancouver, BC, 2003.

condição inicial de 1995 com as áreas direta e indiretamente beneficiadas e com a divisão em setores e subsetores a partir de 2004; as Operações Urbanas Água Branca e Centro com a busca de solução para as dificuldades ainda existentes em sua implantação; a Operação Urbana Água Espraiada estudada quanto a diretrizes urbanísticas, função social, política de investimentos e aspectos ambientais.

No capítulo 6 as Análises e discussões sobre o aperfeiçoamento das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo apresentam reflexões sobre a aplicação das Operações Urbanas, com considerações sobre a concepção e a dinâmica de implantação, com as estratégias para consolidar e superar seus limites financeiros.

No decorrer deste trabalho estão evidenciados os tópicos que receberam análise quanto ao atendimento dos pressupostos, procedimentos e resultados nas Operações Urbanas em São Paulo, comentados nas Conclusões – capítulo 7, compreendendo: diretriz urbanística quanto ao uso e ocupação do solo, política de parceria nos investimentos, função social da propriedade, aspectos ambientais e resultados urbanísticos alcançados.

Devido a complexidade do trabalho, para facilitar a consulta, a formulação de cada uma das conclusões extraídas do texto tem a identificação da página de sua origem.

No Anexo I a Evolução e Perspectivas dos Recursos Financeiros Municipais de São Paulo subsidia a tese quanto à receita tributária e às necessidades financeiras da cidade, tendo como referencia elementos do Instituto Polis e da Secretaria de Finanças da Prefeitura. Reflexões sobre os recursos financeiros do Município evidenciam a sua insuficiência na disponibilização por via tributária compulsória, tornando importante a receita proveniente da outorga onerosa,

com a flexibilização no uso e ocupação do solo prevista no Plano Diretor Estratégico e nas Operações Urbanas.

As considerações finais são provenientes da experiência colhida em mais de uma década de aplicação das Operações Urbanas e a expectativa de um futuro promissor, face às perspectivas de evolução do mercado imobiliário.

SUMÁRIO

Introdução

1. Caracterização e Aplicação em São Paulo dos Principais Instrumentos Legais Urbanísticos: o Plano Diretor e o Zoneamento	03
1.1. O Plano Diretor e o Zoneamento.....	03
1.2. O Plano Diretor Estratégico 2002.....	22
1.3. As Intervenções Urbanísticas em São Paulo	36
2. Diagnóstico Urbanístico da Metrópole de São Paulo	60
3. A Experiência Internacional de Flexibilização no Planejamento Urbano Contemporâneo	76
3.1. Apresentação.....	76
3.2. A Flexibilização do Planejamento Urbano em Vancouver.....	85
3.3. A Flexibilização do Planejamento Urbano em Paris	110
4. A Flexibilização do Planejamento Urbano em São Paulo	114
5. Caracterização das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo Após O Estatuto da Cidade	130
5.1. Operação Urbana Faria Lima	136
5.1. 1. Sinopse.....	136
5.1. 2. Conceituação.....	137
5.1. 3. Diretrizes e Benefícios Urbanísticos	141
5.1. 4. Áreas Direta e Indirectamente Beneficiada	143
5.1. 5. Participação Público Privada	153
5.1. 6. Revisão da Lei da Operação Urbana	157
5.1. 7. A Viabilidade Econômica da Operação Urbana	163
5.1. 8. Leilão de CEPAC da Operação Urbana	181
5.2. Operação Urbana Água Branca	188
5.2.1. Introdução.....	188
5.2.2 Conceituação	189
5.2.3. Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo	195
5.2.4. Estratégia Operacional	198
5.2.5. Intervenção Urbanística	201
5.2.6. Área Adicional de Construção	205

5.3. Operação Urbana Centro	207
5.3.1. Apresentação	207
5.3.2. Conceituação	208
5.3.3. Objetivos e Diretrizes Urbanísticas	210
5.3.4. Concessão de Exceção a Lei de Uso e Ocupação do Solo	212
5.3.5. Participação Público Privada	220
5.4. Operação Urbana Água Espreada	225
5.4. 1. Introdução	225
5.4. 2. Histórico	226
5.4. 3. Objetivos, Diretrizes e Incentivos	229
5.4. 4. Os Setores e o Programa de Intervenção	233
5.4. 5. O Potencial Adicional de Construção	249
5.4. 6. A Dinâmica Populacional	251
5.4. 7. Evolução Imobiliária da Região	255
5.4. 8. A Viabilidade Econômica da Operação Urbana	259
5.4. 9. Leilão de CEPAC da Operação Urbana	268
6 Análises e discussões sobre o Aperfeiçoamento das Operações Urbanas Consorticiadas em São Paulo	275
6.1. Sinopse	275
6.2. Os Planos Diretores	276
6.3. Operações Urbanas Consorticiadas	279
7. Conclusões	284
8. Referências Bibliográficas	292
Anexo I Evolução dos Recursos Financeiros Municipais de São Paulo	303
Anexo II	320

1. CARACTERIZAÇÃO E APLICAÇÃO EM SÃO PAULO DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS LEGAIS URBANÍSTICOS: O PLANO DIRETOR E O ZONEAMENTO

1.1. O PLANO DIRETOR E O ZONEAMENTO

O Plano Diretor e o Zoneamento estabelecem as diretrizes para o uso e ocupação do solo urbano, a partir das características físico territoriais e sócio econômicas do território.

O Plano Diretor

As políticas públicas municipais devem se respaldar no Direito Urbanístico constituído por: *“o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao Homem na comunidade”*

(MEIRELLES, H.L. apud SILVA, J..A., 1995: 32). Em outras palavras, o Direito

Urbanístico corresponde a: *“um ramo do Direito Público, que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores das atividades urbanísticas”* (SILVA, J.A., 1995 : 32).

A Constituição de 1988 admite normas do Direito Urbanístico, com a competência da União na determinação de normas gerais de urbanismo, plano urbanístico nacional e macro regional; a competência do Estado na determinação de normas regionais de ordenação territorial, compreendendo planos urbanísticos estaduais e regionais; e a competência do Município na determinação da política de desenvolvimento urbano para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar do

cidadão, compreendendo a Lei Orgânica e o Plano Diretor. O princípio básico da Lei Orgânica do Município consiste na cooperação das associações comunitárias e de moradores no planejamento municipal e na iniciativa de Projetos de Lei de interesse específico da cidade ou de bairros, com a criação de Conselhos Municipais.

O Plano Diretor Municipal contém as exigências fundamentais de ordenamento do território pelo planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo da cidade a que se refere a Constituição Federal³³:

“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretriz geral fixadas em si, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”.

1º. “O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

2º. “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”.

3º. “As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro”.

4º. “É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de: parcelamento ou edificação compulsório; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL, 1988).

Essas exigências se constituem nas expressões das políticas públicas municipais que regulam as atividades humanas em localidades onde ocorrem possíveis conflitos entre interesses particulares e destes com os interesses públicos, na disputa pelo espaço urbanizado, pelos equipamentos e serviços coletivos, e pelos recursos naturais.

³³ Constituição Federal artigo 182.

Cada município tem uma especialização funcional que reflete as opções de localização de sua população e respectivas atividades. Essa especialização funcional requer políticas públicas municipais próprias. As atividades humanas instaladas em um município competem entre si e com as de outros municípios. O Poder Público Municipal pode ser mobilizado nessa disputa, para favorecer as atividades da localidade, o que pode compreender: a cessão de áreas, a construção e manutenção de infra-estrutura de serviços, a oferta de equipamentos públicos ou, até mesmo, isenções fiscais. Deve constituir a medida de ampliação das vantagens competitivas e a melhoria da qualidade de vida na localidade, cuja adoção pode favorecer as possibilidades de emprego para pessoal qualificado, mais exigente quanto aos recursos sanitários, educacionais, culturais, recreativos e de saúde.

“As políticas públicas relativas ao espaço urbano, no campo da competência dos municípios, são exigências fundamentais de ordenação da cidade que integram o Plano Diretor”.

“Os municípios enfrentam conflitos de interesse envolvendo pessoas e atividades humanas que utilizam seu espaço. O espaço urbano é um campo de luta de interesses em conflito”.

“Na perspectiva da globalização e da competição exacerbada das atividades humanas ganha importância o reconhecimento das vantagens competitivas de cada município, assim como a definição das medidas necessárias para preservação e desenvolvimento dessas vantagens”. (MOREIRA, A.C.L. 1999 : 250)

Cada política pública deve ser delineada no encontro das partes em conflito, em momento de sua definição. A alteração na relação de forças entre as partes pode levar à reformulações das correspondentes políticas públicas. O Plano Diretor, como explicitação das políticas públicas municipais, deve estar submetido a permanente revisão para expressar as alterações ocorridas nas relações entre as partes.

A competição pelo espaço urbanizado pode resultar na subdivisão do território da cidade, ocasionando a estratificação social, conforme afirma Manoel Castells: *“Trata-se da estratificação do território como correspondente da estratificação social”* (CASTELLS, M. 1972 apud MOREIRA, A.C.L. 1999 : 251).

A competição pelo espaço urbanizado resulta na subdivisão do território da cidade em compartimentos destinados a diferentes atividades, tais como habitação, comércio e serviços, produção industrial, circulação, recreação,... Trata-se da especialização funcional a que se refere a Carta de Atenas³⁴, que tanto influenciou a concepção modernista das cidades, que a Legislação de Zoneamento freqüentemente procura cristalizar. A regulação da disputa pelo espaço edificado e construído - o zoneamento - têm sido: a delimitação das áreas públicas e a divisão da área urbana segundo a definição das características de parcelamento, uso e ocupação do solo. Na disputa pelo espaço urbanizado, a população sem recursos para participar do mercado imobiliário, muitas vezes soluciona sua carência habitacional, invadindo e ocupando áreas públicas e particulares.

“A manifestação mais freqüente desses conflitos, nas cidades brasileiras contemporâneas, é o adensamento de áreas centrais com eventual congestionamento do tráfego e da infra-estrutura; o desequipamento e o desadensamento da periferia onde moram os mais pobres; e a invasão de áreas públicas” (MOREIRA, A.C.L, 1999 : 251).

As políticas públicas têm destinado áreas para a produção de habitações de interesse social - as Zonas Especiais de Interesse Social ZEIS. Mas, diante da insuficiência de recursos para produção habitacional na escala necessária, e o consequente agravamento

³⁴ Carta de Atenas : habitação, trabalho, circulação, recreação (concepção modernista das cidades).

da questão, as políticas públicas têm, muitas vezes, sido orientadas para a regularização da posse e a urbanização de áreas públicas e privadas invadidas.

A dinâmica do planejamento urbano conduziu uma evolução nos conceitos da Carta de Atenas para a flexibilização no uso e ocupação do solo e o incentivo à convivência entre atividades diversificadas, dentro da suficiência nas condições de circulação viária, sem provocar incômodos ou comprometimento ambiental. A melhoria da qualidade do espaço eleva o preço da terra, podendo excluir os carentes de recursos para dela se apropriar. Assim, os investimentos públicos pagos por todos, no trabalho coletivo de produção da cidade, valorizam a terra urbana, mas dificilmente alcançam as áreas carentes.

“Devem ser superados alguns mitos predominantes nos círculos técnicos mais conservadores: a Lei pode e deve ser rígida e inflexível, como uma questão apenas de fiscalização; a segregação de usos é um bem para a cidade e o Zoneamento deve ser suficiente para comandar o mercado, como único meio de preservar a cidade para as gerações futuras”. (AZEVEDO NETTO, D. T., 1999 :260).

O planejamento urbano deve aplicar mecanismos realistas quanto aos padrões de construção e de uso e ocupação do solo, envolvendo os interessados em todas as fases de elaboração de Plano Diretor, tendo o escalão inferior de nível governamental, dado a seu contato permanente com a comunidade, a condição de principal tomador das decisões.

“Pressupostos da legislação urbanística de passado recente não são mais aceitáveis:

- i) um modelo de cidade ideal, cuja infra-estrutura e equipamentos exigiriam um montante de investimentos muito acima da capacidade do município;*
- ii) a cidade se constrói lote a lote, agregando pequenos lotes preexistentes, como no caso de centros empresariais, conjuntos residenciais, condomínios industriais,...;*
- iii) a seqüência de primeiro o loteamento, e depois as construções individuais, tem sido conturbada com a construção de grandes condomínios, sem passar pela fase de loteamento;*

- iv) *invasões podem ocorrer em área de preservação ambiental onde a urbanização é indesejada e em edifícios vazios nas áreas urbanas consolidadas*”. (AZEVEDO NETTO, D.T., 1999 : 258).

O planejamento urbano deve inovar na parceria entre os setores público e privado, possibilitando alternativas nos mecanismos de financiamento, com opções de longo prazo. Então, para a melhoria das condições de vida das populações das metrópoles com desigualdade social, deve facilitar o acesso à terra por meio de instrumentos flexíveis e eficazes, taxando as áreas ociosas, dando a importância necessária a figura da posse.

O Zoneamento

O zoneamento se baseia no princípio da subdivisão da cidade³⁵, em correspondência a parâmetros relativos às edificações em um mapa que define tais zonas, compreendendo: o tipo de função ou atividade a que deve ser destinada o solo nas diferentes zonas para as edificações, a densidade de ocupação possível em relação à área do terreno e a altura permitida para a construção. O zoneamento se constitui no resultado de ações desenvolvidas pelas administrações municipais em setores da cidade, operando conforme características estruturais e parâmetros no alcance de objetivos estabelecidos, servindo para compor as contradições e conflitos que surgem na cidade industrial sujeita a mudanças imprevisíveis e a processos de crescimento de difícil controle (MANCUSO, 1980: 18).

A cultura urbanística e arquitetônica valoriza os componentes de caráter técnico e operativo, por meio de normas, cuja utilização, na atualidade, raramente se fixa nos

³⁵ O zoneamento “*zoning*” subdivisão da cidade “*zones*”, em um mapa que define as zonas “*Bauzonenplan*”.

conteúdos das motivações ideológicas quando das propostas legislativas, da redação de manuais, da prática profissional, ou do ensino de urbanismo (MANCUSO, 1980: 18).

O zoneamento, quando da revolução industrial, da imigração de grandes massas para a cidade, da ação econômica que se concentra nas áreas urbanas, aparece como o instrumento mais apto para racionalizar as modificações dos valores urbanos, com o solo sujeito aos mecanismos de mercado, como fator dominante da cidade, ao lhe conferir uma estrutura lógica. Franco Mancuso³⁶ analisa o zoneamento como instrumento sem formulação teórica, com objetivos de caráter econômico e político-social por meio de componentes técnicos e operativos. Esse trabalho tem a abrangência do seu surgimento em 1870 à sua difusão na Alemanha e Estados Unidos.

Em 1891, no município de Frankfurt am Main, Franz Adickes aplicou o instrumento urbanístico inovador, subdividindo a cidade em zonas dispostas em franjas concêntricas e estabeleceu para cada zona normas diferenciadas quanto à atividade construtiva. As normas se atém à densidade de edificações, definidas mediante parâmetros de altura dos edifícios, da superfície edificável e ao uso do solo, diferenciado em industrial, residencial e para atividades mistas (MANCUSO, 1980: 27).

No mesmo ano, as autoridades municipais de Nova Iorque são pressionadas para dar solução à degradação a que suas áreas estavam sendo submetidas, com *lofts* ocupados por negócios precários, em prejuízo das prestigiosas casas comerciais, dos bancos e das suntuosas residências. Edward Basset na presidência da comissão executiva da “*Fifth*

³⁶ MANCUSO, Franco. Las experiencias del zoning. 388 p. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1980 :19. do Instituto de História da Faculdade de Arquitetura de Veneza.

Avenue Association do borough de Manhattan”³⁷ assumiu o encargo de persuadir os afetados pelos aspectos econômicos das medidas benéficas propostas, estabelecendo as bases jurídicas para sua aprovação pelo Poder Público (MANCUSO, 1980 : 256).

O “*Regional Plan of New York and its Environs*”, sob a coordenação do urbanista inglês Thomas Adams e financiado por banqueiros da *Russell Sage Foundation* durante a década de 1920, se constituiu na principal referência do urbanismo nos Estados Unidos com as inovações do planejamento metropolitano e do zoneamento, com a consolidação da profissão de urbanista (COKE, 1968 : 23, apud FELDMAN, 2005 : 28). Este plano foi criticado pelos urbanistas da *Regional Planning American Association* – RPAA³⁸ que defendiam um planejamento vinculado às políticas sociais de habitação, não atendidas pelo plano (DAL CO, 1975: 266, apud FELDMAN, 2005 : 29).

Robert Averill Walker³⁹, publicou em 1941 “*The Planning Function in Urban Government*”, considerando o “*Regional Plan of New York and its Environs*” como importante contribuição para a administração das cidades, mas com a crítica de que nos Estados Unidos o *planning* estava voltado para justificativas econômicas de lucro e o *zoning* era elaborado visando prescrições de parcelamento do solo, zoneamento e traçado viário, valorizando as propriedades, não se importando com o problema habitacional, denominando o “*speculative temper of the twenties*”⁴⁰ (WALKER 1941: 30 apud FELDMAN, 2005 : 29).

³⁷ Advogado Edward Basset, denominado *The Father of Zoning*.

³⁸ Lewis Mumford, Clarence Stein e Henry Wright da *Regional Planning American Association* – RPAA

³⁹ Robert Averill Walker da Universidade de Chicago.

⁴⁰ “*speculative temper of the twenties*” - temperamento especulativo dos anos de 1920.

O *Journal of American Institut of Planners* em 1961, vinte anos depois, publicou texto de Carl Feiss – “*Planning Absorbs Zoning*”, denunciando a ainda total submissão do planejamento ao zoneamento (FEISS, 1961 apud FELDMAN, 2005 : 30).

A *Russell Sage Foundation*, como adepta da filosofia do *slum clearance*, conseguiu ser mais radical, incentivando o zoneamento em áreas congestionadas, visando a valorização imobiliária na dinâmica de mercado (TAFURI , 1975: 438 apud FELDMAN, 2005 : 29).

Conclui-se que o *zoning* americano se caracteriza como o produtor de uma cidade “*segregada, protegida y corrompida*” (MANCUSO, 1978: 333), o que não é o desejável para São Paulo.

O Uso do Solo

Os princípios básicos no uso do solo segundo Azevedo Netto⁴¹ estabelecem que a cidade deve dispor de uma legislação constituída por regras simples, acessíveis a qualquer cidadão, garantidora de flexibilidade compatível com a dinâmica de sua transformação, incorporando a diversidade de padrões urbanísticos que a caracterizam; as cidades em crescimento não podem ter regras definitivas elaboradas por técnicos mas, também, devem dispôr da descentralização nas decisões, dando espaço para a participação da população no que é de âmbito local; a delimitação de zonas deve se restringir às situações que exigem regulamentação específica por condições intrínsecas ao território, políticas de proteção ambiental e de mananciais, ou de interesse social; o controle do uso do solo deve se restringir a interface entre a propriedade privada, a vizinhança próxima e a via

⁴¹ AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de, Problemas e desafios do controle do uso do solo O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999: 265.

pública de acesso, como as atividades exercidas na edificação ou no lote e a intensidade de sua ocupação.

Na construção ou utilização de um determinado imóvel devem ser identificadas as limitações quanto a sua localização, as restrições quanto à via de acesso como largura e função na rede viária, a área construída permitida, os usos proibidos, as condições de permissão quanto ao nível de incomodidade em relação à vizinhança, a preservação ambiental de locais históricos ou paisagísticos, a finalidade social.

Devem ser estabelecidas condições para garantir a convivência entre atividades diversificadas sem provocar o comprometimento do ambiente natural e construído, das condições de circulação da cidade sem limitar a instalação de usos a zonas-tipo. A possibilidade de instalação de determinado uso deve ser estabelecida por elementos estruturadores do espaço urbano como a infra-estrutura viária instalada e as condições de convivência da incomodidade provenientes deste uso com os demais, em especial, com o uso residencial.

Os pressupostos na revisão crítica de legislação do passado ainda segundo Azevedo Netto são: a diminuição das necessidades de deslocamentos, não criando obstáculos a mistura de usos na cidade, com exceção aos usos geradores de incomodidades ou que afetam a segurança da vizinhança; garantir a fluidez do tráfego no sistema viário, respeitando a hierarquia e as características geométricas das vias e sua utilização prioritária pelo transporte coletivo; caracterizar situações de incomodidade tais como sobrecarga no volume de tráfego, poluição por gases, partículas, odores, ruído ou vibração; facilitar a

mudança de usos de modo a permitir as transformações de atividades na mesma edificação; dar tratamento especial a empreendimentos que, por seu porte e natureza, venham ocasionar impacto sobre a vizinhança onde se instalam; delegar às instâncias descentralizadas, a partir de manifestação da população interessada as decisões que se configuram como de caráter eminentemente local e que não sejam estrategicamente importantes para o conjunto da cidade.

Em síntese, procurar preservar o uso residencial das incomodidades provenientes do uso não-residencial. O uso residencial admite apenas a subdivisão em unifamiliar e multifamiliar, com diferentes quotas de terreno por habitação em função das densidades residenciais desejadas. O uso não-residencial⁴² é subdividido em função das diferentes naturezas das atividades. A instalação dos usos está condicionada à natureza de cada atividade e à intensidade com que a atividade se utiliza do sistema viário.

A Ocupação do solo

A densidade de ocupação do solo compreende a quantificação dos elementos localizados em determinada área, como: pessoas, empregos, imóveis, área construída,.... O controle de densidades evita a sobrecarga da infra-estrutura instalada e o congestionamento do sistema viário gerado pelo tráfego e pelo uso lindeiro, como o estacionamento na via pública. Com a impossibilidade do controle direto destes elementos, o controle é indireto pela área construída ou pelo número de habitações por unidade de superfície. Onde há condições para o incremento na densidade de ocupação, há a consequente possibilidade de geração de recursos extra tributários em benefício da comunidade.

A área construída computável é controlada pela fixação da Taxa de Ocupação (T.O.) que indica a relação entre a projeção da área construída e a correspondente área de terreno e do Coeficiente de Aproveitamento (CA) que indica a relação entre a área construída computável e a correspondente área de terreno. À área computável deve ser acrescida da área não computável constituída por subsolo, terreo em pilotis, terraços, átrio,.... O Coeficiente de Aproveitamento (CA) indica a densidade de construção, mas não a população residente, que é representada pela taxa de conforto, denominação da média de metros quadrados por morador, que varia conforme o nível econômico da população. A cidade pode ter coeficientes de aproveitamento diferenciados segundo as características locais: centralidade, topografia, qualidade do solo e outras.

O zoneamento define um coeficiente básico para o solo urbano e por meio do “*solo criado*”, a possibilidade de ultrapassá-lo. A legislação pode conceder esta permissão, mediante o pagamento à comunidade de uma contrapartida destinada a fins específicos, como, por exemplo, a ampliação da infra-estrutura. Na zona não adensável, sendo a infra-estrutura insuficiente, não é permitida a ultrapassagem do Coeficiente de Aproveitamento Básico, e na zona adensável, sendo a infra-estrutura suficiente, o coeficiente pode ser ultrapassado, permitindo construção adicional mediante a outorga onerosa.

A Legislação de Zoneamento designa a densidade nas diversas zonas da cidade. As maiores densidades não coincidem com as áreas mais verticalizadas que costumam ser ocupadas pelas classes de maior poder aquisitivo. As maiores densidades podem ser consequência do desmembramento de lotes ou do adensamento em cortiços.

⁴² Subdivisão do uso não-residencial em função das diferentes naturezas das atividades: uso comercial destinado à venda de produtos, uso destinado à prestação de serviços, uso industrial destinado à produção

O zoneamento ao restringir densidades de construção e as possibilidades de localização de diversos usos, cria escassez artificial, podendo elevar os preços de mercado dos terrenos e das unidades finais construídas. Este fato pode ser correlacionado com o crescimento acelerado da cidade informal nas últimas décadas. A projeção da edificação sobre o solo estabelece sua feição e paisagem urbana própria com os elementos: recuos mínimos de frente, fundo e laterais, altura ou número máximo de pavimentos. O índice de permeabilidade garante a estabilização do lençol freático e a atenuação das ondas de enchente na época das chuvas. O índice deve variar em função do regime pluviométrico e da real permeabilidade do solo.

O sistema viário apresenta suas funções de circulação e de suporte de atividades socioeconômicas ou de habitações, com o papel permanente de dar acesso às propriedades. O fluxo de veículos em uma via depende da sua função no sistema viário global da cidade, razão de se distinguir o tráfego local do tráfego de passagem. O tráfego de passagem pode ser intenso ao exigir a construção de vias bloqueadas. As vias de grande movimento atraem as atividades econômicas que precisam de acessibilidade. Com a intensificação do tráfego de passagem, as vias podem mudar de função. Essas considerações evidenciam a necessidade de controle de usos e das correntes de tráfego ao longo das principais vias de acesso, para proteger os bairros residenciais e as vias locais.

Na coordenação de uso da via pública, como tráfego de passagem ou de acesso no controle de usos das propriedades lindeiras, deve ser estabelecida hierarquia segundo sua função na malha viária e seu desempenho no fluxo de tráfego cotidiano, acrescido do

transporte coletivo e de veículos de carga. Quando predomina a função de acesso aos imóveis, a via é considerada local. As vias em que predomina a função de circulação, onde a fluidez é o mais importante, são as estruturais. As duas funções se equilibram, através das vias coletoras ou distribuidoras.

A capacidade da via pública e o atendimento ao limite no grau de incomodidade produzido pelo uso não residencial, determina a possibilidade da coexistência entre usos, sem prejuízo da vizinhança.

O Solo Criado

O “*solo criado*” compreende as áreas adicionais de piso utilizável, contruídas acima e abaixo do terreno natural, portanto não apoiadas diretamente sobre o solo. A origem do “*solo criado*” remete a instituição do limite denominado “*Plafond Legal de Densité*”⁴³ implantado na França visando reduzir a incidência do custo dos terrenos, obter recursos novos para as coletividades locais, ou aplicar política de aquisições para reservas fundiárias. O conceito de “*solo criado*” pode estabelecer um instrumento urbanístico limitador eqüitativo no uso da propriedade, mantendo o equilíbrio entre as áreas públicas e privadas e, também, pode ser um gerador de recursos extra tributários para a municipalidade.

A adoção do conceito de “*solo criado*” no Brasil ocorre no final dos anos de 1970, quando da redução da capacidade de investimento do Estado causada pela crise econômica associada ao crescimento da dívida externa, prossegue nos debates pré-

⁴³ Legislação “*Plafond Legal de Densité*”- Suporte Legal de Adensamento - implantada na França na década de 1970.

constituente em torno da Reforma Urbana ocorridos na década de 1980 e, sobretudo, a partir da década de 1990, com a progressiva adoção do modelo de gestão pública urbana das parcerias entre os setores público e privado.

O Estado, com a redução de sua capacidade de investimento, recorre a mecanismos legais que envolvem recursos da iniciativa privada na produção de empreendimentos públicos. Além do objetivo da arrecadação deve procurar meios com que os custos provenientes do adensamento da cidade sejam compartilhados com os setores privados que mais lucram com o crescimento urbano. Um dos caminhos é a criação do mais valia resultante de operação imobiliária através da cobrança financeira em troca do “*solo criado*”. Desta forma, um empreendedor para construir área maior do que a permitida pelo coeficiente de aproveitamento básico da zona onde está seu terreno deve pagar ao Poder Público pela área excedente (SILVA, H.M.B., 2005: 27).

A primeira formulação legal do instrumento “*solo criado*” no Brasil foi feita em 1977 pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria de Planejamento da Presidência da República CNPU, mas não chegou a ser implementada. Ainda neste ano, o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal CEPAM⁴⁴ organizou na cidade de Embú congresso reunindo urbanistas e juristas para dar suporte ao debate corrente no País, fortalecendo a institucionalização do “*solo criado*”:

“...admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer a coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado por solo adicional”. (CARTA de EMBÚ, 1977).

⁴⁴ Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – CEPAM - Fundação Faria Lima.

Pode ser considerado como “*solo criado*” a área construída que ultrapassar certo valor fixado em função do uso do solo, como uma vez a área do terreno. Segundo conceito apresentado por Clementina de Ambrosis⁴⁵ o Coeficiente de Aproveitamento Único corresponde à fixação de um mesmo coeficiente para todos os terrenos da zona. O direito de construir, como inerente à propriedade, está limitado a uma determinada proporção da área do terreno, sendo que a construção a mais do que esse direito somente é possível através da aquisição do direito de construir de outros terrenos do Poder Público ou de particulares. Este direito adquirido pode ser pago em dinheiro, ou através da doação de áreas de terreno, como contrapartida pela sobrecarga ocasionada nas redes de infra-estrutura, nos equipamentos públicos ou para ampliação de áreas verdes públicas. Quando o proprietário de um lote multiplica o número de pisos, criando novos solos ao construir em altura, desequilibra a proporção de áreas públicas e privadas anteriormente existentes, sobrecarregando o sistema viário. Os que se dispõem a construir em maior altura devem se obrigar a reequilibrar esta proporção, mediante doações de áreas ao Poder Público, prática usual na legislação de loteamentos. No caso do Poder Público se interessar em conservar edifício de valor histórico, o proprietário do imóvel pode transferir os direitos de construir não utilizados, de um lote para outro, desde que não ultrapasse o Coeficiente de Aproveitamento fixado por Lei. O comprador dos direitos pode ser o próprio Poder Público, que pode utilizá-lo para a criação de espaços públicos ou revendê-lo a outro interessado. A elevação do Coeficiente de Aproveitamento pode apresentar grande inconveniente sob o ponto de vista social, concentrando a demanda em áreas com grandes densidades, podendo a infra-estrutura e os equipamentos públicos necessários para o atendimento da população se tornarem

⁴⁵ AMBROSIS, Clementina de, Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999: 276.

insuficientes. O custo dessa sobrecarga deve recair sobre os responsáveis por esse aumento.

O conceito inerente ao “*solo criado*”, com adaptações em suas aplicações a situações reais específicas, se transforma em uma forma de parceria entre os setores públicos e privados geradora de recursos extra tributários.

O Estatuto da Cidade - 2001

O Estatuto da Cidade⁴⁶ institucionaliza, em nível federal, inovações urbanas na flexibilização do uso e ocupação do solo (algumas já contemplados pelo Plano Diretor da cidade de São Paulo), além de estabelecer exigências no atendimento social e na preservação ambiental.

Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal:

*“O Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”*⁴⁷.

Compete à União, no interesse da política urbana: legislar sobre normas gerais de direito urbanístico para a cooperação entre todas as esferas de poder em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico social⁴⁸.

⁴⁶ O Estatuto da Cidade Lei Federal 10.257/2001.

⁴⁷ Art. 1º. Parágrafo Único Lei Federal 10.257/2001

⁴⁸ Art. 3º Lei Federal 10.257/2001.

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo o direito a cidades sustentáveis⁴⁹ para as presentes e futuras gerações através da gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na sua formulação; a execução e o acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, incentivando a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização em atendimento ao interesse social; a promoção do planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente⁵⁰.

A política urbana, também, objetiva a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; a ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, impedindo a existência de usos incompatíveis ou inconvenientes; o controle do parcelamento do solo e da edificação, evitando o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana, como a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego sem a previsão da infra-estrutura correspondente; impedir a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou na sua não utilização, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental⁵¹.

A política urbana compreende a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do território sob sua área de influência, com a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do território sob sua área de influência e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização⁵².

⁴⁹ O direito a cidades sustentáveis entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

⁵⁰ Art. 2º item I a IV Lei Federal 10.257/2001

⁵¹ Art. 2º item I a IV Lei Federal 10.257/2001

Fundamental a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, privilegiando os investimentos geradores de bem estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais, possibilitando a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenham resultado a valorização de imóveis urbanos, com a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagísticos e arqueológico⁵³.

Importante a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, normas edilícias e normas ambientais, consideradas a situação socioeconômica da população, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais, promovendo a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social⁵⁴. Quando da implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população, o Poder Municipal deve proceder as audiências públicas⁵⁵.

Os instrumentos de planejamento para aplicação de O Estatuto da Cidade compreendem: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico social; planejamento das regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e microregiões; planejamento municipal, compreendendo: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos sociais; planos de desenvolvimento econômico e social; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)⁵⁶.

⁵² Art. 2º item VII a IX Lei Federal 10.257/2001

⁵³ Art. 2º item X a XII Lei Federal 10.257/2001

⁵⁴ Art. 2º item XIV a XVI Lei Federal 10.257/2001

⁵⁵ Art. 2º item XIII Lei Federal 10.257/2001

⁵⁶ Art. 4º item I a III e VI Lei Federal 10.257/2001

O Estatuto da Cidade apresenta como Instrumentos da Política Urbana: institutos tributários e financeiros como: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; institutos jurídicos e políticos como: desapropriação, servidão administrativa, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação e de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito⁵⁷. Os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público Municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2001).

1.2. O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2002

A Municipalidade deve exercer a função de acompanhamento e suporte ao mercado na modernização da infra-estrutura econômica e na flexibilidade institucional, quanto às normas urbanísticas e aos incentivos fiscais determinantes na atração de empresas e dos investimentos para inserir a cidade nos fluxos globais da economia.

O Plano Diretor de São Paulo é estratégico, porque na definição de seus princípios e objetivos são elencadas proposições características da agenda da reforma urbana, como: a

⁵⁷ Art. 4º item IV e V Lei Federal 10.257/2001

democratização do acesso à moradia e aos bens e serviços urbanos, a transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização, o fortalecimento do setor público por meio da valorização das funções de planejamento estratégico, a consolidação de São Paulo como centro regional e pólo internacional, o aumento da eficiência econômica da cidade e a parceria público-privada na urbanização e reestruturação dos espaços públicos. O Plano Diretor⁵⁸ transfere para nível municipal os dispositivos de O Estatuto da Cidade que estabeleceram a regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, com intensa participação da sociedade civil.

A estrutura do Plano Diretor de 2002 integra duas agendas: o “*plano urbanístico-ambiental*”⁵⁹ no qual são definidos conceitos, programas, instrumentos, macrozonas e coeficientes de aproveitamento e as “*diretrizes a ações estratégicas*”⁶⁰ das diversas políticas públicas. O zoneamento que disciplina de uso e ocupação do solo pelo Plano Diretor Estratégico compreende três aspectos: a macrozona de proteção ambiental, onde o desenvolvimento da atividade urbana está subordinado à necessidade de preservação, conservação ou recuperação do ambiente natural; a macrozona de estruturação e qualificação urbana, onde o desenvolvimento da atividade urbana subordina-se às exigências dos elementos estruturadores, às características específicas das zonas de uso, à função e às características físicas das vias de circulação; as zonas especiais que compreendem as habitações de interesse social e as do mercado popular (ZEIS), as zonas de preservação ambiental (ZOE), os parques e reservas naturais (ZEP), a produção agrícola e extração mineral (ZEPAG), a preservação cultural (ZEPEC) e a ocupação

⁵⁸ Plano Diretor Estratégico Lei 13.430/02.

⁵⁹ Plano urbanístico-ambiental – Título III da Lei 13.430/02.

⁶⁰ Diretrizes a ações estratégicas – Título II da Lei 13.430/02.

especial para campi universitário, aeroporto, autódromo, penitenciária, parque de exposições,

Aspectos fundamentais para avaliar a presença de critérios de seletividade institucional configurados no Plano Diretor Estratégico de São Paulo: o caráter redistributivo dos instrumentos previstos, o poder discriminatório do Executivo na concessão de direitos de construir, o grau de transparência dos atos administrativos, a possibilidade de intervenção da sociedade civil na contestação e suspensão dos mesmos.

“Os setores integrantes de movimento nacional pela reforma urbana advogam a democratização do Estado e o fortalecimento de seu papel como regulador do mercado, com a captura de mais-valias urbanas e a adoção de políticas redistributivas, invertendo a lógica excludente que predomina na urbanização brasileira” (COMPANS, R. 2002: 199).

O Plano Diretor Estratégico inova com a criação das Áreas de Centralidade Polar e Linear, das Áreas de Intervenção Urbana, dos Projetos Urbanos Estratégicos e com a multiplicação das Operações Urbanas Consorciadas.

A Operação Urbana Consorciada é uma modalidade de parceria público-privada destinada a promover a reestruturação de determinadas áreas, de acordo com diretrizes urbanísticas aprovadas em Lei, mediante contrapartidas exigidas dos interessados pela alteração de índices urbanísticos e edílios. O Plano Diretor Estratégico 2002 manteve as disposições das leis das Operações Urbanas vigentes: Água Branca, Faria Lima, Centro e Água Espraiada e instituiu novas Operações Urbanas: Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru - Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu – Rio Verde e Tiquatira.

A Foto 1. apresenta as Operações Urbanas Centro e Água Branca já implantadas e as Operações Urbanas Diagonais Norte e Sul em aprovação pelo Legislativo Municipal.

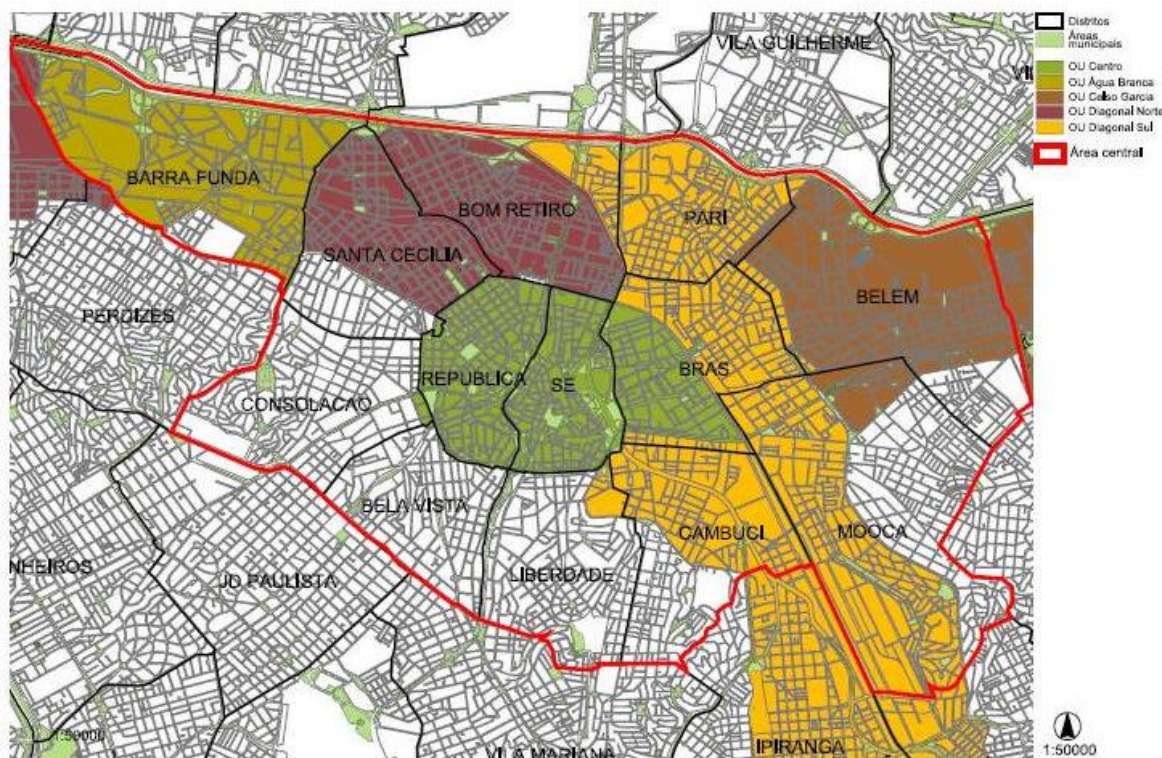


Foto 1 - Operação Urbana Centro/ Água Branca, Diagonal Norte/ Diagonal Sul, Lincoln Institute, 2005

Nas Operações Urbanas, a contrapartida exigida pelo Poder Público se constitui na antecipação à criação de um valor extraordinário resultante da concessão de potencial construtivo superior ao permitido fora de seu perímetro. Todos os recursos advindos dessa concessão devem, obrigatoriamente, ser utilizados na própria Operação. Outras Operações Urbanas podem ser criadas, sempre por lei, com a justificativa da “*implantação de equipamentos estratégicos*” ao da “*dinamização de áreas visando a geração de empregos*”, entre outras finalidades.

A Área de Intervenção Urbana, objetiva a promoção de projeto estratégico, sem prever necessariamente a participação do setor privado. Nessas áreas de regime urbanístico

especial, a outorga onerosa do direito de construir perde a característica de instrumento de captura de mais-valia urbana, mantendo a função redistributiva, compreendendo: áreas ao longo dos eixos das linhas de transporte público coletivo⁶¹, com o objetivo de qualificar o entorno das estações de transporte metroviário e ferroviário; áreas de Projeto Estratégico para eixos e pólos de centralidade; áreas de implantação de parques lineares; áreas para implantação de rede viária estrutural; áreas para implantação de rede estrutural de transporte coletivo; áreas envoltórias do rodoanel Mário Covas. Nas Áreas de Intervenção Urbana a aprovação de edificações com área construída até o máximo permitido por Lei, deve se dar de acordo com Projeto Urbanístico Específico (PUE), que deve conter além dos objetivo e diretrizes; a delimitação da área; os instrumentos de política urbana a serem utilizados e suas finalidades; a definição de áreas passíveis de receber potencial construtivo adicional; o limite máximo para transferência de áreas ou outorga onerosa; a definição das obras a serem executadas; a solução habitacional para a população a ser deslocada por sua localização em área de risco ou em função das obras previstas; o tratamento paisagístico da área envoltória das obras previstas, respeitando e valorizando o patrimônio cultural (BERNARDES, C. 2005).

A delimitação de áreas de Operações Urbanas Consorciadas e de Intervenção Urbana, bem como a alteração dos índices de aproveitamento e dos demais parâmetros e as contrapartidas exigidas, dependem de lei específica. O desenho da política urbana configurado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo revela sua coerência com os princípios da reforma urbana e com as estratégias de atratividade econômica, graças à

⁶¹ Áreas delimitadas por faixas de até 300 metros de cada lado dos alinhamentos do sistema de transporte público coletivo e círculos com raio de até 600 metros, tendo como centro as estações de transporte metroviário e ferroviário.

flexibilidade na aplicação de índices e dispositivos legais, como expressa a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir, um dos instrumentos mais emblemáticos previsto pelo Estatuto da Cidade.

Outorga Onerosa do Direito de Construir

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) expressa a proporcionalidade entre a área de construção e a área do terreno, permitindo controlar a densidade de edificação, apresentando o inconveniente da valorização diferenciada dos terrenos quando da fixação dos coeficientes de aproveitamento nas diferentes zonas. Tal situação pode ocasionar pressão sobre o Poder Público para mudanças na delimitação de zonas. A legislação deve acompanhar o dinamismo da cidade, mas suas alterações não devem estar ao sabor de pressões de interesses voltados para a valorização imobiliária. Para tanto, a outorga onerosa do direito de construir é definida no Plano Diretor de São Paulo como a concessão de potencial construtivo adicional àquele obtido por meio do coeficiente de aproveitamento básico até um limite máximo, ambos estabelecidos para diferentes áreas da cidade, com a seguinte configuração:

- a) Zona Exclusivamente Residencial em que os coeficientes de aproveitamento básico e máximo são iguais a 1,0, onde não é permitida outorga onerosa;
- b) Zona Mista em que o coeficiente de aproveitamento básico pode ser de 1,0 a 2,0, e o máximo de 1,0 até 2,5;
- c) Zona Predominantemente Industrial (com lote mínimo de 500 m²) onde o coeficiente de aproveitamento básico é igual a 1,0 e o máximo igual a 1,5;

- d) Novas Zonas de Centralidade Polar e de Centralidade Linear onde o coeficiente de aproveitamento básico é igual a 1,0, e o máximo pode chegar a 2,5;
- e) Zonas de Centralidade Polar e de Centralidade Linear já existentes onde o coeficiente de aproveitamento básico é igual a 2,0, e o máximo pode chegar a 4,0;
- f) Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) para a produção de habitações para famílias com renda de até 6 salários mínimos, desde que as unidades tenham até 50 metros quadrados de área útil, e para famílias com renda de até 16 salários mínimos, desde que as unidades tenham até 70 metros quadrados de área útil, onde admite-se a insenção do pagamento da outorga onerosa;
- g) Área de Intervenção Urbana e Operação Urbana Consorciada, onde admite-se o coeficiente de aproveitamento máximo 4,0;
- h) Macrozona de Proteção Ambiental, onde não será permitida a outorga onerosa do direito de construir.

Os recursos provenientes da outorga onerosa constituem o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, que podem ser empregados no ordenamento da expansão urbana, nos programas habitacionais, no transporte coletivo, na implantação de equipamentos urbanos, no financiamento de obras em imóveis representativos do patrimônio histórico ou cultural, bem como na criação de unidades de conservação ou proteção ambiental.

O Plano Diretor de São Paulo determina que os estoques de potencial construtivo adicional estabelecido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, nas leis de Operações Urbanas, nos Projetos Estratégicos e nos Planos Regionais, devem ser calculados em função da capacidade da infra-estrutura, do impacto sobre o meio ambiente e das políticas de desenvolvimento urbano, com prazo de validade mínima, monitorados

em função das concessões de outorga onerosa de potencial construtivo adicional, da transferência do direito de construir e tornados públicos por meio de relatórios periódicos que destacam as áreas críticas próximas de saturação, nas quais pode ser suspensa a aplicação desses instrumentos.

A Foto 2 apresenta o Zoneamento para o Centro Expandido da cidade de São Paulo.

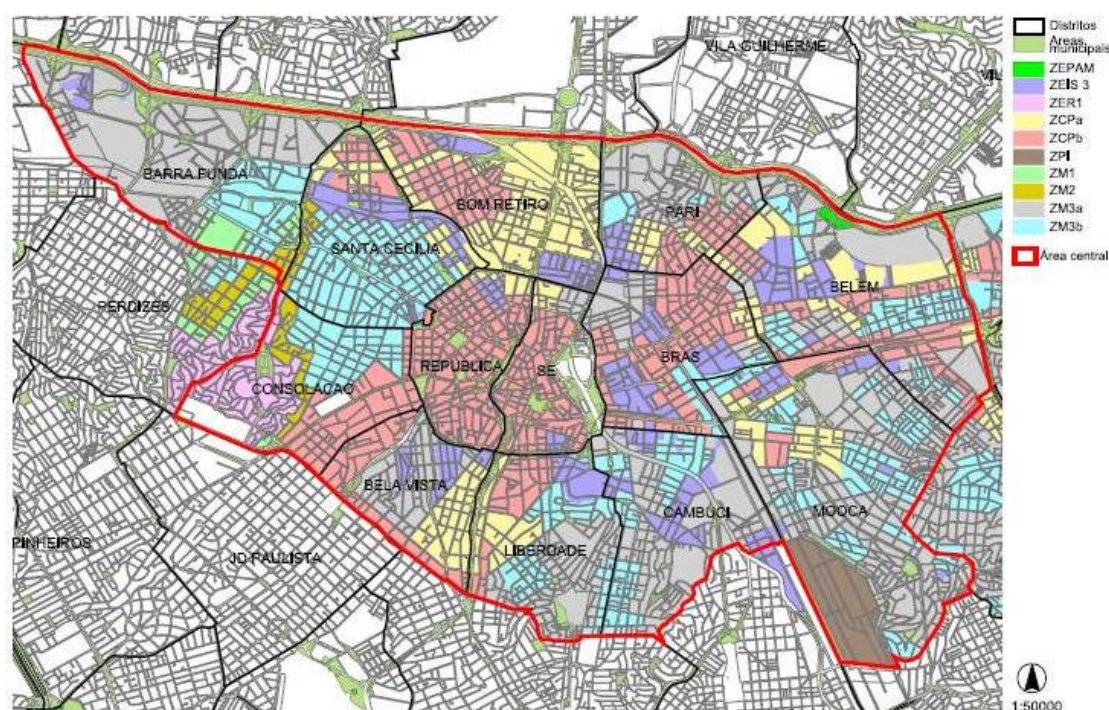


Figura 2 – Zoneamento Plano Estratégico Regionais. 2004 – Fonte: Lincoln Institute 2005

A instituição das Sub Prefeituras, com a decorrente descentralização administrativa, possibilita a revisão das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo por meio dos Planos Regionais Estratégicos⁶². Assim, são estabelecidas as regras gerais para o zoneamento, e os 31 planos regionais específicos, cada um adaptando parâmetros e condicionantes urbanísticos, conforme aspectos locais da estrutura urbana.

⁶² Planos Regionais Estratégicos Lei 13885/ 04

Reflexões sobre o Plano Diretor Vigente

O desenho institucional da operacionalização de instrumentos onerosos previstos pelo Estatuto da Cidade tem seu caráter determinado na regulamentação do Plano Diretor Estratégico, enquanto instrumento de captura de mais-valia urbana, como indutor de valorização imobiliária redistributivo ou concentrador de renda.

É importante considerar que entre a rigidez dos primeiros planos diretores e a flexibilidade institucional exigida pelo paradigma da competitividade interurbana em era de globalização, as coletividades locais se defrontam com o dilema de encontrar um ponto de equilíbrio compatível com a economia e a democracia. Quanto mais rígida for a aplicabilidade dos instrumentos onerosos menor será a margem de manobra do Executivo para atrair o ingresso de capitais privados em investimentos imobiliários de interesse público. Quanto mais flexível, menor a capacidade de vigilância da sociedade civil sobre as negociações envolvendo a fixação de índices de aproveitamento, a liberação de estoques de potencial construtivo adicional, o pagamento de contrapartidas e o monitoramento de transferências do direito de construir. Os limites da negociação entre o Poder Público e o setor privado quanto à alteração de índices construtivos estão definidos com a fixação dos Coeficientes de Aproveitamento Básicos e Máximos.

O Plano Diretor Estratégico ainda se mostra incipiente quanto à previsão de mecanismos para a fiscalização e controle social sobre o nível de detalhamento na aplicação dos instrumentos onerosos, no licenciamento de obras, no Relatório de Impacto de Vizinhança e no papel das audiências públicas. Dentre as Operações Urbanas aprovadas pela Câmara Municipal, a Operação Urbana Rio Verde - Jacú aguarda a aprovação do

Estudo de Impacto Ambiental para sua implantação pelo escritório técnico em instalação na Região Leste da cidade.

Na ausência da definição sobre o formato institucional das “*instâncias de participação e representação local*” que integram o processo de elaboração dos Planos Regionais e o funcionamento dos “*órgãos de participação da política urbana*” como o Conselho de Política Urbana e a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, existem riscos relacionados à flexibilização das regras urbanísticas como: o aumento do poder discricionário do Estado, a maior sujeição do interesse coletivo às alternâncias político-partidárias do governo local, a perda de visibilidade sobre a evolução das parcerias público-privadas e a falta de transparência administrativa.

A prática política democrática, alicerçada em mecanismos de fiscalização e participação na gestão do uso do solo é a forma a ser implantada, com que a os instrumentos do Estatuto da Cidade poderão atender aos princípios e objetivos da reforma urbana.

Charles Delfante e Jean Pelletier⁶³ estabelecem à análise de Plano Diretor quanto à organização do território, ao espaço social, aos problemas sociais, com reminiscências de passado, como apresentado a seguir.

Quanto à organização do território, o Plano Diretor deve propiciar à sua configuração uma percepção marcante na forma urbana e nas funções que abriga, permitindo a visão do conjunto de caracteres do fenômeno urbano e sua heterogeneidade espacial na hierarquia de funções que dão forma e ritmo de evolução no desenho urbano quanto à qualidade de vida dos cidadãos e da sociedade que o produziu. A população, na imagem das relações

⁶³ DELFANTE, Charles, PELLETIER, Jean. Cidades e urbanismo no mundo. Instituto Piaget 329 pg., Lisboa, 1997.

entre o centro e a periferia, na requalificação dos lugares e na salvaguarda dinâmica do patrimônio, busca além das noções de lugar, o reencontro na arquitetura de sua história, a reprodução de seus valores, a harmonia na percepção do equilíbrio entre as diversas partes. A ausência de plano de conjunto pela proliferação de uma arquitetura fragmentada, pode conduzir a cidade à perda de sua identidade. Os edifícios devem apresentar uma forma harmônica com o ambiente, contribuindo para reforçar a unidade visual da cidade. Quanto a forma exterior da cidade, a inserção de novas construções deve assegurar acréscimo à simbologia de suas qualidades. Acima de determinada dimensão, difícil precisar a relação entre o território, o uso e ocupação do solo, pelo traçado de suas vias e espaços livres, tanto naturais como artificiais, pelo perfil na arquitetura dos edifícios. Na América do Norte a silhueta afirma a identidade, como imagem da cidade. Chicago, por exemplo, com edifícios de forma livre e equilibrada, apresenta uma arquitetura compatível com o sítio, sua planície e o lago Michigan, respeitando a tradição urbanística e arquitetônica dos pioneiros, seguida nos anos de 1900 por Daniel Burnham e, mais recentemente, por Mies van der Rohe, Helmut Jan e Skymore-Owen-Merril, evidenciando a relação entre as formas e as intenções políticas, sociais e culturais. (DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000).

Quanto ao espaço social afirmam que o Plano Diretor deve propiciar diferenças representadas não apenas por iniciativas estéticas, mas, também, como o resultado de reflexões sobre experiências “*do ser*”, “*do conviver*”, “*do usufruir*”. A cidade não cumpre sua razão “*de ser*” quando as dimensões civis e públicas perdem o seu significado. É indispensável redefinir ou requalificar os espaços públicos em bairros onde a dinâmica de desenvolvimento pode ter deixado de existir. Na temática de espaço

público um problema essencial a ser considerado são os “*não lugares*” ou “*lugares de ninguém*”, sobretudo na periferia. Aceitar a solidão do homem perante o seu ambiente implica na perda da importância conferida à qualidade e à identidade urbana. (DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000).

Quanto aos problemas sociais pode-se considerar a sobrepovoação decorrente da velocidade no crescimento demográfico, agravada pela penúria geral de meios financeiros e a falta de poder das autoridades sobre os habitantes. A inadequação das atividades produtoras de empregos confrontada com a realidade da população ativa torna-se causa da elevada taxa de desemprego. Muitas vezes o nível de vida é muito baixo, em especial nas megalópoles, onde um subproletariado sem qualificação e sem esperança de promoção social vive à margem da comunidade (DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000).

Quando considera-se reminiscências de passado na criação, ampliação e gestão das cidades, a harmonia na proporção dos espaços e na imagem plástica dos elementos arquitetônicos como colunatas, paredes decoradas,... encontrados nas ruínas e descrições das cidades antigas, sempre transmitem a imagem de qualidade. Os urbanistas, artistas e arquitetos da era clássica e da Renascença, com sua capacidade de expressão sintética deram à arquitetura de suas cidades um valor de referência, porque seus dirigentes⁶⁴ possuíam uma cultura que os tornava apto a melhor apreciar, logo, a bem escolher. O entusiasmo público pelas realizações neoclássicas é uma prova da obrigação de produzir uma cidade que guarde as suas raízes e a sua essência, exprimindo a sociedade na sua época. A arquitetura contemporânea, mais do que a moderna funcionalista, evolui no sentido de transpor para a arquitetura da cidade a integração de seus componentes políticos, econômicos e sociais. (DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000).

Ainda de acordo com Charles Delfante e Jean Pelletier⁶⁵, tem-se a manifestação de especialistas sobre Planejamento Urbano:

“O planejamento urbano pode ser conceituado como o estudo sistemático dos métodos permitindo adaptar o habitat, e principalmente o habitat urbano, às necessidades dos homens e o conjunto de técnicas de aplicação destes métodos” (ROBERT, apud DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000: 217).

“O planejamento urbano é ciência e técnica da construção e do ordenamento das aglomerações, cidades e aldeias. Estamos muito longe dos comentários do passado que limitavam o campo do urbanismo ao saneamento e manutenção das vias públicas” (LAROUSSE, apud DELFANTE, C. PELETIER, J., 2000: 217).

“O urbanismo é a ciência e a arte de aplicar a previsão prática à elaboração e ao controle de tudo que cabe na organização material de uma aglomeração humana e daquilo que a rodeia. Envolve a correção dos erros do passado através de reconstruções e ordenamentos adequados. Envolve, também, o aproveitamento da experiência do passado no estabelecimento dos projetos de extensão”. (FORD, G. B. 1920 apud DELFANTE, C. PELETIER, J., 2000: 218).

“O urbanismo é ao mesmo tempo uma ciência, uma arte e uma filosofia. Uma ciência porque deriva do estudo metódico dos fatos... Uma arte, pois a instrução, a imaginação e a composição têm um papel importante na sua aplicação. O urbanista deve traduzir em proporções, volumes, perspectivas, silhuetas, as diferentes propostas sugeridas pelos engenheiros, economistas, higienistas e financeiros e, é uma filosofia social porque a cidade procura concretizar o quadro adequado para a existência de uma coletividade organizada. O seu papel é juntar em volta do cidadão tudo o que a organização e o conforto moderno inventaram, para a sua comodidade...” (AGACHE, A, 1920 apud DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000: 218).

“No seu sentido primitivo, o urbanismo é a prática social específica que, depois da Revolução Industrial, procura basear-se sobre um discurso (teoria) científico, a construção de uma ordem espacial urbana adaptada à nova sociedade econômica e tecnológica.” (CHOAY, F. apud DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000: 219).

“Um plano tem de ser popular, deve provocar a adesão entusiasta de todas as categorias da população. Não existe grande obra, nem vida harmoniosa sem uma fé que os anime”. (LAUWE, P. C. apud DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000: 219).

⁶⁴ Dirigentes durante a Renascença: príncipes, laicos ou religiosos.

⁶⁵ DELFANTE, Charles, PELLETIER, Jean. Cidades e urbanismo no mundo. Instituto Piaget 329 pg., Lisboa, 1997.

“O urbanismo se constitui em um problema psicológico baseado sobre um duplo dado: os hábitos de uma alma coletiva, as novas direções que se lhe quer dar, ordenando as condições de vida de homens diferentes, não agrupados por afinidades, considerando que não é a ideologia política que deve imprimir as direções do progresso, mas sim, certa ideologia da cidade e da sua coletividade” (HARDY, G. apud DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000: 219).

O planejamento urbano é o processo contínuo de desenvolver o conjunto de ações, como estudos, pesquisas, realizações e avaliações, com seus fundamentos nas ciências e nas artes, cuja finalidade é a criação ou o ordenamento nos espaços, onde homens de todos os gêneros, raças e religiões devem poder viver em harmonia coletiva. Este planejamento urbano fundamenta-se em uma ética baseada na noção de serviço para os homens, e sobre o conceito de uma ideologia que não pode ser a do “*poder*”, mas, sim a da “*justiça*”, entre os homens que colocam o crescimento econômico ao nível dos meios possíveis.

O espírito do urbanismo é indissociável do “*coletivo*”, constantemente atacado pelas singularidades e pelos interesses privados. Necessita do conhecimento das soluções para os problemas, a partir das origens. Requer estudos e pesquisas, em todos os níveis, porque o quadro de vida dos homens não se satisfaz com improvisações. Devem ser levados em conta todos os sistemas, todas as organizações na sua especificidade. O planejamento urbano é indissociável da escuta dos homens e de suas coletividades, razão pela qual não pode ser concebido sem a participação da população envolvida, em uma comunhão de espírito, numa comunidade de linguagem, de formação e informação recíprocas - o “*urbanista*” forma e informa uma população que o informa e o forma. Na escala de tempo, constituída pela vida dos homens, o urbanismo tem de ser

dinâmico, evolutivo, adaptável, mas, sempre dentro de uma constante qualidade para permitir o desenvolvimento dos cidadãos (DELFANTE, C., PELETIER, J. 2000: 219).

1.3. AS INTERVENÇÕES URBANÍSTICAS EM SÃO PAULO

Em síntese, a evolução do urbanismo em uma megalópolis como São Paulo envolve o aproveitamento da experiência do passado no desenvolvimento de projetos e na reparação dos erros por meio de reconstruções e reordenamentos adequados, com o esforço combinado de competências especializadas.

O início do emprego do urbanismo em São Paulo remonta ao final do século XIX. A origem e conexões entre as intervenções urbanísticas havidas em São Paulo compreendem os seguintes períodos principais:

- a) o período pioneiro (1890 – 1930);
- b) o período modernizador (1930 – 65);
- c) o período tecnocrático (1965 – 88);
- d) o período de planejamento flexível (depois de 1988).

No período pioneiro a legislação urbanística pontual reproduz o padrão estético das primeiras leis de zoneamento européias com parques, áreas verdes e a limitação da altura dos edifícios em relação à largura das ruas.

O período modernizador da cidade industrial realiza os arranha-céus nos moldes da América do Norte. Quando, em 1929, Prestes Maia e Ulhoa Cintra elaboram o Plano de

Avenidas⁶⁶ que remodela a cidade para o desenvolvimento industrial e a circulação do automóvel, é promulgado o Código Artur Sabóia que direciona a ação normativa municipal. A classe dominante já se situa no setor de sudoeste enquanto as habitações operárias ocupam as áreas do leste, junto das indústrias. O prefeito Fabio Prado inicia a construção do novo viaduto do Chá e dos túneis da avenida 9 de Julho, implantando o sistema viário de ligações centro – bairros de autoria de Prestes Maia, que em 1937 assume a Prefeitura da cidade.

O período tecnocrático corresponde a superpopulação da cidade. O espírito estético da Arquitetura e a racionalidade da Engenharia passam a dispor de equipes multidisciplinares constituídas por sociólogos, economistas, geógrafos, associando o planejamento urbano à tecnocracia para legitimar as determinações do Estado.

No período de flexibilização do planejamento urbano, novos conceitos de projeto são implantados com a globalização dos mercados financeiros e imobiliários, e o urbanismo ganha dimensão internacional. A população de baixa renda permanece sub-atendida, ocupando as favelas e cortiços espalhados pela cidade e densificando a periferia, enquanto a classe média e alta busca sua segurança em condomínios fechados e shopping centers.

Período Pioneiro (1890 – 30)

No início do século XX, as normas vigentes estão mais voltadas às condições de estética e higiene das edificações do que no direcionamento do crescimento urbano,

⁶⁶ Premiada em evento técnico realizado em 1930, no Rio de Janeiro.

estabelecendo tão somente diretrizes para a localização de algumas atividades, sem o devido controle sobre o sistema viário. Somente em 1913 a Prefeitura passa a exigir a aprovação dos arruamentos⁶⁷.

Nos primórdios do zoneamento, quando as principais atividades econômicas em São Paulo são o comércio e a exportação, o diretor de obras Vítor Freire agrada as classes dominantes sob a influência européia ao convidar o arquiteto francês Bouvard para planejar os vales do Anhangabaú e do Carmo (VILLAÇA, F, 2001 :197).

Nas primeiras décadas do século os planos urbanos refletem as condições de liderança das elites, executando obras nas partes da cidade que ocupam, atendendo aos interesses imobiliários. Bairros de alto padrão (*zoning*), segundo o modelo das *ciudades jardim*, são criados pela “*São Paulo Improvements Co*”.⁶⁸ para o Jardim América. A Prefeitura em 1923 passa a exigir dos arruamentos a obrigatoriedade de doação de espaços para o sistema viário e áreas verdes⁶⁹.

Nos anos de 1920 e 1930 ainda prevalecem entre os urbanistas paulistanos as referências européias, destacadamente os trabalhos de Hénard, Stubben e Camillo Sitte. As idéias e as práticas de urbanismo que também se desenvolveram nos Estados Unidos na década de 1920 passaram, em meados do século XX, a ser o modelo seguido em São Paulo. Quanto a esses estudos, deve ser enfatizado o desinteresse pelas questões sociais nas práticas de planejamento e o papel assumido durante muito tempo pelo zoneamento,

⁶⁷ Lei 1.666/13 para aprovação dos arruamentos.

⁶⁸ São Paulo Improvements Co - projeto de Raymond Unwin e Barry Parker para o Jardim América.

⁶⁹ Lei no.2.611/23 Nos arruamentos a obrigatoriedade de doação de espaços para áreas verdes e sistema viário.

como protetor das áreas mais valorizadas a serviço dos interesses imobiliários (FELDMAN, 2005 : 27).

Período Modernizador (1930 – 65)

O zoneamento se manteve como principal instrumento de planejamento em São Paulo com o formato específico assumido pela legislação que Edward Basset aplicava em Nova Iorque. Ele é definido como abrangente ao conjunto da cidade, dividindo o território urbano em zonas com diferentes parâmetros urbanísticos.

Anhaia Mello, desde 1929, propõe a retração no crescimento e o atendimento de aspectos técnicos do zoneamento, enquanto Prestes Maia defende o ajuste da metrópole às exigências da sociedade moderna, explorando as potencialidades por meio de novas obras viárias, para melhorar a eficiência na circulação urbana. As obras propostas pelo Plano de Avenidas de 1930, apresentadas esquematicamente na Foto 3, se concretizam com os prefeitos Fabio Prado e Prestes Maia demolindo prédios, abrindo ruas, alargando dezenas de avenidas, ampliando o Centro e suas ligações para bairros distantes. Em 1934, com a criação de zonas estritamente residenciais unifamiliares⁷⁰, tem início o processo de zoneamento no município, praticado de forma sistemática, como técnica de administração e função de governo.

No período entre 1935 e 1947 são implantadas transformações de caráter estrutural no centro urbano e é criada a empresa municipal para o transporte coletivo, terminando com o monopólio exercido pela “*The San Paulo Light and Power Co*”. Entre 1941 e 1946

⁷⁰ Ato no. 663/ 34 Criação de zonas estritamente residenciais unifamiliares.

ocorre a intensificação da atividade imobiliária face a disponibilidade de crédito hipotecário proveniente do lucro pela exportação agrícola e pelo surto industrial na fabricação de bens de consumo, com a impossibilidade de importação devido a guerra.

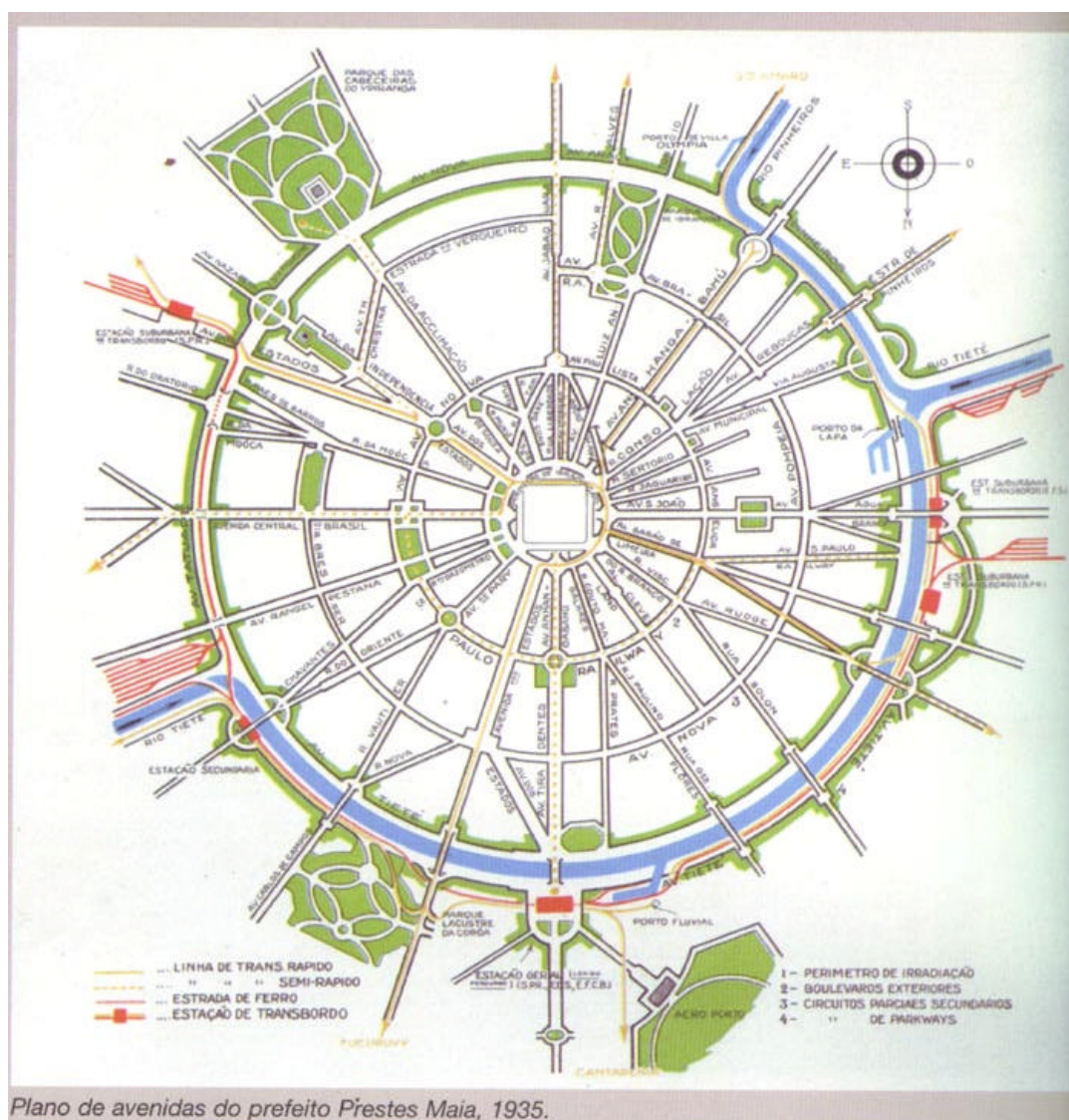


Foto 3 – Plano de Avenidas – Fonte: Prefeito Prestes Maia, 1935

Com a expansão dos fundos previdenciários, das companhias de capitalização e das caixas econômicas ocorre o investimento na construção, tanto de grandes edifícios comerciais e residenciais como de conjuntos habitacionais populares. O capital incorporador se consolidando no processo de produção do ambiente urbano

resulta na aceleração da especulação imobiliária e na valorização sem precedentes dos imóveis (FELDMAN, 2005).

Na década de 1940 surgem questionamentos na administração municipal quanto ao urbanismo privilegiar obras viárias, reivindicando novos instrumentos de controle no uso e ocupação do solo. Com a intensificação e diversificação de empreendimentos imobiliários o número de plantas aprovadas cresce, em dez anos, de menos de 8 mil para mais de 18 mil. O processo de verticalização ultrapassa os limites do Centro, tanto para os bairros próximos como para os afastados e menos valorizados. A verticalização deixa de ser predominantemente comercial e passa a ser principalmente residencial.

Em 1940, quando os elevadores passaram a ser produzidos pela indústria nacional, apenas 2,1% das unidades domiciliares eram verticais. Em 1957 a área verticalizada já representava 13% da área total aprovada no município (SOMEKH, 1996 apud FELDMAN 2005: 25). No setor sudoeste da cidade, como Higienópolis, bairros dominados pelo padrão de residências isoladas ajardinadas, passaram para a tipologia de edifícios de apartamentos de luxo. Nos subúrbios, onde o mercado imobiliário até 1950 era restrito à venda de terrenos isolados e loteamentos modestos, passa a ser profissionalizado com o estabelecimento de empresas para sua comercialização. Os institutos previdenciários expandiram sua atuação para a construção de conjuntos residenciais em áreas periféricas (FELDMAN, 2005: 16).

Os empreendedores imobiliários na década de 1940, com a Lei do Inquilinato e a correspondente dificuldade de despejos, voltaram-se para a produção de imóveis para venda, repercutindo na mudanças de moradia para a classe de baixa renda, até então

centrada no aluguel. Configurava-se um quadro de crise habitacional, marcada pela escassez de imóveis para alugar, com mudança extensiva para o padrão de moradia popular, com a propagação da casa própria auto construída em loteamentos periféricos (BONDUKI 1982 apud FELDMAN, 2005: 18).

No final dos anos de 1940, quando o município contava com dois milhões de habitantes, segundo Sarah Feldman⁷¹ a ocupação do solo se caracterizava por área central compactada pela verticalização e a ocupação de loteamentos encravados em bairros já formados. A área urbana se expandiu direcionada para a atividade industrial, com a ocupação da periferia por moradias da população de baixa renda, que ultrapassavam os limites do município. O incremento na capacidade produtiva e a complexidade na estrutura da sociedade impulsionaram as atividades ligadas ao setor terciário, com significativo aumento no contingente de classe média, expandindo a centralidade urbana.

A intensificação da verticalização, a expansão periférica e a reestruturação da centralidade constituíram parte do processo de mudança espacial da cidade no contexto do *boom* imobiliário que atingiu as grandes cidades brasileiras até os anos de 1970.

Com a abertura das auto-estradas e as possibilidades de tráfego rápido, o parque industrial iniciou o processo de realocização. Em 1947 foi implantada a via Anchieta e, na sequência, as vias Anhanguera e Presidente Dutra. Nos domínios da Anchieta se verificou notável surto industrial, com a implantação de numerosos estabelecimentos de porte médio e grande nos municípios do ABC, majoritariamente ligados à indústria automobilística (LANGENBUCH, 1970: 213 apud FELDMAN, 2005 : 18).

⁷¹ FELDMAN, Sarah Planejamento e zoneamento São Paulo 1947 1972. 303 p. Edusp, São Paulo, 2005:19.

As indústrias de pequeno porte permaneceram pulverizadas pela cidade. Em 1958, segundo dados do SENAI, dos mais de 25 mil estabelecimentos industriais instalados na cidade 62% empregam menos de cinco pessoas, e apenas 3,3% tinham mais de 100 empregados.

Entre 1940 e 1950 o número de domicílios próprios passou de 69.097 para 167.953, o que representou um salto de 25% para 37,7% do total (FELDMAN, 2005 : 18).

Nos anos de 1940 o Centro ainda concentrava amplo leque de estabelecimentos financeiros, atacadistas e varejistas, destacando-se magazines e escritórios comerciais. O Brás ainda era o único subcentro desenvolvido, enquanto os demais começavam a abrigar bancos e filiais de lojas do Centro (MULLER, 1958 : 160 apud FELDMAN, 2005 : 19).

Ao longo dos anos de 1950, o comércio de luxo se deslocou vigorosamente em direção à região da av. Paulista e Jardins, áreas ocupadas pela população de alta renda (VILLAÇA, 1978: 326). Em 1950 se localizava no Centro 87,71% da área licenciada para edifícios não residenciais com mais de 4 andares, ficando o restante nas adjacências. Em 1956, estão na região da Paulista 16,18% e ainda se mantinham no Centro 73,01%. Em 1968, em decorrência do desenvolvimento do setor terciário de intermediação financeira, a avenida Paulista passou a abrigar 46,79%, permanecendo no Centro 34,92%, em suas adjacências 8,47% e nos outros locais 12,76% (FELDMAN, 2005: 19).

A configuração metropolitana, o uso extensivo do espaço, a proliferação de arranha-céus, de indústrias, do comércio,... ocupavam o debate urbanístico de São Paulo no período imediatamente posterior ao prefeito Prestes Maia (1938-1945), envolvendo entidades de classe, a sociedade civil, as universidades e até profissionais estrangeiros.

Ao longo da década de 1950 ocorreu intenso debate de concepções urbanísticas sob a influência de teorias americanas e européias. O resultado deste processo foi a elaboração de importantes documentos:

- a) O “*Plano Regional de São Paulo – Uma Contribuição da Universidade para o Estudo de um Código de Ocupação Lícita do Solo*” elaborado por Anhaia Mello em 1954, que compreendia: a abrangência regional, a abordagem multidisciplinar, a organização do território urbano a partir de unidades de vizinhança, o zoneamento, a distribuição equilibrada de indústrias e população, a contenção da expansão urbana (MEYER 1991: 182).
- b) Prestes Maia em 1955 elaborou o “*Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido Metropolitano*”⁷². Aqui, Prestes Maia defendeu o permanente ajuste da metrópole às exigências da sociedade moderna, removendo os problemas e explorando por meio da Engenharia as potencialidades, novos planos e obras. O caso não consistia em evitar o crescimento da cidade, mas de melhorar a eficiência do funcionamento urbano com propostas técnicas e estéticas de melhor performance (MEYER 1991: 185).

⁷² Prestes Maia presidiu a Comissão do Metropolitano, criada em 1955 pelo prefeito Lino de Matos.

- c) O “*Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*”, desenvolveu-se em 1957 sob a coordenação do Padre Louis Joseph Lebre⁷³, introduzindo a metodologia de pesquisa da realidade urbana, vinculando o pensamento urbanístico à ação política, difundindo entre arquitetos, sociólogos, economistas,... a abordagem da cidade no âmbito regional, a contenção do crescimento e a descentralização, trazendo para o centro do debate a questão social. Ele ampliou as dimensões do fenômeno urbano, com base na teoria do desenvolvimento harmônico e equilibrado, com o planejamento envolvendo o conhecimento e intervenções de natureza política, social, econômica e administrativa (LAMPARELLI, 1994 : 8).
- d) O “*Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo*” coordenado por Robert Moses⁷⁴ que apresentava soluções técnicas sobre o direcionamento do crescimento urbano aproximando-se das de Prestes Maia. (1950);
- e) algumas publicações foram elaboradas no Departamento de Urbanismo da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP: 1951 a 1961).

Em 1954 foi instalada a Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município, embora haja total desconhecimento sobre qualquer registro de suas sessões (FELDMAN, 2005: 36).

O planejamento como função de governo foi um processo de discórdia entre os dois dos principais urbanistas paulistanos: Prestes Maia e Anhaia Melllo⁷⁵:

⁷³ Padre Louis Joseph Lebre do movimento *Economie et Humanisme* coordenou em 1957 pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais -SAGMACS o “*Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana*”.

⁷⁴ Robert Moses era ligado ao *Basic Economic Corporation* - IBEC de Nova Iorque.

“Não cremos que o Urbanismo municipal tenha deixado de fazer planos por incapacidade, ou má orientação, mas muito simplesmente porque este campo é vago e nele os técnicos estariam desprovidos de base opinativa credenciada e democraticamente equivocada. [...] Além de constituir capítulo de interesse imediato e palpável, quaisquer que sejam as teorias, a rede viária é a trama que efetivamente estrutura as cidades, delimita as unidades de vizinhança, sugere em grande parte o seu zoneamento, concretiza e sustenta, como um esqueleto, o planejamento” (PRESTES MAIA, 1954: 26).

Para Anhaia Mello, o zoneamento devia ser o *“instrumento ordenador do caos, o grande defensor da estética urbana e estabilizador de valores urbanos”*. O zoneamento foi, nesse sentido, defendido como princípio fundamental para salvaguardar direitos, tais como: proteger os bairros jardins, controlar a densidade e a verticalização no conjunto da cidade, reduzindo drasticamente os gabaritos, quando afirmava: *“...alturas máximas e definitivas. Sem exceções, nem subterfúgios, nem preferências ou pontos focais”*(ANHAIA MELLO, 1955: 80),

Anhaia Mello teve posição de intransigência na utilização do zoneamento e em relação à verticalização, enquanto a posição de Prestes Maia era de cautela por conta de uma visão do zoneamento que não alterava a ordem já existente na cidade. Ela era expressa por três aproximações:

- i) o *“zoning espontâneo”*, representado por atividades, classes e grupos étnicos agregados em bairros específicos;
- ii) o *“zoning rudimentar”*, dividindo a cidade em quatro zonas;
- iii) a *“verdadeira e bem característica disposição de zoning”* na lei de arruamento de 20 de junho de 1923.

⁷⁵ Debate entre Prestes Maia e Anhaia Mello.

Para o autor citado, os critérios do *zoning* paulista deviam compreender [...] “*moderação, respeito pelas tendências naturais (salvo quando oposto a princípios essenciais do urbanismo), colaboração com o plano geral, acordo com a estrutura social existente*” (PRESTES MAIA, 1930: 295).

Prestes Maia no Plano de Avenidas destacou a “*conveniência de estudar conjuntamente o zoning e os planos gerais*” americanos como medida sistemática de urbanismo que pretendia satisfazer à higiene e comodidade da população, como também organizar a cidade, relacionar bairros de maneira eficiente, sob o ponto de vista do tráfego e da especulação imobiliária.

Para Prestes Maia, o fundamento jurídico era preliminarmente importante, devendo visar o bem geral mas, ao sacrificar interesses particulares, cabia discutir até onde podia o Poder Público se eximir de indenizá-los (PRESTES MAIA, 1930: 288). Mas sua visão não se distinguia de Anhaia Mello quando se tratava de discriminar atividades desvalorizadoras da propriedade (FELDMAN, 2005: 33), como expressava: “Mas enquanto o plano não é elaborado, não podem as cidades crescer anarquicamente, ao sabor da inconsciência e dos interesses privados, presenciando quotidianamente não o uso justo mas o abuso da propriedade” (PRESTES MAIA, 1936: 2).

É importante destacar que Anhaia Mello foi autor da Lei de 1957 que estabeleceu o coeficiente de aproveitamento de seis vezes a área do terreno para uso comercial, e de quatro para uso residencial⁷⁶, além da cota mínima de terreno (35m²), ocasionando a produção de grandes apartamentos e a exclusão da população de baixa renda.

⁷⁶ Lei no. 5.261/57 de Anhaia Mello, estabelecendo o coeficiente de aproveitamento de seis vezes a área do terreno para uso comercial, e de quatro para uso residencial, além da cota mínima de terreno (35m²)

Os estudos coordenados pelo Padre Lebreton criticavam a idéia clássica do zoneamento exclusivamente funcional, propondo um “*zoneamento racional*”, definido “*como um zoneamento ao mesmo tempo orgânico e funcional, ordenando uma unidade global harmonizada*” (FELDMAN, 2005: 34).

Segundo estes estudos, as funções deveriam partir das relações sociológicas dos setores de habitação, ligados aos locais, às formas de trabalho, ao tamanho das indústrias, à distribuição do comércio, dos encontros culturais, de recreação, e de vizinhança. O tecido urbano total deveria ser pensado em função da vida coletiva, e o zoneamento só poderia ser definido após a opção quanto à estrutura urbana do conjunto. Propõe a organização da vida coletiva em diferentes escalões, a cada unidade. O zoneamento, partia de um plano geral de urbanismo, devia ter como tarefa essencial definir áreas, funções e densidades de população (SAGMACS, 1957, parte V: 38-44).

Em trabalho coordenado por Robert Moses⁷⁷, o zoneamento era entendido como um conjunto de regras que devia proteger tanto os interesses coletivos, como os do proprietário individual. Assim, o instrumento devia garantir o bom uso da luz e do ar e controlar o congestionamento de veículos e transeuntes, ao mesmo tempo em que deveria assegurar ao proprietário “*o prazer de poder usar sua propriedade, sem interferência alheia, pela forma que tinha em mente ao adquiri-la*”. Nesse sentido, colocava a necessidade do zoneamento como “*parte integrante do planejamento oficial da cidade*”.

⁷⁷ IBEC, Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo, PMSP, São Paulo, 1950.

De forma ampla pode-se afirmar que o zoneamento passou a ser a resposta para a constante preocupação da ciência urbana em recolocar as coisas em seus devidos lugares (TOPALOV,1991: 29 apud FELDMAN,2005 : 32).

Enquanto o zoneamento remetia à história da cidade real, um processo em constante transformação, construído socialmente em função de interesses e atores concretos, os princípios do planejamento não ultrapassavam o universo das idéias e representações no conceito de cidade ideal (TEERAN, 1975: 17 apud FELDMAN, 2005: 31).

De forma sintética era possível concluir a partir da análise de idéias e práticas relacionadas ao planejamento e ao zoneamento na administração municipal paulistana à época, o seguinte:

- i) o zoneamento foi a modalidade de planejamento urbano difundida no Brasil desde o final do século XIX, em territórios limitados de bairros da classe média e alta;
- ii) em 1947 foi criado o Departamento de Urbanismo e elaborada a primeira proposta de uma Lei Geral de Zoneamento para São Paulo, tornada conhecida por referências em texto, relatos e processos;
- iii) o período de 1947 a 1961 entre as duas administrações de Prestes Maia, quando as idéias difundidas por Anhaia Mello foram absorvidas pelo setor de urbanismo, foi institucionalizado o zoneamento compreensivo;
- iv) o período de 1967 a 1972, teve o zoneamento como principal instrumento de planejamento, completando o ciclo iniciado em 1947, com poucos textos publicados;

- v) o zoneamento tem sido a modalidade de planejamento atuando sobre a organização territorial de nossas cidades, atendendo a demandas concretas dos setores mais valorizados da cidade (FELDMAN,2005: 35).

Período Tecnocrático (1965 – 88)

A cidade de São Paulo apresentava superpopulação, se caracterizando como área urbana com a classe dominante segregada em espaços exclusivos. O planejamento urbano se manifestava por meio de: planos diretores, planejamento físico-territorial, o controle do uso e ocupação do solo através dos códigos de zoneamento e de loteamentos e o planejamento setorial.

Embora a expressão “Plano Diretor” já aparecesse no Plano Agache, para o Rio de Janeiro em 1930, seu conceito se desenvolveu no Brasil somente a partir dos anos de 1950. O Plano Diretor tem sido realizado a partir de diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa do município, apresentando um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento sócio econômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana para curto, médio e longos prazos, aprovadas por lei municipal.

Na gestão do Prefeito Faria Lima (1965-69) foi elaborado, mas não sancionado, o Plano Urbanístico Básico - PUB que estabelecia o conceito de estrutura urbana com o arranjo espacial das atividades em termos de localização, tipo e densidade de uso das áreas disponíveis. O que tornava-se possível pela intervenção na ordenação do território quanto

à localização das atividades econômicas e na definição dos padrões dessa ocupação e pela contenção do crescimento desordenado da cidade, disciplinando o uso do solo nas áreas da periferia urbana, integrando assim territorial e socialmente o contingente de migrantes de origem rural.

O PUB objetivou uma distribuição equilibrada entre população e emprego, maior proximidade entre os locais de moradia e trabalho, com a urbe constituída por centros interligados por sistema de trânsito rápido, vias expressas em forma de malha integrada às ferrovias existentes e a prevista rede de metrô.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI - Lei 7.688 sancionado pelo prefeito Figueiredo Ferraz⁷⁸ em 1971 teve como ponto de partida as estratégias utilizadas pela administração municipal, face às mudanças ocorridas nas formas e na escala da produção do ambiente construído, a partir dos anos de 1940 (VILLAÇA, 1999). O PDDI estabelecia o zoneamento como importante mecanismo de controle do desenvolvimento urbano no processo de localização, dimensionamento, intensidade e tipo de uso dos lotes e das edificações (SÃO PAULO, 1971).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI (1971) foi baseado na Carta de Atenas, com o zoneamento de espaços definidos para as funções: habitar, lazer, trabalhar e circular. Ligia Moreira⁷⁹ apresentou críticas quanto a sua concepção, visto que no PDDI o potencial de infra estrutura existente não atendia aos índices urbanísticos e coeficientes

⁷⁸ Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI - Lei 7.688/71 prefeito Figueiredo Ferraz

⁷⁹ MOREIRA, Ligia. Operações urbanas em São Paulo. Estudo do caso Faria Lima Berrini Dissertação Universidade Presbiteriana Mackenzie, 129 p., São Paulo, 1998: 34.

de aproveitamento, e o zoneamento é incompatível com o relevo, desconsidera diferenças regionais e não protege as áreas de mananciais.

Em 1972, com a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, foi aprovada a Lei Geral de Zoneamento, que continha as idéias fundamentais, método e conteúdo que Anhaia Mello difundiu ao longo de trinta anos, sob a titulação: “*O Plano Regional de São Paulo – uma contribuição da universidade para o estudo de um Código de Ocupação Lícita do Solo*”. A Lei de Zoneamento de 1972 dividia o território municipal em oito zonas funcionais, com o uso e ocupação do solo segundo a densidade populacional, com limitação da área edificada em relação à área do lote, que se transforma em 31 zonas, com mais de 50 leis. O zoneamento era constituído de: zona exclusivamente residencial Z1; zonas predominantemente residenciais Z2 e Z3; zona de uso misto Z4; Centro e avenida Paulista Z5; zonas predominantemente industriais Z6 e Z7; zonas especiais para intervenções específicas Z8 e área rural Z8-100. As prerrogativas de potencial construtivo eram de apenas uma vez em Z1 e Z2, até duas vezes e meia em Z3, até três vezes em Z4, e até quatro vezes para hotéis em Z 4, conforme Foto 4, com as seguintes considerações:

“A configuração física do espaço urbano decorreu das atividades dos empreendimentos imobiliários, obedecendo as leis de mercado tanto no parcelamento do solo como na implantação das edificações, que se exerceu com um mínimo de controle por parte da Prefeitura até a década de 1970. Desta época em diante o Poder Público passou a adotar uma concepção de cidade que compreendia o estabelecimento de diretrizes gerais físico territoriais e o estabelecimento de metas para implantação dos serviços públicos a curto e médio prazo, em decorrência dos déficits constatados, bem como, a instituição de aperfeiçoamentos dos controles de forma a assegurar qualidade aos novos empreendimentos públicos e privados” (SÃO PAULO, 1988: 1086).

A gestão da lei, a partir dos objetivos políticos, sociais e econômicos determinou sucessivas alterações de parâmetros estabelecidos (NERY Jr. 2002 apud FELDMAN

2005: 25). Entre os dispositivos auto-aplicáveis do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI estava o artigo 55: “....o artigo 1º. da Lei 6.877, de 11 de maio de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação”:

“A área total de construção, em qualquer edifício, incluindo dependências ou edículas, não poderá ultrapassar de 4 (quatro) vezes a área do respectivo lote.

Parágrafo único - Não será computado para os fins a que refere o caput deste artigo:

a) a área de um único pavimento em pilotis quando desembaraçado e sem qualquer vedação, a não serem as caixas de escadas e de elevadores;

b) a área de construção destinada a garagem, estacionamento, carga e descarga, exclusivamente para os veículos utilizados pelos proprietários ou habitantes do próprio edifício, desde que não exceda a duas vezes a área do respectivo lote”.

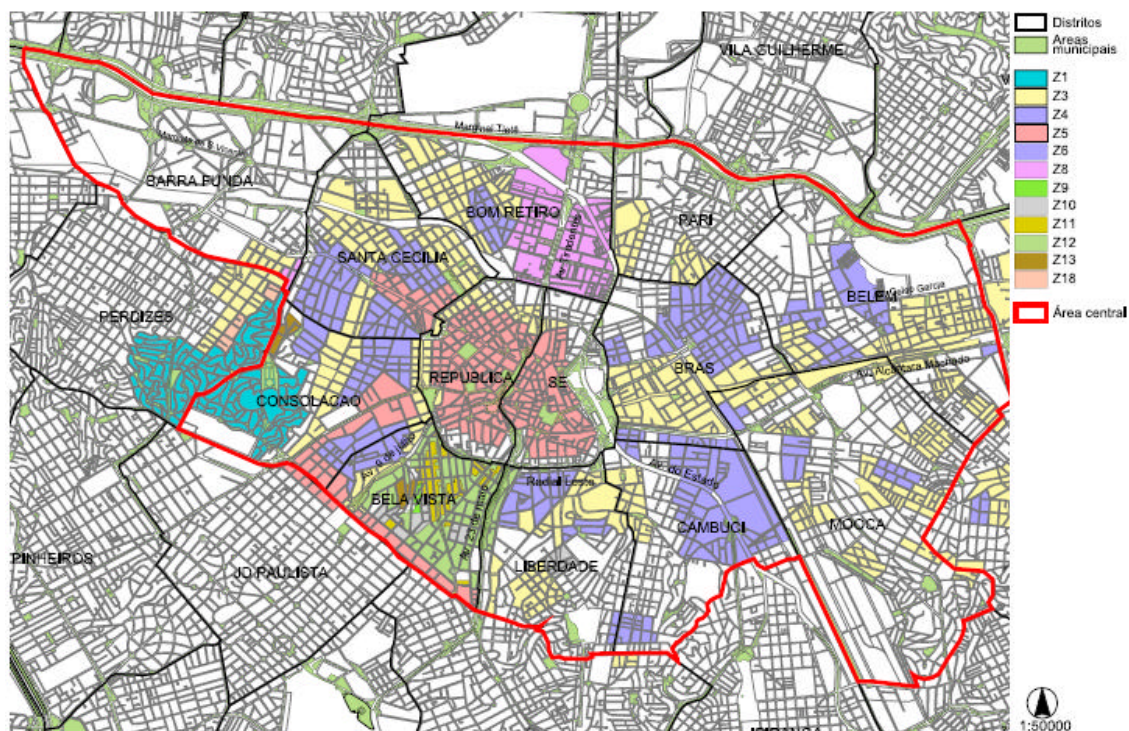


Foto 4. Zoneamento vigente até 2004. Fonte: Lincoln Institute Land Policy, 2005

A partir da época do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI, os projetos de planos diretores se limitavam apenas a princípios, objetivos e diretrizes gerais - exceção feita ao zoneamento que, em geral, era objeto de leis específicas, conforme Flavio Villaça:

“Plano Diretor com a abrangência apregoada, assusta a maioria dos prefeitos, que nele vêem um indesejável constrangimento à sua atuação. Tem sido irrisório o número de prefeitos que tenham pautado suas campanhas eleitorais por uma plataforma de governo democraticamente debatida com a população e que tenham desejado e conseguido incorporá-la num Plano Diretor” (VILLAÇA,1999: 239).

Como aperfeiçoamento para a legislação municipal de zoneamento foi promulgada em 1979 legislação federal, a Lei Lehmann⁸⁰, para o controle efetivo do processo de parcelamento do solo, através da ação conjunta das prefeituras municipais e registro de imóveis, estabelecendo penalidades civis para os loteadores clandestinos. Eram atribuições municipais, segundo A.C.L. Moreira:

“As medidas adotadas pelo Poder Público em decorrência da regulação das disputas na competição entre as atividades humanas instaladas em uma mesma localidade são as exigências fundamentais de sua ordenação, como:

- i) a definição do alinhamento das vias, a delimitação de áreas de uso coletivo e institucional e a delimitação das áreas de domínio dos cursos d’água, como instrumentos de regulação das disputas pelos espaços de uso coletivo;*
- ii) a definição dos recursos naturais e do patrimônio cultural preservado e a definição de condições para sua utilização, como instrumentos de regulação da disputa pelos recursos naturais presentes no ambiente urbano e da disputa pelo patrimônio cultural que se pretenda preservar;*
- iii) a definição dos equipamentos coletivos que se pretende pôr à disposição da população, dos padrões de serviços, dos preços, das localidades a serem servidas, das prioridades, dos prazos e dos recursos para sua implantação;*
- iv) a imposição de medidas corretivas ou compensatórias, por conta do empreendedor, dos impactos sobre sistema viário, sobre infra-estrutura urbana, sobre paisagem urbana e sobre as atividades humanas instaladas, quando causadas por empreendimentos imobiliários ou empreendimentos não residenciais de grande porte;*
- v) a definição das áreas destinadas à habitação de interesse social e das condições para sua utilização, como instrumento de favorecimento da população mais pobre na sua disputa pelo espaço urbanizado;*
- vi) a definição dos assentamentos de população de baixa renda para regularização da propriedade ou posse, e da urbanização, bem como dos prazos e recursos para sua implantação, como instrumento de favorecimento da população que não tem capacidade financeira para participar do mercado imobiliário formal na disputa pelo espaço urbanizado e construído” (MOREIRA, A.C.L., 1999 : 253).*

⁸⁰ Lei Federal no. 6.766/79 - Lei Lehmann - controle do processo de parcelamento do solo, penalidades civis para os loteadores clandestinos.

Na administração Olavo Setúbal (1975-79), quando a cidade atingia oito milhões de habitantes, o PDDI recebe adaptações permitindo para edificações residenciais o aumento do direito de construir representado pelo coeficiente de aproveitamento do terreno de um até dois, compatibilizado pela correspondente redução da taxa de ocupação do solo de 50% para 25% ⁸¹ (SÃO PAULO, 1979).

Período de Flexibilização no Planejamento Urbano (1988-2008)

O planejamento urbano em São Paulo já não respondia às solicitações emergentes, com a velocidade e eficácia necessárias. Tornava-se imperiosa a inovação na atuação dos urbanistas quanto a tendência proveniente de um passado caracterizado pelo determinismo dos Planos Diretores. Assim, com a crise do Estado, o Poder Público não tinha mais condições de financiar obras urbanas, conduzindo o Poder Municipal a restringir sua ação a intervenções pontuais, essenciais no tecido urbano, dispensando o grande capital inicial e, igualmente, procurando formas administrativas mais indutivas e incentivadoras, como o caso das parcerias (MOREIRA, L. 1998: 41). David Harvey apresenta esta situação inovadora, como segue:

“...cidade formada por comunidades urbanas completas e finitas, cada uma delas constituindo um quarteirão urbano independente, dentro de uma grande família de quarteirões urbanos que formam, por sua vez, cidades no interior de uma cidade. Somente nestas condições seria possível recuperar a riqueza simbólica de formas urbanas tradicionais baseadas na proximidade e no diálogo da maior variedade possível e, portanto, na expressão da verdadeira variedade, evidenciada pela articulação significativa e honesta de espaços públicos, do tecido urbano e do horizonte”.

“...busca a restauração e recriação ativas dos valores urbanos clássicos tradicionais. Isto significa quer a restauração de um tecido urbano mais antigo e sua reabilitação para novos usos, como a criação de novos espaços que expressem as visões tradicionais,

⁸¹ Lei 8.881/79 - adaptações na Lei de Zoneamento - arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro

com todo o avanço que as tecnologias e materiais modernos permitem” (HARVEY, 2005 : 70).

O planejamento do período modernista tinha como características principais o racionalismo e o funcionalismo, com o regime de acumulação de capital gerando novas formas urbanas, enquanto o pós-modernista cuidava das especificidades locais, como melhor atender a reconstrução de áreas deterioradas, com maior participação da população.

A Conferência Mundial do Habitat II, em junho de 1996 em Istambul, ampliou os horizontes com base em parcerias nas suas diversas modalidades que representavam uma co-responsabilidade da sociedade na gestão urbana.

Portanto, a descentralização efetiva nas políticas locais compreendeu: a parceria entre o Poder Público e o setor privado da produção imobiliária para o financiamento de serviços e equipamentos coletivos. Isto poderia ser encaminhado através de parceria entre o Poder Público e os cidadãos organizados em mutirões para prover habitações. A parceria também poderia se dar através da articulação de diversas esferas do Poder Público, ou entre municípios, visando melhorias comuns, como obras viárias.

O Poder Municipal e a participação da sociedade civil

A participação da população na gestão da coisa pública deve ser exercida mediante o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular com a apresentação de projetos de lei, para assegurar a continuidade dos planos e programas governamentais de longo prazo.

Com a Constituição Federal de 1988⁸² é imperativa a participação da população na definição dos instrumentos básicos do planejamento municipal: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento e o Plano Diretor. O processo de participação deve ter início nas primeiras fases do planejamento, na avaliação da situação e identificação do problema e fixação de objetivos e prioridades, como condição necessária para que a população seja co-autora dos planos e programas e lute por sua execução e continuidade. A participação pode ser consultiva, decisória ou executiva, sendo tanto mais decisiva quanto mais articulada for a população (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal⁸³ estabelece como preceito constitucional a cooperação voluntária das associações representativas no planejamento municipal, garantindo os recursos necessários para esta participação: o direito à informação e o direito à associação⁸⁴.

“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo na negociação entre o Poder Público e o setor privado em torno da construção e transformação do espaço urbano, dispõe de elementos para aplicação dos instrumentos onerosos, como a definição do coeficiente de aproveitamento máximo nas áreas sujeitas à outorga onerosa do direito de construir e a receber potencial construtivo transferido, a definição dos estoques de potencial

⁸² Constituição Federal 1988 - artigos 165 e 182.

⁸³ Constituição Federal 1988 artigo 29, inciso X.

⁸⁴ Constituição Federal 1988 artigo 5, inciso XVII.

construtivo adicional⁸⁵, o cálculo da contrapartida e forma de pagamento, a isenção de outorga onerosa pelo potencial construtivo adicional na produção de habitações de interesse social e para o mercado popular nas Zonas de Especial Interesse Social ZEIS e a delimitação dos perímetros das Operações Urbanas e das Áreas de Intervenção Urbana.

O Plano Diretor de São Paulo apresenta um elevado nível de auto-aplicabilidade e a garantia de praticamente todas as negociações entre o Poder Público e o setor privado serem avalizadas pela Câmara Municipal ao ser objeto de Lei. Ele estabelece instrumentos poderosos de fiscalização e intervenção nas políticas públicas, como o Relatório de Impacto de Vizinhança RIV, o Conselho Municipal de Planejamento Urbano CMPU, os sistemas municipais de planejamento e de informações georeferenciadas, a participação popular na elaboração de Planos Regionais e Projetos Estratégicos Urbanos PEU que devem ser regulamentados (COMPANS, R., 2002).

O Plano Diretor Estratégico prevê a realização, a cada dois anos, de conferência pelo Conselho Municipal de Planejamento Urbano CMPU⁸⁶ com o propósito de analisar os Relatórios Anuais de Gestão da Política Urbana, com o Executivo prestando conta das realizações e descrevendo proposições para o próximo período.

⁸⁵ MANSO, Bruno, Em São Paulo 12 distritos já atingiram o limite de verticalização. OESP, Metrópole, Urbanismo, C1, 23 março 2009: Vila Leopoldina 190 mil m² (100%), Campo Grande 130 mil m² (100%), Jaguaré 32 mil m² (100%), Vila Guilherme 40 mil m² (100%), Morumbi 30 mil m² (100%), Liberdade 25 mil m² (100%), Cambucí 20 mil m² (100%), Limão 15 mil m² (100%), Lapa 75 mil m² (92%), Ipiranga 110 mil m² (90%), Cursino 110 mil m² (85%) e Capão Redondo 20 mil m² (75%).

⁸⁴ Conferência do Conselho Municipal de Planejamento Urbano CMPU composta de 24 membros representantes dos órgãos públicos municipais (50%), 14 de entidades comunitárias e sindicais (30%), dois de entidades empresariais e oito de entidades profissionais, universidades e organizações não-governamentais, com o propósito de analisar os Relatórios Anuais de Gestão da Política Urbana, que o Executivo deverá elaborar e apresentar à Câmara Municipal.

⁸⁵ A iniciativa popular de planos, programas e projetos deve ser tomada por: 2% dos eleitores do município, no caso de que resultem em impacto estrutural ou 2% dos eleitores da respectiva Sub Prefeitura, quando o impacto resultante se restringir ao território por ela abrangido.

O Estatuto da Cidade dispõe sobre a iniciativa popular de planos, programas e projetos⁸⁷, em incorporação entre os instrumentos de gestão democrática instituídos. A participação popular é também assegurada na elaboração dos Planos Regionais Estratégicos, no âmbito das Sub Prefeituras, que detalham as diretrizes, as normas de uso e ocupação do solo e a aplicação dos instrumentos criados pelo Plano Diretor. Tal participação se dá por meio de “*instância de representação local*,” a ser regulamentada (SAO PAULO, 2004).

2. DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO DA METRÓPOLE DE SÃO PAULO

O desenvolvimento urbano deve se processar através de empreendimentos eficientes que se relacionem com o meio ambiente, atendendo aos quesitos básicos de sustentabilidade: ser ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo⁸⁸.

O desenvolvimento sócio econômico sustentável da cidade de São Paulo está apresentado na seqüência do uso e ocupação do solo pela apropriação, domínio e produção do espaço, com o desenvolvimento físico territorial pelo controle dos espaços públicos e privados durante o processo de desindustrialização e globalização.

O Uso e ocupação do espaço urbano

A melhoria da qualidade da cidade de São Paulo implica em transformação da sociedade, o que segundo Henri Lefebvre e David Harvey se relaciona com a história das concepções de espaço e de tempo, bem como com usos ideológicos originários dessa concepção.

“Todo projeto de transformação da sociedade deve apreender a complexa estrutura da transformação das concepções e práticas espaciais e temporais”:

“As práticas espaciais materiais referem-se aos fluxos, interferências e interações físicas e materiais que ocorrem ao longo do espaço de maneira a garantir a produção e a reprodução social”;

“As representações do espaço compreendem todos os signos, códigos e conhecimentos que permitem falar sobre essas práticas materiais e compreendê-las”;

“Os espaços de representação são invenções mentais que imaginam novos sentidos ou possibilidades para práticas espaciais” (LEFEBVRE, H., 1974, apud HARVEY, D., 2005 : 200).

As dimensões representadas pelo vivido, pelo percebido e pelo imaginário⁸⁹ têm o potencial de afetar a representação do espaço, agindo como força produtiva material com respeito às práticas espaciais (LEFEBVRE, H., 1974, apud HARVEY, D., 2005 : 201).

“A prática espacial pode possibilitar uma compreensão mais convencional:

- i) A acessibilidade e o distanciamento que impõe custos de transação a todo sistema de produção e reprodução⁹⁰;*
- ii) A apropriação sistematizada e institucionalizada do espaço por equipamentos, atividades e pessoas⁹¹, pode envolver a produção de formas territorialmente determinadas de solidariedade social;*
- iii) O domínio do espaço reflete o modo como indivíduos ou grupos de poder dominam a organização e a produção do espaço mediante recursos legais ou extralegais, a fim de exercerem um maior grau de controle quer sobre a fricção da distância ou sobre a forma pelo qual o espaço é apropriado⁹²;*
- iv) A produção do espaço examina como novos sistemas de uso da terra, de transportes e comunicação, de organização territorial são produzidos, e como surgem novas modalidades de representação⁹³;*
- v) As dimensões da prática espacial são interdependentes” (HARVEY, D., 2005 : 202)*

Quanto à circulação de capital referente à transação imobiliária realizado como prática espacial, há um paralelo entre o circuito de produção industrial e o circuito de formação e de circulação do capital (imobiliário) especulativo. O primeiro circuito nasce da extração

⁸⁸ AFLALO FILHO, R., Sustentabilidade será marca de nossos empreendimentos em 2007 OESP Economia FIABCI BRASIL INFORMA, B11, 9 janeiro 2007.

⁸⁹ LEFEBVRE, H., 1974. As dimensões representadas pelo vivido (práticas espaciais materiais), pelo percebido (representações do espaço) e pelo imaginário. (espaços de representação)..

⁵⁸ LEFEBVRE, H., 1974. Sistema de produção e reprodução - fluxo de bens, dinheiro, pessoas, sistemas de transporte e comunicação,...

⁵⁹ LEFEBVRE, H., 1974 Apropriação sistematizada e institucionalizada do espaço por equipamentos (ruas, fábricas,...), atividades (uso da terra) e pessoas.

⁶⁰ LEFEBVRE, H., 1974 A forma pelo qual o espaço é apropriado: propriedade da terra e de ambientes construídos, redes sociais de comunicação,...

⁶¹ LEFEBVRE, H., 1974. Novos sistemas da produção do espaço (reais ou imaginários) e como surgem novas modalidades de representação⁸⁹ (tecnologia de informação, mapeamento computadorizado,...).

de mais valia através de atividade industrial transformadora do trabalho humano na conversão de materiais e forças naturais em energia e produtos (LEFEBVRE, 1970 apud CASTRO, 2006 : 13). O processo urbano é parte do processo de acumulação de capital, circuito secundário, onde a produção do ambiente construído como ativo fixo e fundo de consumo implica na obtenção de mais valia pela especulação através do direito de propriedade e por retornos provenientes do pagamento de investimento em capital fixo. O ambiente construído, como capital fixo imobilizado, constitui a estrutura física suporte no processo de produção sob a forma de infra-estrutura e edificações, que possibilitam o consumo. Assim, a urbanização compreendida como produção do ambiente construído está intimamente relacionada com a atividade especulativa dos capitais empregados nessa produção (HARVEY, 1985 : 5).

Portanto, a atividade especulativa no ambiente construído torna o bem imobiliário não apenas um bem voltado à satisfação das múltiplas necessidades de seus usuários, mas, principalmente, como bem financeiro capaz de produzir renda. A cidade existe como valor de uso complexo, reunindo as condições gerais para a produção e circulação do capital na reprodução da força de trabalho. O que caracteriza a urbanização do ponto de vista da produção econômica é a crescente concentração de meios coletivos de consumo, dos meios de circulação social no comércio e bancos, dos meios de circulação material nas comunicações e transportes e dos meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho, nas unidades produtivas e habitações (TOPALOV, C. 1979 : 20, apud CASTRO, 2006 :12).

“O imobiliário deixa de ser um circuito secundário, um ramo anexo e por muito tempo retrógrado do capitalismo industrial e financeiro, para passar ao primeiro plano”, no

desempenho de uma função: *a luta contra a tendência à baixa da taxa de lucro médio*” (LEFEBVRE, 1974 apud CASTRO, 2006 : 13).

Para o financiamento e a produção em grande escala de projetos em ambiente construído há a necessidade da existência de uma estrutura de suporte estatal e de um mercado de capitais (de crédito) que possa atuar como agente de antecipação da produção e do consumo. A natureza e a forma dessa organização institucional desempenham importante papel na definição de políticas específicas que afetam os processos de produção, circulação, trocas, apropriação e consumo entre as diferentes classes e grupos sociais envolvidos no ambiente construído. A atividade especulativa imobiliária nasce dessa situação e dela se alimenta, crescendo proporcionalmente ao capital fixo.

O circuito terciário compreende investimentos em ciência e tecnologia e assistência social, objetivando o aumento da produtividade e o equilíbrio nas relações sociais. A transferência de capitais entre os circuitos depende de mediações por formas organizativas estatais e financeiras relativamente estáveis (HARVEY, 1985 : 7).

O Desenvolvimento Físico Territorial

A ação coordenadora do desenvolvimento físico-territorial sempre objetiva a racionalidade, buscando maior participação de parceiros por meio do desenvolvimento harmônico, integrado, ou mesmo sustentado. As mudanças e transformações de uma economia e de uma cultura se aceleram, com repercussões profundas na ordenação dos espaços em novas velocidades e intensidades de comunicação, informação e decisões. A ampliação das conexões e o enfraquecimento das fronteiras necessárias às novas formas de produção flexível e de mercados globalizados redefinem os problemas de

autonomia, de identidade e de territórios das coletividades locais e, conseqüentemente, dos campos de competência, das formas de atuação, dos recursos e do potencial de coordenação do Poder Público local. Neste sentido, Carlos Monteiro. Lamparelli afirma que: *“O desenvolvimento municipal, em seu conjunto de espaços públicos e privados articula-se com seus vizinhos, como condições físico-territoriais indispensáveis ao pleno desempenho das atividades econômicas e sociais”* (LAMPARELLI, C.M. 1999 : 230).

Os territórios estão sob o domínio de agentes diversos que se impõem sobre espaços, bens e pessoas. As relações entre as pessoas pela luta por seus territórios produzem segregação, confinamento, exclusão e outros fenômenos sociais que na prática representam uma rede desigual de poder, de grau de participação e de benefícios no conjunto da sociedade.

A dimensão físico-natural distingue os elementos materiais presentes no sítio geográfico que podem se apresentar como recursos ou como obstáculos para a vida e as atividades da população e das organizações públicas e privadas. Ocorrem os problemas relativos ao uso e ao aproveitamento das condições naturais do solo e do meio ambiente e pelas práticas cotidianas da construção, uso e manutenção da infra-estrutura resolvidas pela Engenharia. O conhecimento das peculiaridades de cada região geográfica determina os cuidados específicos que a comunidade deve ter para garantir o seu desenvolvimento sem a destruição, o esgotamento ou os efeitos perversos do processo de interação com as bases físicas e riquezas naturais.

“As atividades socioeconômicas e o mundo do trabalho constituem uma dimensão central do desenvolvimento, especialmente pelas contradições do avanço da lógica do mercado e pelos desequilíbrios e desigualdades produzidos pela primazia da acumulação capitalista em suas formas de especulação, competição e exclusão. As decorrências e interações desse processo, com as dimensões anteriores, põem em risco toda e qualquer

política e atualização do poder local para o desenvolvimento da região, especialmente pela fragilidade do mesmo, em face do poder dos grandes conglomerados econômicos, à globalização e aos interesses e agilidade dos capitais financeiros. Destaca-se aqui a marcante influência dos capitais imobiliários na formação dos espaços urbanos e na tendência de penetração da lógica do lucro como único critério de qualidade e eficácia das empresas privadas ou públicas” (LAMPARELLI, C.M. 1999 : 231).

A institucionalização dos territórios em circunscrições espaciais de diferentes funções e competências diferenciam-se em áreas privadas e públicas. Tais parcelas de espaços construídos passam a obedecer a certas regulamentações de ocupação, uso ou de acesso. Uma lógica complexa de “direitos” pode democratizar os espaços ou criar privilégios e exclusões, acentuando desigualdades, segregações e conflitos. Para Carlos Monteiro Lamparelli: “*Os espaços públicos e privados ficam, portanto, para melhor desempenho territorial, sujeitos a controles por leis, códigos, posturas, regras e diretrizes peculiares ao município*” (LAMPARELLI, C.M., 1999: 232).

A Sustentabilidade e a Globalização

O processo de globalização contemporânea ocorreu principalmente a partir dos anos de 1980, com a crescente velocidade de circulação do capital financeiro influenciando nas atividades econômicas e na divisão de trabalho entre países e territórios, identificando-se tendências crescentes de eliminação de barreiras geográficas e temporais (HARVEY, 1996: 42). Os processos fundamentais de expansão do capitalismo como base da globalização compreenderam: a contínua inovação tecnológica voltada para o aumento da produtividade; a diminuição dos tempos e dos custos de produção; a crescente produção e acumulação de infra-estrutura física para dar suporte às atividades de produção, distribuição e consumo e as formas de organização política e territorial onde os estados nacionais desempenharam o principal papel.

As mudanças recentes que ocorreram no processo de globalização a partir dos anos de 1960, com as sucessivas ondas de inovação tecnológica que afetaram os processos e as cadeias de produção, distribuição e consumo; a partir dos anos de 1970, com o término do acordo de Breton Woods a maior liberdade na circulação mundial dos capitais devido a crescente desregulamentação e descentralização do controle dos fluxos financeiros; a revolução informacional que produziu grandes mudanças nos meios de comunicação devido às novas tecnologias como a capacidade computacional de armazenamento e tratamento de dados, a disseminação de informações, a telemática para transmissão a qualquer ponto do globo em tempo real com impacto na transação comercial e financeira; a diminuição dos custos de transporte com conseqüências na localização de atividades produtivas e atendimento das demandas das populações (HARVEY, 2005).

A circulação de capitais, a reestruturação produtiva, a revolução informacional e as mudanças nos padrões de localização provocaram efeitos no espaço e nas práticas sócio espaciais. Neste contexto o espaço urbanizado das cidades era um componente essencial resultante da organização dos processos sociais que envolvem diferentes escalas territoriais e temporalidades.

A acelerada urbanização que ocorreu entre 1940 e 1970 acentuou o crescimento da pobreza, com as limitações na intervenção estatal para a solução dos problemas urbanos, devido a condicionantes políticos na ajuda financeira internacional. A reestruturação das economias dos países capitalistas centrais que se iniciou nos anos de 1970, somente no final dos anos de 1980 começou a apresentar seus efeitos, para se poder considerar algumas cidades destes países como "*cidades globais*" (LUNGO. M., 2004).

A industrialização, em passado recente, permitiu o crescimento dos empregos e dos salários, com redução da desigualdade social, contribuindo para a formação de ampla classe média urbana. A decadência de centros industriais nos EUA, na Europa e no Japão, acompanhada pela acelerada industrialização em alguns países do Terceiro Mundo e a internacionalização do setor financeiro nos anos de 1980 criaram uma organização econômica espacialmente dispersa, mas globalmente integrada, possibilitada pelo avanço da tecnologia da informação (LUNGO. M., 2004).

Dentro desta organização espacial, cidades como Nova Iorque, Londres e Tóquio cumprem papel estratégico ao concentrar o controle dos processos econômicos a nível mundial, criando novas formas de centralização da gestão e controle de uma rede de produção e mercados financeiros, onde os processos de inovação, localizados nessas “*cidades globais*”, desempenham um papel fundamental, visto que a globalização desenvolve mecanismos que permitem a interação das pessoas pela internet, superando as barreiras geográficas⁹⁴. A centralização de poder de decisão e descentralização de atividades se traduz na forma de crescimento através de uma cadeia, na qual um limitado número de empresas se apropria da maior parte das vantagens do processo de globalização econômica, embora ainda haja a possibilidade de crescimento de empresas menores em alguns países (SASSEN, S., 1998 apud LUNGO. M., 2004: 20). O processo de globalização econômica causou impacto na estrutura social das cidades, que com o crescimento do setor financeiro e de prestação de serviços especializados,

⁹⁴ O marco inaugural ocorreu em agosto de 1995 quando o Netscape introduziu um “*browser*” possibilitando a universalização da comunicação entre computadores. Esse evento impulsionou o chamado “*boom virtual*”, resultando em investimento superior a um trilhão de dólares no desenvolvimento e implantação de fibras óticas em todo planeta.

acentuou a polarização social ao gerar postos técnicos e administrativos de alto nível e empregos não qualificados de baixa remuneração (LUNGO, M., 2004).

O processo de globalização no setor industrial ocasionou a diminuição no número de empregos e de sindicalização, deteriorando os salários, configurando uma nova relação capital/ trabalho (LUNGO, M., 2004). A abertura da economia com a eliminação das barreiras comerciais, a consolidação da internet e o desenvolvimento de novas tecnologias, dirigiu a atenção dos países ricos para os emergentes como o Brasil. Para Joseph Barat:

*“o desafio para próximo ciclo de desenvolvimento é o da ampliação em grande escala do mercado nacional por meio da correção dos desequilíbrios de renda, do aumento dos graus de incorporação de tecnologia com aumento da competitividade da produção nacional. O cerne da questão é de como a economia brasileira irá se integrar ao processo de globalização de forma crescentemente assimétrica. Além da permanente necessidade de investimentos nas infra-estruturas, o Brasil deve absorver mais plenamente a dinâmica da evolução tecnológica mundial, para elevar os níveis de produtividade e a eficiência operacional e de gestão”*⁹⁵ (BARAT, J., 2006).

A cidade em seu projeto de desenvolvimento econômico deve combinar a conjugação da competitividade e da sustentabilidade quanto aos recursos não renováveis e ao meio ambiente, com a coesão social representada por: emprego, moradia, acesso aos serviços, participação cívica e integração cultural (BORJA, J., CASTELLS, M., 1998: 186). David Harvey investigou o significado e o papel do espaço urbano quando relacionado com o rendimento das pessoas. Argumenta que o processo social de determinação do salário é afetado pelas mudanças na localização das oportunidades de emprego, comparando-as com as mudanças quanto às oportunidades de moradias. Correlaciona os salários com

⁹⁵ BARATT, J., Globalização e bandeira brasileira. OESP Economia B2, São Paulo, 21 novembro 2006.

localização, tempo de deslocamento, oportunidades de emprego (HARVEY, D., 1973 : 53 apud VILLAÇA, F., 2001 :151).

A integração dos mercados, a perda da capacidade reguladora do Estado-Nação, a crise fiscal e a descentralização administrativa propiciam o fortalecimento político e econômico dos governos locais, convertidos em interlocutores privilegiados dos investidores, em busca de vantagens competitivas na localização ou expansão de suas empresas ou atividades (BORJA, J., CASTELLS, M., 1998 apud COMPANS, R., 2001: 117). Para a implementação dos projetos urbanos, os governos locais devem promover: a competitividade das atividades econômicas urbanas; o marketing para atrair empresas e investimentos; a parceria público-privada para captar recursos adicionais à suas receitas próprias. A flexibilização dos controles urbanísticos e dos incentivos fiscais são mecanismos acionados pelos governos que aderem à estratégia da inserção competitiva (ASCHER, 1995 apud COMPANS, R., 2001 : 118).

O uso e a ocupação do espaço urbano para proporcionar desenvolvimento físico territorial deve fazê-lo de forma sustentável, com o progresso da sociedade assegurando sua continuidade futura com a preservação dos ecossistemas naturais que lhe fornecem recursos, considerando os sistemas que condicionam a evolução da espécie humana: a economia, a sociologia e a ecologia (SILVA, F.N., GONÇALVES, V.A. , 2005 : 150).

“Desenvolvimento é um processo contínuo e progressivo, gerado na comunidade e por ela assumido, que leva as populações a um crescimento global e harmonioso de todos os setores da sociedade, pelo aproveitamento de seus diferentes valores e potencialidades, de modo a produzir e distribuir os bens e serviços necessários à satisfação das necessidades individuais e coletivas do ser humano por intermédio de um aprimoramento técnico e cultural com o menor impacto ambiental possível” (PHILIPPI Jr, A., BRUNA,G.C., 2006 : 668).

O preço do progresso em detrimento do meio ambiente tem sido muito elevado, mesmo nos países desenvolvidos, quando no processo de produção nem sempre é respeitado o ciclo da natureza, que necessita de um mínimo de prazo para sua natural recomposição. As pressões destruidoras ocasionadas pelo sistema produtivo se fazem sentir por meio de: alta densidade demográfica com a inevitável geração de lixo, que pode se acumular em locais inadequados, foco de insetos e roedores; concentração industrial provocando degradação ambiental pelos despejos de efluentes industriais, poluindo solo, água e ar; crescimento urbano com intensa ocupação do solo, tornando-o impermeável, resultando na inundação de áreas urbanas; ocupação de terrenos impróprios e com acentuado desnível, áreas com risco de deslizamento de terra, ameaçando construções, pessoas e bens; perspectiva de esgotamento dos recursos hídricos disponíveis para abastecimento de água; assentamentos urbanos, que na falta de infra-estrutura, lançam seus esgotos “*in natura*”, contaminando as águas dos rios e córregos (DIAMOND, J., 2005 : 23).

A poluição pode gerar situação de descalabro da saúde pública, agravado pela insuficiência dos sistemas urbanos. A Agenda 21, documento gerado pela Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, introduz o conceito de desenvolvimento sustentável, definido pelas Nações Unidas, como: “*desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem prejudicar a capacidade das futuras gerações de atender as suas próprias necessidades*”.

A Agenda 21 estabeleceu premissas e recomendações para endereçar os vetores de desenvolvimento em favor de modelos sustentáveis a serem efetivamente implantados nos níveis nacional e local para o desenvolvimento de planos, programas e projetos que habilitem cidades para ascenderem à globalização (COMPANS, R., 2001 : 108).

Em São Paulo, a administração municipal, como nível de governança mais próximo das pessoas, deve desempenhar papel vital na educação, mobilizando e respondendo ao público na promoção do desenvolvimento sustentável (CRAVEIRO, M.T.,2006).

A População e a Questão Social

Antes da proposta sobre meios de melhorar a qualidade de vida em uma cidade, como São Paulo, é necessário reconhecer sua condição de uma forma positiva de evolução social, embora contenha os problemas provenientes da pobreza, violência e criminalidade. O desenvolvimento capitalista na agricultura leva um problema social para São Paulo, sob a forma de pobreza, no momento em que parte da população rural marginalizada pelas técnicas e equipamentos poupadores de mão-de-obra emigrou para a grande cidade. J. S. Martins afirma que;

”No caso de São Paulo, a megacidade representa uma anômala explosão urbana, decorrente de profundas transformações do meio rural: a concentração da propriedade da terra, a demora de uma reforma agrária, a expulsão de pequenos lavradores, provocando considerável êxodo de populações do campo”.

“São Paulo ainda padece de uma crônica demora no desenvolvimento econômico, social e urbano, efeito residual dos banidos e refugiados da velha economia agrícola. Em decorrência, substantivos problemas desafiam a compreensão de dilemas e contradições constitutivos do nosso mundo urbano. Um conjunto de transformações sociais articula a flexibilização do trabalho, a transitoriedade das inserções sociais, a precariedade dos relacionamentos” (MARTINS, J.S., 2008).

Na realidade, em 2000 a população do Estado de São Paulo era de 37.032.403 habitantes, sendo 17.878.703 na região metropolitana, concentrando-se 10.435.546 no município da capital. A pirâmide etária da metrópole paulistana em 2000, comparada com 1970, evidenciava significativa redução da população mais jovem, por conta de diminuição de

nascimentos, contra o aumento de população das faixas etárias mais elevadas. Assim, até 14 anos houve a redução de 32,40% para 24,85% do total; de 15 a 29 anos a redução foi de 28,87% para 28,38%; de 30 a 44 anos houve o crescimento de 20,50% para 23,32%; de 45 a 59 anos ocorreu crescimento de 11,76% para 14,12%; e, finalmente, com 60 e mais anos o crescimento passou de 6,08% para 9,32% (BÓGUS, L. M. M., TASCHNER, S. P., 2004 : 21).

Na cidade de São Paulo, com uma das maiores populações urbanas no mundo, a redução quantitativa da faixa em idade produtiva, criou uma questão que requer o envolvimento de todos agentes: governo, empreendedores e sociedade civil, em uma gestão compartilhada do espaço urbano.

O sociólogo Richard Sennett⁹⁶, na linha de Max Weber, procurou explicitar em A Cultura do Novo Capitalismo as contradições na evolução das cidades, da mesma forma que Henri Lefebvre na tradição marxista. Richard Sennett apontou nas expressões visíveis da vida social, nas manifestações das mudanças, a busca e a concretização das soluções para habitação, na circulação, na questão ambiental, enquanto Henri Lefebvre via na cidade o cenário de corrosão das relações sociais geradas pelo capitalismo na difusão da liberdade individual, a subjugação dominadora do conformismo do homem comum, episódio causador, por exemplo, da insurgência estudantil de 1968.

“As megacidades são mais do que expressões visíveis e dramáticas das mudanças econômicas e sociais conduzidas pelo capitalismo. Elas são cenários de desafios e de possibilidades. Se, de um lado, expressam mudanças adaptativas no modo de vida dos milhões de pessoas que nelas vivem, de outro, expressam também a emergência de notáveis possibilidades de transformação social no sentido do primado do homem, de sua liberdade, de sua imaginação e de sua criatividade” (MARTINS, J.S., 2008).

⁹⁶ SENNETT, Richard. A Cultura do Novo Capitalismo. Editora Record, 192 p., Rio de Janeiro, 2008.

A sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, criando os sítios sociais e adequando-os às necessidades funcionais. Assim, os pontos mais acessíveis e as artérias mais atrativas acolhem as atividades mais dinâmicas, tornando-se mais valorizados, válido tanto para a análise dos bairros residenciais como para as áreas comerciais. A especulação imobiliária deriva da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades e pessoas por uma dada localização (SANTOS, M., 1993 : 96 apud VILLAÇA, F., 2001 :141).

Conforme os conceitos de globalização e segregação sócio espacial tem-se os impactos nas transformações que se processam na cidade como o caracterizado pela concentração nos espaços urbanos, resultado da disputa entre as classes sociais pela implantação espacial com o predomínio de uma delas, como uma forma de dominação social, econômica e política (CASTELLS, M., 1978, apud VILLAÇA, 2001: 142). A segregação é uma manifestação de renda fundiária urbana, um fenômeno produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes por sua vez determinados pela nova divisão social e espacial do trabalho (LOJKINE, J., 1981: 166 apud VILLAÇA, F., 2001: 143). O mais conhecido padrão de segregação entre classes na metrópole brasileira ocorre entre o centro expandido e a periferia. O centro, bem servido por serviços urbanos públicos e privados, onde o preço do solo é mais elevado, é ocupado pelas classe de média e alta renda, enquanto a periferia, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. Assim, o espaço atua como mecanismo de exclusão (SANTOS, M., 1979: 59 apud VILLAÇA, F., 2001: 148).

Para exemplificar observa-se que a cidade de São Paulo em 2000 apresentava a seguinte distribuição da população: 318.599 no anel central, 583.956 no anel interior, 1.316.367 no intermediário, 3.304.779 no exterior e 4.911.845 no periférico. (BÓGUS, L. M. M., TASCHNER, S. P., 2004 :15). A densidade demográfica média de São Paulo em 2000 apresentava 69,16 habitantes/ hectare, com a seguinte distribuição: o anel central com 111,40 hab/ ha, o anel interior com 93,58 hab/ ha, o intermediário com 98,90 hab/ ha, o exterior com 99,36 hab/ ha e o periférico com 51,58 hab/ ha.

Na análise mais detalhada do crescimento demográfico por setores na cidade de São Paulo, tinha-se a seguinte variação da população entre 1960 e 2000: o anel central depois de crescer 30%, retorna aos valores iniciais; o anel interior diminui 15%; o intermediário cresce 25%; o anel exterior cresce 150% e o anel periférico cresce 1.100%. A densidade demográfica de São Paulo em 2000 apresentava a variação por anel quando comparado com 1991: regressão no anel central de 17,04%, no anel interior de 14,95% e no intermediário de 6,89%; crescimento no anel exterior de 1,19% e no periférico de 27,24% (BÓGUS, L. M. M., TASCHNER, S. P. 2004 : 15). É possível concluir que o centro da cidade passa por uma desconcentração, ao contrário dos anéis externos que sofrem inchamento, tanto mais significativo, quanto mais periférico, o que aumenta a demanda de recursos para a infra-estrutura atender às necessidades da população.

A análise do estrato sócio econômico da cidade paulistana indica os impactos provenientes da estagnação da economia, do esvaziamento industrial, da evasão na região central, da periferização da população, da exclusão e segregação social, do desemprego e da violência, à luz da desigualdade social e da pobreza urbana. No ano 2000 mais de um quarto dos chefes de domicílio apresentava renda inferior a 2 salários mínimos, sendo:

sem renda 9,91%; renda até 1 salários mínimos 5,86%; de 1 a 2 salários mínimos 10,50%; de 2 a 5 salários mínimos 30,43%; de 5 a 10 salários mínimos 21,39%; de 10 a 20 salários mínimos 11,84% e de mais de 20 salários mínimos 10,08%. A população favelada no município de São Paulo cresceu de 335.334 em 1980 para 711.050 em 1991, para 749.318 em 1996 e 932.638 em 2000. Assim, a relação da população favelada com a população total representou: 4,07% em 1980, 7,46% em 1991, 7,60% em 1996 e 8,92% em 2000. (PASTERNAK, S., 2006 :15).

Nos países desenvolvidos, a indústria de tecnologia de ponta e a prestação de serviços são os setores econômicos que têm apresentado grande geração de emprego, enquanto nos países emergentes a oferta de trabalho para qualificação avançada ainda é baixa.

Em São Paulo, como nas demais metrópoles brasileiras, a estagnação na oportunidade de trabalho e a insuficiente escolaridade da população têm causado o desemprego e a precarização crescente das relações trabalhistas, com reflexo na escalada da violência urbana, na formação de guetos étnicos marginalizados e na privação do atendimento às necessidades básicas de seu contingente populacional.

3. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE FLEXIBILIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO URBANO CONTEMPORÂNEO

3.1. APRESENTAÇÃO

As políticas públicas com a intervenção do Estado no planejamento urbano, objetivando o controle da ocupação do território e das atividades urbanas em São Paulo, como nas demais metrópoles, visam maior eficiência funcional e econômica para o atendimento das demandas relativas ao território, às redes de infra-estrutura, aos equipamentos e aos serviços públicos.

Os objetivos, a institucionalização e os modos de operacionalização das políticas públicas compreendem contexto relativo a mudanças nas características da ação governamental frente às demandas para a formação social, incluindo as relacionadas à inserção da economia mundial, como nas interpretações de Edmond Preteicelle, David Harvey, Ian Colquhoun e John Punter, respectivamente, na França, Estados Unidos, Inglaterra e Canadá.

Os aspectos fundamentais de fenômeno social proveniente das políticas urbanas na França são expressos, segundo E. Preteicele como:

“O conjunto das práticas de intervenção, financiamento, realização, regulamentação e gestão e os cenários e processos políticos que ocorrem nas cidades - sistemas de motivações, objetivos e meios colocados como representação pública e justificativa por parte do Estado central e coletividades locais – atores dominantes da política urbana, tendo como pano de fundo o desenvolvimento e a crise do Estado do bem-estar e o período posterior a essa crise” (PRETEICELLE, 1990: 54).

O Estado central da década de 1950 até meados dos anos de 1970 dirigiu o crescimento econômico e o desenvolvimento da sociedade através do planejamento econômico, fornecendo infra-estrutura e meios coletivos de consumo para assegurar a mobilização e a reprodução da força de trabalho. A mudança na atitude da administração pública ao longo do tempo compreendeu: o gerenciamento público urbano nos anos de 1960, a ação empresarial urbana nos anos de 1970 e 1980 e o consenso atual do mundo capitalista avançado de que benefícios positivos são obtidos por cidades que assumem comportamento empresarial com relação ao desenvolvimento econômico (HARVEY, D.,1996: 49).

Nas décadas de 1960 e 1970, a base industrial e comercial sobre as quais os centros urbanos se desenvolveram nos países centrais entraram em acentuado declínio, deixando vastas áreas em abandono com edifícios vazios, desemprego, pobreza e êxodo da população de maior poder aquisitivo. Esta recessão provocou na Grã Bretanha a perda de dois milhões de empregos industriais (COLQUHOUN, I., 1995: 12). Nos EUA, com a redução dos impostos locais e dos repasses federais depois de 1972, o “*ativismo*” e o “*empresariamento*” passaram a se constituir nos principais aspectos dos sistemas urbanos (GOODMAN,1979 apud HARVEY, D.,1996: 49). Na sequência, com a recessão mundial de 1973 houve ampla erosão da base econômica e fiscal dificultando a governança em muitas das grandes cidades do mundo capitalista avançado, caracterizando: a desindustrialização, o desemprego estrutural e generalizado, a austeridade fiscal a nível nacional e local, a onda crescente de neoconservadorismo, a racionalidade do mercado e as privatizações.

A empresa passou a ocupar o papel de legítima promotora do desenvolvimento, embora o Estado central, de maneira menos visível, continuasse a intervir na sustentação da reestruturação econômica (PRETEICELLE, 1990: 56). Com declínio do Poder do Estado central no controle do fluxo monetário multinacional foi concedida maior ênfase à ação local. Com a maximização da atratividade local para o desenvolvimento capitalista, os investimentos cada vez mais provêm da negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (HARVEY, D., 1996: 50). A descentralização passou a se constituir na grande mudança político-institucional da política urbana, compreendendo na progressiva desobrigação do Estado central na condução das intervenções urbanas, com a transferência da resolução dos problemas urbanos para as coletividades locais, no âmbito do Poder Municipal (PRETEICELLE, 1990: 59). Objetivando o desenvolvimento econômico, o Poder local procurou atrair empresas e capitais por meio da oferta de incentivos, na expectativa da criação de empregos como contrapartida. Essa postura acentuou a competição, aprofundando as desigualdades espaciais entre diferentes regiões e municípios. Por outro lado, ocorreu o enfraquecimento dos movimentos sociais urbanos, com o retrocesso nas práticas participativas (PRETEICELLE 1990: 63).

Portanto, as análises de Harvey e Preteicelle convergem para o desengajamento do Estado central na condução da política urbana e ao crescente predomínio das questões locais sobre as questões mais gerais de produção e organização do espaço (CASTRO, 2006: 41).

Assim, para Jane Jacobs:

“A cidade se constitui na unidade relevante para entender como a riqueza das nações é criada, então a mudança do gerenciamento para o empresariamento urbano poderia ter implicações de longo alcance para o panorama de crescimento futuro” (JACOBS, J., 1984 apud HARVEY, D., 1996: 51).

O “*ativismo cívico*,” representa prerrogativa das câmaras de comércio, de financistas, de industriais, de comerciantes, de lideranças empresariais e dos incorporadores imobiliários, que frequentemente se unem, para se tornarem os agentes líderes da política da “*máquina de crescimento*” (MOLOTCH, 1976: 82 apud HARVEY, D., 1996). Neste contexto as instituições educacionais e religiosas, diferentes organismos governamentais, organizações trabalhistas, partidos políticos e movimentos sociais, também participam dos “*ativismos*” locais.

O “*empresariamento urbano*” na parceria público-privada utilizou o Poder Público local para atrair fontes externas de financiamento, tendo como objetivo o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos bem como os empreendimentos privados realizados em áreas municipais, como no Harbor Place, Baltimore (HARVEY, D., 1996: 53). Ele estava sujeito a todas dificuldades e riscos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos como, por exemplo, o risco assumido pela iniciativa privada no Gateshead’s Metro Center; tendo como foco de atenção muito mais a economia política local do que a regional, como no Southstreet Seaport, Nova Iorque, encorajando o desenvolvimento de determinados tipos de atividades com maior capacidade para elevar o valor das propriedades, da base tributária, da circulação local de renda e do crescimento de empregos (HARVEY, D., 1996: 53).

Com a produção atual baseada em bens não materiais, tecnologia de informação, setores de serviços avançado, tornou-se obsoleto o modelo de cidade com o qual o povo se familiarizou desde o século XIX. Em condições de ampla competição, têm sido privilegiadas as cidades que dispõe de administração com habilidade para atrair os

investimentos disponíveis, muitas vezes internacionais, ao comprovar suas vantagens comparativas.

A regeneração de áreas urbanas, realização do mundo Ocidental a partir de 1960, tem sido implementada por governo e iniciativa privada, estimulando a criatividade e o potencial proveniente da energia da população envolvida. As inversões públicas e privadas desvalorizadas passaram por renovação, compreendendo um processo de demolição, reabilitação, revalorização, requalificação, revitalização, reconstrução ou reurbanização. A destruição criativa subentende uma desvalorização seletiva e localizada de ativos, que se traduzia no espaço urbano como áreas abandonadas pelo capital, com denominações de áreas degradadas ou em processo de deterioração. Fatores no processo de regeneração de áreas urbanas: tratamento realístico quanto a propriedade e o valor do espaço urbano para o uso público ou pela iniciativa privada; integração a uma política governamental de recuperação econômica e de bem estar com investimentos em habitações para a população de baixa renda; política de moradias refletindo a mobilidade demográfica da sociedade; as promissoras indústrias “*high tech*” limitadas quanto a quantidade de empregos oferecidos. A qualidade do planejamento e desenho urbano tem sido fundamental para elevar a imagem da cidade no processo de atração de investimentos.

A regeneração urbana requer além de recursos, estratégia com compromisso e flexibilidade para proporcionar as mínimas condições para a sua realização, como nos casos das cidades a seguir apresentadas, com detalhamento especial para Vancouver, Canadá, exemplo em qualidade de vida. As soluções apontam para formas mais

dinâmicas e ágeis, a serem formuladas e implementadas a nível local, visando o desenvolvimento econômico independente de ideologias e correntes políticas.

O primeiro reconhecimento público da necessidade de regeneração urbana na Grã Bretanha ocorreu em 1972 quando Peter Walker, Secretário de Estado do Meio Ambiente, designou consultores para trabalhar áreas carentes de Birmingham, Lamberth, Liverpool e região de Londres. Desde 1981 intervenções governamentais são direcionadas com o envolvimento da iniciativa privada. Quando as autoridades locais não conseguiam atuar de forma efetiva, o governo central intervinham na estratégia de planejamento e desenvolvimento, viabilizando o financiamento, através das “*Urban Development Co – UDCs*”. A “*National Urban Regeneration Agency*” agia como agencia de desenvolvimento, procedendo às necessárias ações com o setor privado, como facilitador do governo local. Dentre as diversas intervenções destaca-se “*The London Dockland Development Corporation*” - *LDDC* com 2 000 hectares (Foto 5) que é o maior projeto realizado no gênero. Entre 1981 e 1991 a recuperação da área portuária e a construção de 15 mil habitações compreendeu US\$ 2,6 bilhões de investimento público e US\$ 18 bilhões da iniciativa privada, gerando até 2001 mais de 200 mil empregos (COLQUHOUN, I., 1995 :101).



Foto 5 – London Dockland Development. The Surrey Docks - COLQUHOUN, I., 1995.

A recuperação urbana em cidades norte-americanas é muito bem representada em Pittsburg, St Louis e Baltimore

Em Pittsburg, a imagem negativa proveniente da poluição provocada pelo parque siderúrgico apresentou os primeiros resultados de recuperação em 1950, com a regulamentação no controle da emissão de fumaça.

O processo de renovação do Gateway Center, foi pioneiro nos Estados Unidos, demonstrando a capacidade de Pittsburg, como centro de comércio, ocupar locais abandonados da área central para acomodar a sede de inúmeras corporações, atingindo a condição de terceiro centro de comércio dos EUA, quando tinha uma população de apenas 500.000 habitantes (Foto 6).



Foto 6 –The Golden Triangle - Pittsburg - COLQUHOUN, I., 1995.

A ocupação dos espaços por novos escritórios refletiu na gradual troca da economia da região de indústria pesada e produção de aço para prestação de serviços por instituições financeiras, universidades e hospitais. Em 1977 o City Concil estendeu as atividades de

urbanas aplicando recursos de fundos públicos para a reabilitação de habitações e ampliação dos bairros comerciais (COLQUHOUN, I., 1995 : 49)..

Em St. Louis, que foi a sede da Olimpíada de 1904, após declínio urbano na década de 1960 tornou-se um modelo de reerguimento de cidade. A população de 850 mil habitantes em 1930, declinou para 420 mil em 1960, com queda na arrecadação, crescimento da criminalidade e declínio na qualidade urbana e das escolas públicas (Foto 7).



Foto 7 – Saarineen Arch – Urban regeneration St. Louis - COLQUHOUN, I., 1995.

O processo de reabilitação urbana foi capitaneado por agencia de desenvolvimento, com a recuperação de 15 quarteirões da área altamente deteriorada Westminster Place e a construção de mais de 10 mil unidades residenciais. A histórica Union Station, recorde

mundial de vão em shed ferroviário, foi renovada e transformada em centro comercial, de hotelaria e de lazer (COLQUHOUN, I.,1995: 54).

Em Baltimore a migração portuária para águas com maior calado visando o atendimento de grandes embarcações, ocasionou arrasadora decadência de centros urbanos, por conta de declínio no uso de área portuária de águas rasas. Nas décadas de 1970 e 1980, a recuperação do Baltimore's Inner Harbor (Foto 8) recebeu US\$ 180 milhões de fundos federais, US\$ 58 milhões da municipalidade e US\$ 22 milhões da iniciativa privada. (COLQUHOUN, I., 1995 : 41).



Foto 8 – Baltimore's Inner Harbor - COLQUHOUN, I., 1995.

As experiências com parcerias entre o Poder Público e o setor privado, demonstram a abertura das políticas locais para questões sócio econômicas a partir de 1970 nas cidades inglesas, francesas, norte americanas e canadenses, que procuraram saída para a crise econômica, através da redefinição do papel do Estado.

3.2. FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EM VANCOUVER

O Canadá é motivo de estudo mais aprofundado devido ao conhecimento pessoal resultante de uma longa estada, principalmente na cidade de Vancouver, em trabalho de Engenharia durante os anos de 1961 e 1962, e em pesquisa urbanística no verão de 2008.

O Canadá tem característica multicultural proveniente da heterogeneidade de sua população. Ele apresenta suas principais cidades: Toronto, Montreal e Vancouver, consideradas como referência mundial quanto a qualidade de vida, onde convivem habitantes: 55% de origem britânica, 25% de origem francesa e, ainda: chineses, italianos, ucranianos e alemães (Fotos 9 e 10).



Foto 9 - Toronto - Acervo Pessoal, 2008



Foto 10 - Montreal - Acervo Pessoal, 2008

A cidade de Vancouver, após a *Expo 86 World's Fair*, desenvolveu um processo urbanístico de implantação de uma série de novos bairros, aplicando instrumentos de flexibilização no uso e ocupação do solo, possibilitando alternativas atrativas na área mais densa para os cidadãos que, em passado recente, davam prioridade a morar nos subúrbios. A área de *Downtown Vancouver* que se constitui em uma península envolvida pela baías *Burrard Inlet* ao norte e *False Creek* ao sul, vivencia a densificação e a profunda mudança na urbanização, com significativas melhorias públicas, para atender à duplicação da população com relação a existente em 1986.

No extremo oeste de Vancouver está o bairro de *Stanley Park* vizinho à ocupação consolidada do bairro residencial *West End* e mais a leste o *Central Business District – CBD*. No *waterfront* do *Burrard Inlet*, ao norte do *Central Business District – CBD*, localiza-se o *Coal Harbour*, extremo oeste da *Canadian Pacific Railway*. No *waterfront* do *False Creek*, ao sul do *Central Business District – CBD*, localizavam-se indústrias e serrarias acessadas pela *Canadian National Railway*, como mostra a Foto 11.

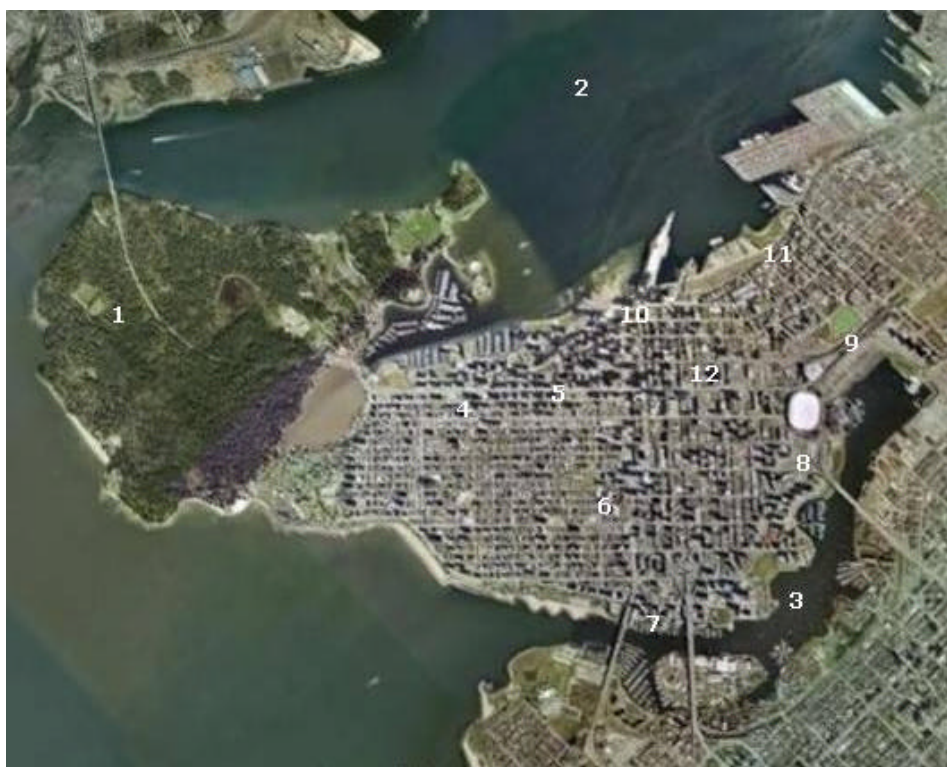


Foto 11. Downtown Vancouver – Google, 2008

- | | | |
|------------------|------------------------------|--------------------|
| 1. Stanley Park | 5. Central Business District | 9. City Gate |
| 2. Burrard Inlet | 6. Downtown South | 10. Marathon Lands |
| 3. False Creek | 7. Granville Slops | 11. Bayshore |
| 4. West End | 8. Concord Pacific Place | 12. Triangle West |

A criação de novos bairros dentro de comunidades existentes

Vancouver tem uma longa história de criação de novos bairros, com a estratégia de desenvolvimento urbano refletindo a colaboração entre os setores público e privado, combinando a habilidade e a visão de arquitetos, urbanistas e engenheiros.

Desde os anos de 1980, a abordagem do planejamento urbano de Vancouver tem sido de criar comunidades ambientalmente, socialmente e economicamente mais sustentáveis. A cidade tem um modelo urbano baseado em princípios estruturadores dos bairros de forma diversificada, integrada, flexível e altamente sociável, pelos seguintes mecanismos:

- a) desenvolvimento de bairros com mistura de usos e suporte mútuo de atividades incidindo sobre a principal rua de comércio, proporcionando amplo leque de equipamentos públicos: escolas, creches, centros comunitários, parques, etc...;
- b) disposição de um mix diversificado de moradias para os diversos padrões de renda: habitações de interesse social, habitações para idosos e moradias singulares como lofts e estúdios de artistas;
- c) oferecer prioridade aos ciclistas, reduzindo o hábito do acesso de carros privados ao centro, aliviando o tráfego de congestionamentos;
- d) a busca de estratégias que proporcionem segurança para as pessoas de baixa renda residentes do núcleo central;
- e) o estabelecimento de cuidados especiais na concepção dos componentes físicos dos bairros – naturais e construídos - edifícios e seus espaços privativos, praças e vias públicas, parques e passarelas, visando criar um ambiente urbano funcional, seguro, útil e belo (Foto 12);
- f) a implantação de um desenho urbano que estende os padrões da cidade existente para os novos bairros, garantindo a integração do ambiente construído (Foto 13);
- g) propiciar à utilização ativa do domínio público com a vida urbana centrada nas calçadas, através de tratamento especial de embelezamento e arte, funcionando como áreas de convivência, verdadeiras salas de estar dos bairros;

- h) a priorização da rua como o ponto de atividade de vizinhança social resultando em aumento da segurança pública, conforto e lazer.

As transformações urbanísticas obtidas pelo espaço aberto e o verde como imagem de cada bairro ao longo da última década adicionaram 265.000 m² de novos parques ligados por passarelas e ciclovias a *downtown*. O zoneamento estabeleceu 20 quilômetros a partir do centro da cidade dedicados ao público para uso recreativo no *waterfront*. Os custos das novas instalações e serviços públicos foram suportados pelos novos empreendimentos, evitando sobrecarregar o contribuinte. Estes princípios permitiram que os empreendedores e suas equipes de projetos, mesmo no caso de alta densidade, satisfizessem ao desenvolvimento urbano sustentável quanto à privacidade, insolação, ruído, segurança, visibilidade e sensibilidade.



Foto 12. Acesso a lojas e rowhouses
Acervo Pessoal, 2008



Foto 13. Jardim em área industrial recuperada
Acervo Pessoal, 2008

Em Vancouver são frequentes os projetos residenciais que compreendem conjuntos de *rowhouses*, de 2 e 3 andares, alinhados na calçada arborizada e torres esbeltas de apartamentos, amplamente espaçados, com pátios e jardins privativos, oferecendo a vista altamente valorizada das baías e das montanhas. A abordagem do desenvolvimento urbanístico de Vancouver, tanto no setor público como no privado, em seus vários níveis,

tem empregando técnicas de planejamento inovadoras e cooperativas, reunindo em seus novos bairros: a vitalidade urbana, a diversidade de habitações e equipamentos, e a escolha do estilo de vida (BREASLEY, Larry, 1999).

A legislação de uso e ocupação do solo em Vancouver

A legislação de Vancouver para uso e ocupação do solo e correspondentes instrumentos de exceção compreendem os seguintes conceitos:

- a) *Zoning and development by law*⁹⁷ abrange o planejamento urbano dos distritos, estabelece os coeficientes de aproveitamento, os gabaritos de construção e os usos permitidos;
- b) *Rezoning*⁹⁸ corresponde a mudanças no Estatuto do Zoneamento de determinados distritos;
- c) *Official Development Plan*⁹⁹ e *Area Development Plan*¹⁰⁰ compreende diretrizes especiais aprovadas pelo *City Council*¹⁰¹ para o desenvolvimento urbano de determinados distritos;
- d) O *Comprehensive Development District*¹⁰² permite estabelecer condições especiais de exceção ao zoneamento, aprovadas pelo *City Council*.

Os *Development cost levies*¹⁰³ envolvem encargos financeiros em correspondência às permissões para o desenvolvimento imobiliário, como a responsabilidade da iniciativa

⁹⁷ *Zoning and development – By law* – Estatuto de zoneamento e desenvolvimento

⁹⁸ *Rezoning* - rezoneamento

⁹⁹ *Official Development Plan (ODP)* - Plano de desenvolvimento oficial.

¹⁰⁰ *Area Development Plan (ADP)* – Plano de desenvolvimento local.

¹⁰¹ *City Council* – Câmara Municipal.

privada pela execução de parques, creches, habitações de interesse social, sistema de abastecimento de água, coleta de esgotos e transporte público.

Portanto, os *Development cost levies by law* estabeleceram os limites, fixando as taxas e descrevendo como determinar o encargo a ser aplicado no correspondente distrito. Eles vigoram desde 28 janeiro 2000, e são aplicados nos bairros *False Creek* e *Downtown South*. O *cost levy* está baseado no espaço de pavimento ocupado, sendo sempre inferior a 10% do valor da construção correspondente. Estão isentas do *cost levy* habitações de interesse social, igrejas, alterações de uso que não implicam em aumento de área construída e ampliações inferiores a 55 m²¹⁰⁴ (PUNTER, John, 2006).

A aplicação dos instrumentos de exceção na legislação de uso e ocupação do solo

O excesso de escritórios desocupados ao sul do *Central Business District – CBD* ocasionou, a partir de 1991, sua conversão para uso residencial - o “*Living First*”, compreendendo área de 750.000 m² do bairro *Downtown South*, com aplicação do instrumento urbanístico *Development Cost Levy*.

Com a realização do *Expo 86 World's Fair* houve a desocupação de unidades industriais e serrarias ao longo do *False Creek*, com a implantação de novos bairros, compreendendo de oeste para leste: *Granville Slopes* com 100.000 m² e *Concord Pacific Place* com 670.000 m², onde tem sido aplicados *Official Development Plans*, e *City Gate* com 37.000 m², próxima da *Canadian National Station*, que se constituiu em um

¹⁰² *Comprehensive Development District (CD – 1)* – Distrito de desenvolvimento abrangente – aplicado em quator centena de áreas completamente redesenvolvidas, negociadas caso a caso.

¹⁰³ *Development cost levies (DCL)* – Contribuição para o desenvolvimento constituindo fundos aplicados para implantação de parques, escolas, creches, reposição de habitações.

Comprehensive Development District. A *Marathon Development*, braço imobiliário da *Canadian Pacific Railway* no *waterfront* de *Burrard Inlet*, desenvolveu bairros com a seguinte discriminação de oeste para leste: o *Official Development Plan Marathon's Coal Harbour* com 436.000 m² de antigo leito ferroviário; o *Development Cost Levy Triangle West* com 75.000 m² e o *Comprehensive Development District Bayshore* com 155.000 m².

O Quadro 1 apresenta a aplicação dos instrumentos de exceção na legislação de uso e ocupação do solo nos novos bairros de Vancouver.

Novos Bairros	Área m ²	Instrumento de Legislação Urbana de Vancouver		
		O. D. P.	CD - 1	D. C. L.
1. Downtown South	750.000			X
2. False Creek				
Granville Slopes	100.000	X		
Concord Pacific Place	670.000	X		
City Gate	37.000		X	
3. Coal Harbour				
Marathon Lands	436.000	X		
Triangle West	75.000			X
Bay Shore	155.000		X	

Quadro 1 - Official Development Plan O.D.P. Comprehensive Development District CD 1 Development Cost Levies D.C.L.

Downtown South

Compreende 33 quarteirões da *Central Area Plan*¹⁰⁵ da península *downtown*, articulado em 1991, convertendo 750 000 m² do excesso de espaço para escritório no centro da cidade para "*Living First*"¹⁰⁶ - uso residencial (Mapa 14 e Foto 15) . O *Downtown South*,

¹⁰⁴ 55 m² equivale a 500 pés quadrados.

¹⁰⁵ *Central Area Plan* – Plano Diretor da Área Central.

¹⁰⁶ "*Living First*" – prioridade para qualidade de vida.

originalmente um entreposto comercial e de serviços de baixa densidade com áreas ociosas, constitui-se em parte da cidade claramente madura para o novo zoneamento. Há experiência de novo zoneamento de *Downtown South* para desenvolvimento de comunidade mista, com a aplicação de 3,0 FSR¹⁰⁷ de densidade residencial somado a 2,0 FSR de densidade comercial. A remodelação de *Downtown South* também procurou aliviar a pressão sobre o bairro *West End*, ameaçado da perda de habitações acessíveis para a população de baixa renda.



Mapa 14. Downtown South
Vancouver's Neighbourhoods - 2008



Foto 15. Townhouses na Drake Street. Acervo Pessoal - 2008

A introdução neste bairro do primeiro *Development Cost Levy* - *DCL* possibilitou recursos significativos para parques, instalações comunitárias e habitações de interesse social. O *Downtown South* teve através da revitalização da *Granville Street*, uma das mais importantes artérias históricas de Vancouver, importante mudança através das seguintes estratégias: o reconhecimento da necessidade de prover mais residentes em sua vizinhança com o sentido de comunidade hospedeira; preconizar a manutenção das características de patrimônio construído, apesar do aumento da densidade de ocupação;

proteger os atuais residentes de baixa renda; a criação de uma zona especial de entretenimento ao longo das ruas.

A recomposição demográfica desta parte da cidade, embora de pequeno porte, foi altamente multiplicadora, acrescentando 11.000 novos residentes, aos 1.000 pré-existent. A elevação de novas altas torres, espaçadas de 26 metros, suporta uma ativa comunidade que recria o contexto urbano, contribuindo para rejuvenescer áreas adjacentes, como a histórica *Yaletown* a leste (Foto 16).



Foto 16. Emery Barnes Park- Acervo Pessoal, 2008

A *Downtown South* se transformou em um modelo para bairro residencial com população em alta ascensão econômica dentro de uma tradicional malha viária.

False Creek North

A False Creek North localiza-se na península *downtown*, ao longo da costa norte de *False Creek*, entre a *Burrard Bridge Street* e a *Main Street*. A maioria do *waterfront* de *False*

¹⁰⁷ *FSR* - *floor space ratio* – medida da quantidade de espaço construído expresso como múltiplo da área do terreno.

Creek era antes de 1986 ocupado por serrarias, indústria pesada e de componentes ferroviários. Com a mudança das indústrias provocada pela implantação da *Expo 86 World's Fair*, as terras adquiridas por empreendedores foram submetidas a novo zoneamento (Foto 17).

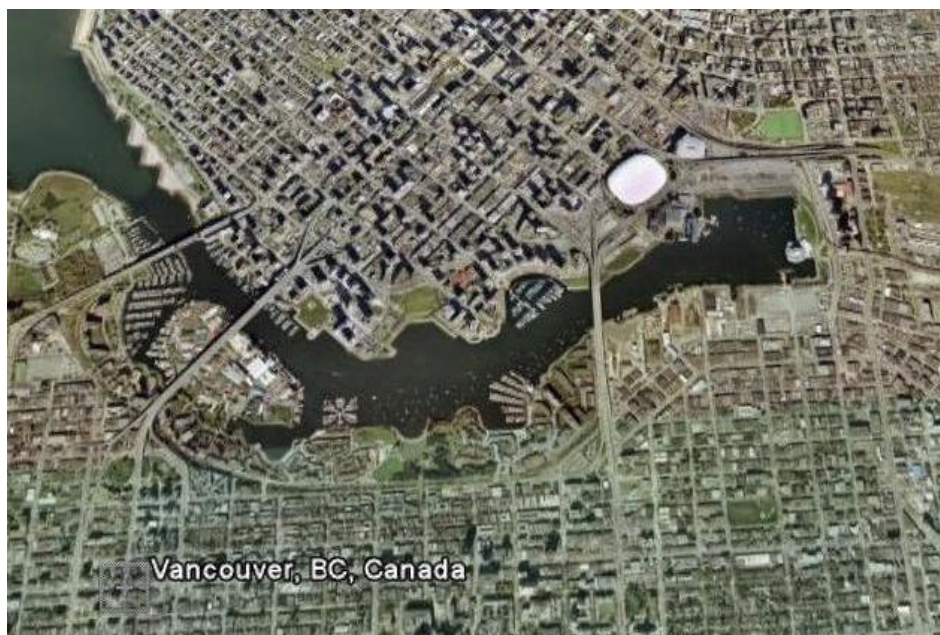
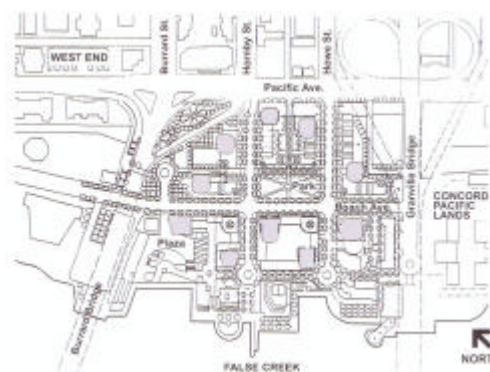


Foto 17. False Creek: Granville Slopes a oeste, Concord Pacific Place no centro e Citygate a leste.

A *False Creek North*, com 80 hectares, durante um período de vinte anos tornou-se um dos maiores projetos de reordenamento urbano da América do Norte, criando diversidade em novas experiências urbanas, como as comunidades com *waterfront* para domínio público: *Granville Slopes* a oeste, *Concord Pacific Place* no centro e *Citygate* a leste. A Granville Slopes possui 100.000 m² e situa-se entre *Burrard Bridge* e *Granville Bridge*, e entre *Pacific Avenue* e *False Creek waterfront* (Mapa 18). No início dos anos de 1980, a pressão para transformação da área em maior densidade residencial, estendeu a malha viária com passeios e acesso contínuo ao *waterfront*.



Mapa 18. Granville Slopes – Vancouver's Neighbourhoods - 2008

Os empreendedores no final dos anos de 1980 procederam uma mudança no que restava da original *Granville Slopes*, aplicando o conceito de domínio público na direção da *Pacific Avenue*, incluindo, por permuta de terra, um parque patrocinado por proprietários e empreendedores.

O desenho urbano, como estratégia na recuperação de suas ruas para domínio público, foi pioneiro na inclusão de *rowhouses* ao longo da rua e torres esbeltas para atender a alta densidade habitacional. O planejamento deste bairro residencial compreendeu os seguintes conceitos urbanísticos inovadores: ruas alinhadas em *rowhouses* produzindo forte sentido de habitabilidade; espaço suficiente de parques e tratamento coordenado de domínio público para os moradores; a implantação de ampla variedade de instalações comerciais e de serviços para proporcionar atendimento aos novos bairros residenciais; a distribuição cuidadosa das atividades varejistas assegurando a viabilização do bairro. O *Granville Slopes* proporcionou um campo de ensaio para preceitos de planejamento e urbanismo que ajudaram a moldar o resto de *False Creek Norte*, *Downtown South*, *Coal Harbour* e outros bairros de alta densidade.

O Concord Pacific Place é o local da *ex-Expo 86*. Ele inclui 67 hectares do extremo sudeste da península *downtown*, se estendendo ao longo de *False Creek North* entre

Granville Bridge Street e *Quebec Street*, limitado ao norte por *Beatty* e *Pender Streets*. Este terreno, concedido pelo governo provincial para a iniciativa privada, passou por um novo zoneamento abrangente para permitir a utilização mista de alta densidade. Os empreendedores inicialmente propunham a implantação no *False Creek* de lagoas circundadas por habitações, criando um resort na cidade, ao longo da *Pacífic Boulevard*. (Mapa19).



Mapa 19. Concord Pacific Place – Vancouver's Neighbourhoods - 2008

Com a não aprovação do esquema de lagoas, os empreendedores de False Creek passaram a trabalhar em estreita colaboração com os técnicos da Municipalidade na busca de uma solução que melhor atendesse o *waterfront* e sua ligação às áreas adjacentes, por meio das seguintes estratégias: a criação de bairros ao longo do *False Creek* separados por um grande parque público; a extensão da malha viária existente através da *Pacífic Boulevard* em direção à margem; o abandono do modelo de *waterfront* ocupado por edifícios industriais e ferrovias, dominante durante os 80 anos anteriores. O desenvolvimento de *Concord Pacific Place* foi por desenho urbano com as ruas como elementos ordenadores primários das edificações na cidade, acomodando o

desenvolvimento, dando robustez, flexibilidade e permitindo a integração com a estruturação urbana do entorno (Fotos 20 e 21).



Foto 20. David Lam Park – Vancouver's Neighbourhoods, 2008. Foto 21 Community Center e Yaletton Edge – Vancouver's Neighbourhoods, 2008

O *Concord Pacific Place* também explorou novas estratégias de desenho urbano visando a elevada densidade e padrão de vida, como a atual exigência de um mínimo de 26 metros¹⁰⁸ de distância entre os espigões residenciais, bem como a estratégia de localização escalonada de torres e habitações diminuindo o impacto nas calçadas e pátios privativos, para alcançar um elevado nível de qualidade em ambiente urbano denso.

Uma das mais notáveis realizações do *Concord Pacific Place* constituiu-se na definição de variedade de equipamentos públicos exigido dos empreendedores no processo de definição de novo zoneamento. Nestas intervenções destacam-se: a criação de 17 hectares de parque público, além das áreas semi-abertas para espaço privado; o Roundhouse constituído para centro comunitário com a reutilização das dependências usadas para manutenção dos comboios ferroviários, estacionamentos, vínculos de áreas verdes com os bairros adjacentes e *downtown*; a definição de um contínuo acesso público por passeios e

ciclovias de 10 m de largura ao redor do loop *False Creek*, em ligação com os parques e fins de rua; o uso da estratégia de financiamento para 25% das construções destinadas a habitações de interesse social; a construção de escolas primárias, creches, salas de reuniões multi-usos e equipamentos comunitários (Fotos 22, 23 e 24).



Foto 22. Cafeteria na Marinaside
Acervo Pessoal, 2008



Foto 23. Ciclistas e pedestres no False Creek North
Acervo Pessoal, 2008

A *Concord Pacific Place* representou um sucesso na recuperação de Vancouver, com utilização comunitária mista, que acrescentou mais de 20.000 novos residentes que se deslocaram de outras zonas para a península *downtown*.

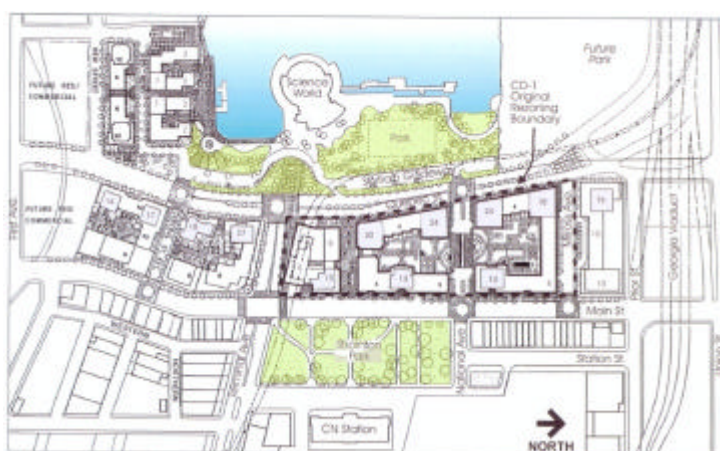


Foto 24. Waterfront de David Street - Acervo Pessoal, 2008

¹⁰⁸ Mínimo espaçamento de 80 pés.

Assim, Vancouver tornou-se um modelo internacional de revitalização de centro de cidade, com a vantagem de aproximar as pessoas de seus locais de trabalho. Recente pesquisa mostra que só cerca de 40% das viagens a *downtown* ainda utilizam veículo privado. Cada vez mais as pessoas estão caminhando, andando de bicicleta ou utilizando o transporte público na península *downtown*. Desta maneira, o *Concord Pacific Place* está tornando-se rapidamente um modelo de alta densidade urbana, dando contribuição importante para o surgimento de um novo paradigma urbano em Vancouver, uma comunidade que vivencia a complexidade de sua diversidade.

O Citygate é o bairro pioneiro de alta densidade com 3,7 hectares, localizado no extremo leste da *False Creek*, separado de *Concord Pacific Place* por uma grande extensão de espaço aberto que se tornou um importante parque *waterfront*. Para leste situa-se a histórica *Main Street* com a presença da *Canadian National Station* (agora *Central Pacific*) e *Thoronton Place*, seguida das subutilizados oficinas ferroviárias e áreas industriais de *False Creek Flats*, zona de transição entre *Chinatown* ao norte e *Mount Pleasant* ao sul (Mapa 25).



Mapa 25. City Gate – Vancouver's Neighbourhoods - 2008

Os empreendedores demonstrando considerável prospectiva reconheceram o potencial do local próximo do *Downtown*, na beira do *False Creek*, com acesso direto a uma estação do metrô *Skytrain*. Em estreita colaboração com a administração pública foi criado um desenho urbano dividido em blocos menores, com três novas ruas através do terreno entre *Main Street* e *Quebec Street*, extensão da *National Avenue*, da *Milross Avenue* e de *Thornton Park*. O desenho urbano resultante compreendeu uma linha de elevadas torres residenciais integradas com *rowhouses* ao longo de *Quebec Street* e torres residenciais de 6 a 15 andares ao longo *Main Street*. O centro comercial ao final do *Terminal Avenue*, em frente à *Quebec Street*, foi concebido como uma galeria de 7 andares sobre a estação do *Skytrain*, posteriormente convertida para torre de escritórios.

As altas torres ao longo da *Main Street* estão limitadas a uma altura máximo de 52 metros para proteger a vista das montanhas de *North Shore*. As formas dos blocos residenciais foram organizadas com pátios semi-privados protegidos. Os espaços abertos ao redor dos edifícios de ambos os lados da *National Avenue* e da *Milross Avenue* foram modulados, com a combinação de muretas, portões, coberturas e jardins, definindo os limites entre o público e o privado. As filas de árvores em volta das bases das edificações também ajudam a definir estes limites. A *National Avenue* foi concebida com um jardim central que ajuda a suavizar o contexto urbano do local. Outros benefícios públicos proporcionados pelo novo zoneamento incluem contribuição financeira privada para parques, creches, aluguel subsidiado para habitação, estacionamento adjacente ao *Science World*, três projetos de habitações de interesse social construídos por empreendedores e transferidos para a *British Columbia Housing*.

O *Citygate* incluiu cerca de 132 000 m² de construção residencial, bem como escritórios, serviços e comércio de varejo (Foto 26). Ele ajudou no desenvolvimento urbano pioneiro de alta densidade em *downtown* Vancouver, restaurou o tecido urbano da *Main Street*, reforçou a definição da forma construída do *Thornton Park* e o enquadramento do edifício histórico da *Canadian National Station*, além de introduzir novos moradores urbanos em uma área antes abandonada (Foto 27).



Foto 26. City Gate e Science World
Acervo Pessoal, 2008



Foto 27. Thornton Place e Main Street
Acervo Pessoal, 2008

Coal Harbour

O *Coal Harbor* distribui-se ao longo da borda norte da península *downtown*, em frente ao *Burrard Inlet*. Constituiu-se originalmente em um local industrial e portuário, bem como o ponto mais ocidental da *Canadian Pacific Railroad*. Compreende a *Marathon Coal Harbor Lands*, *Bayshore Gardens* a oeste e o *Triangle West*, que faz transição com o bairro residencial *West End*. O *Coal Harbour* e o *Triangle West* foram submetidos a uma reabilitação global, resultando em uma utilização mista, de alta densidade e de

habitabilidade¹⁰⁹ (Foto 28, 29 e 30). *Marathon Lands*, *Bayshore Gardens* e arredores estão ligados por passeio contínuo e ciclovia *waterfront* a *downtown* e *Stanley Park*.

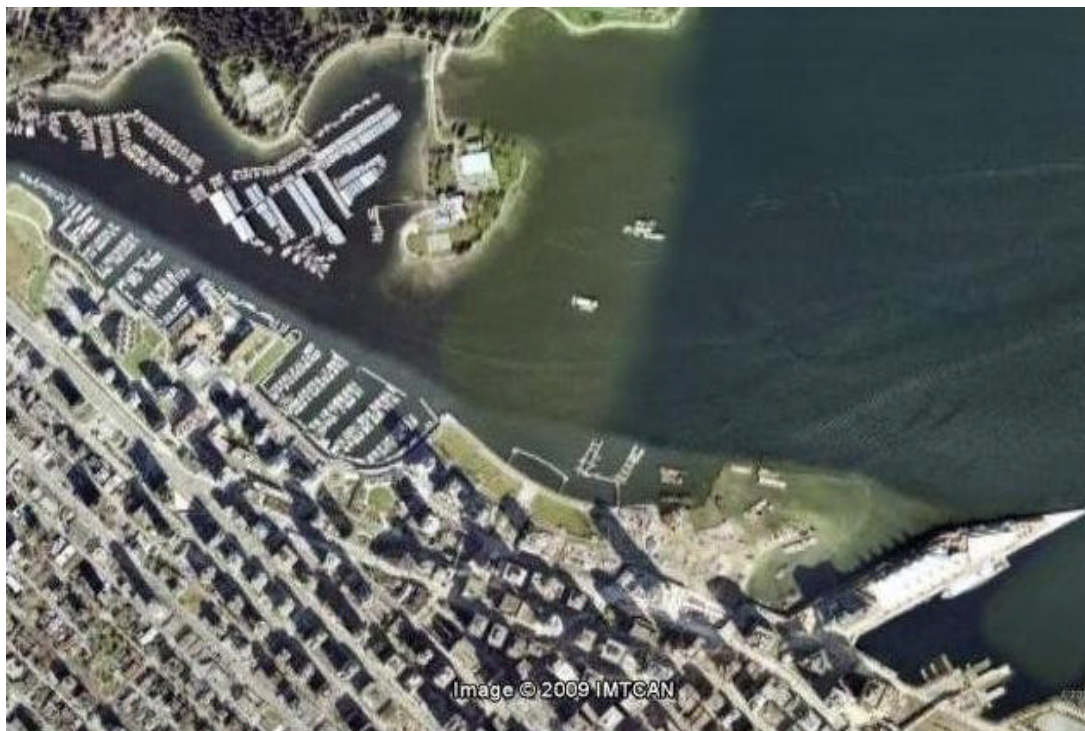


Foto 28. Marathon Coal Harbor Lands, Bayshore Gardens e o Triangle West, 2008.

O Marathon Lands foi o braço imobiliário da *Canadian Pacific Railroad* que desenvolveu com empreendedores privados uma grande extensão de terras da antiga área ferroviária de *Burrard Street* para *Cardero Street*. O *Marathon Coal Harbour* inclui 436.000 m² de construção compreendendo 2.300 unidades residenciais, escritórios, hotéis, comércio de varejo e espaços de serviços. Além disso, constituiu novo Centro de Convenções, bem como, escola elementar e de puericultura, marina, restaurante e 6,5 hectares de parque *waterfront*.

¹⁰⁹ Livability - habitabilidade



Foto. 29. Coal Harbor e Triangle West
Vancouver's Neighbourhoods, 2008



Foto 30. Maquete Marathon Development –
Vancouver's Neighbourhoods, 2008

O planejamento do *Coal Harbour* envolveu a definição de diferentes contextos de vizinhança:

- i) o *Central Business District* para o leste;
- ii) o *Triangle West* para o sul, como área residencial emergente de alta densidade;
- iii) área abandonada a oeste, dependente do desenvolvimento de *Bayshore*.

O *Coal Harbour* foi planejado com instalações que compreendem os seguintes componentes: a oeste o bairro *Marina* de habitação com marinas; o central *Harbor Green* que abriga bairro residencial e grande parque *waterfront*; o *Burrard Land* para leste, que inicialmente continha usos comerciais, mas que no novo zoneamento de 2001 ampliou o seu âmbito para incorporar o novo centro de convenções que opera em usos como: hotelaria, escritórios e varejo (Fotos 31 e 32).



Foto 31. Harbour Green
Vancouver's Neighbourhoods, 2008



Foto 32. Townhouse e torres no bairro Marina –
Acervo Pessoal, 2008.

Um princípio fundamental do desenho urbano empregado foi a preservação da visão de água e das montanha pelas ruas norte-sul, assim como os marcos públicos como o *Marine Building*. Assim, a margem *waterfront* foi concebida para criar uma experiência urbana diversificada que inclui espaços de parque, utilização comercial com atividade marinha, restaurante sobre a água, centro comunitário, doca flutuante publica, centro de convenções e o final de rua estendendo-se para a água com promenade ligado a *downtown* (Fotos 33 e 34).



Foto 33. Harbour Green Park - Acervo Pessoal, 2008



Foto 34. Rowhouse na West Cordova Street
Acervo Pessoal, 2008

O *Harbor Green Park*, com os atrativos comerciais estrategicamente posicionados na orla urbana *waterfront*, está se tornando um promenade de Vancouver. O novo perfil de bairro

criou um mix demográfico diversificado, com habitações de interesse social, mercado habitacional de elevado padrão, locais de trabalho e usos de hotelaria (Fotos 35 e 36).



Foto 35. Torre residencial
Acervo Pessoal 2008



Foto 36. Habitações de Interesse Social na West Hasting Str.
Acervo Pessoal, 2008.

Com a entrega de serviços públicos e o seu desenvolvimento em fases: *Harbour Green Park* tornou-se um importante espaço público de ligação viária norte a sul, mediando a mudança entre o *waterfront* e as terras mais altas. O novo centro comunitário, com o seu *Coal Harbor Park* está atendido por escola, creche e ampla gama de usos públicos. O *Coal Harbour* constituiu-se na renovação urbana inovadora de porto com aprasível área *waterfront*.

O Bayshore Gardens compreendeu 155.000m² de novo desenvolvimento predominantemente residencial a oeste da *Marathon Coal Harbour Lands*, a norte de *West Denman Street*, entre a *Geórgia* e *Cardero Streets*, completando a ligação entre *downtown* e o promenade do *Stanley Park* planejado em torno de um resort hotel moderno (Foto 37). O seu desenvolvimento integra nove grandes edifícios

residenciais, dispensário para idosos, creche, marina, parques públicos e calçadas *waterfront*. O projeto conecta *Stanley Park* a *Coal Harbor*, facilitando significativa extensão do sistema de passarela e ciclovía *waterfront*.

O conceito empregado em *Bayshore Gardens* foi de criar um ambiente orientado para pedestre com um rico jardim baseado em novos princípios de desenho urbano, a saber: enriquecer a experiência *waterfront*; criar novos espaços públicos específicos configurados dentro de um jardim; respeitar as vistas de água e das montanhas; reforçar o caráter tradicional da *Geórgia Street gateway*; responder aos padrões das ruas circundantes; e desenvolver uma arquitetura adequada para o cenário (Foto 38).



Foto 37. Cardero Park - Acervo Pessoal, 2008. Foto 38. Geórgia Street- Acervo Pessoal, 2008

A estratégia para a concretização destes princípios foi a abordagem colocada para o projeto local, a saber: o parque foi estendido até a cidade como a ampliação de *Stanley Park*; a cidade foi estendida em direção da água pela *Geórgia Street* (com lagoas, fontes, cachoeiras); o padrão norte-sul de ruas se estende em direção a água, ligando o cruzamento paralelo (*Bayshore Drive*) para a *Geórgia Street*; a forma de construção consiste em torres e terraços; a presença de menor número de *townhouses* do que em outras áreas, para preservar a vista do calçadão *Geórgia Street* para a água e *Stanley*

Park; uma série de quatro torres semelhantes ladeadas de dois blocos bem espaçados para maximizar a visão da malha viária da cidade, reforçando a *Geórgia Street* como rota proeminente da cidade; as torres foram gradualmente escalonadas de oeste para leste, reforçando a transição do parque urbano de cidade (Fotos 39 e 40).



Foto 39. Geórgia Street - Acervo Pessoal, 2008



Foto 40. Geórgia Street Acervo Pessoal, 2008

Os 6 500 m². de *Marina Square* e os 3 200 m². de *Cardero Parque* proporcionaram um visual de transição entre o *waterfront* e a alta densidade de ocupação urbana. Os acessos ao passeio e ciclovias *waterfront* com instalação de restaurante no interior da marina promoveu animação local, atraindo turistas, residentes e o público em geral. *Bayshore Gardens* enfatiza distintamente um ambiente paisagístico para o desfrute público e privado.

O Triangle West compreendeu 16 blocos de 7,5 hectares com *Pender Street/ Hastings Streets* ao norte e *Robson Street* ao sul, entre *Cardero Street* e *Bute Street*. Inseriu-se em uma cunha triangular entre o novo bairro de *Coal Harbour* ao norte, o *West End* de alta densidade residencial ao sul e o *Central Business District* (CBD) para o leste,

funcionando como uma zona de transição entre essas áreas. A vertente ascendente com uma inclinação de 10 por cento a partir de *Coal Harbour* em direção ao *West End*, como fator significativo no planejamento para a área (Mapa 41 e Fotos 42 e 43).



Mapa 41. Triangle West Plan Vancouver's Neighbourhoods, 2008



Foto 42 Rowhouse na Jerves Street. Acervo Pessoal, 2008

No início da década de 1990 a cidade estava empenhada em remover obstáculos aos novos usos residenciais. Assim, desenvolveu o zoneamento permitindo um vasto leque de opções na utilização do território. Estas opções permitiram a sobreposição de uso do *West End* (residencial) e do *Central Business District - CBD* (comercial), deixando no mercado o mix, com a elevação da densidade residencial anterior de 3,0 para 6,0 FSR, fornecendo impulso significativo para a densificação residencial, deixando pouco espaço para os escritórios comerciais.

O princípio da habitabilidade tem sido a estratégia empregada no plano *Triangle West*, com a introdução de *townhouses*, dando característica de vizinhança e o sentimento de rua de bairro. Além disso introduziu torres residenciais estreitas, com amplo espaçamento, dando uma sensação de liberdade ao maximizar a vista.

Aspecto fundamental foi a estratégia para tratamento de travessas ao longo das ruas de norte a sul para reforçar ligações de pedestres entre o *West End* e da *Coal Harbor waterfront* (Foto 43).



Foto 43. Passeio ajardinado da Bute Street - Acervo Pessoal, 2008

O domínio público tem sido implementado por calçadas amplas com tratamento especial de mini-praças públicas incorporando arte. O resultado tem sido tornar essas ruas mais atraentes e confortável para os pedestres. A nova *High Street* comercial sobre a *Bute Street* irá servir no dia a dia às necessidades da população na expansão residencial do *Triangle West* e do *Coal Harbor* (BREASLEY, 2003).

A cidade de Vancouver utilizou os conceitos de *rezoning*, *living first* e *development cost levy*, como excelentes exemplos de mecanismos similares aos estabelecidos pela legislação brasileira em O Estatuto da Cidade. Estes princípios, quando aplicados nas Áreas de Intervenção Urbana da cidade de São Paulo, possibilitarão a realização de desenvolvimento urbanístico de qualidade, equivalente ao que tem sido obtido em Vancouver nos últimos vinte anos.

3.3. FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EM PARÍS

Paris se constitui em caso exemplar de flexibilização no Planejamento Urbano. O Plano Diretor de Regulamentação Urbana da Região de Paris¹¹⁰ estabeleceu o uso e ocupação do solo, designando áreas reservadas para desenvolvimento urbanístico e proteção ambiental. O Plano de Uso e Ocupação do Solo¹¹¹ definiu de maneira rigorosa as possibilidades de uso de cada terreno, em: setores susceptíveis de serem urbanizadas por habitat denso - “zonas *Ua*”; moradias “zonas - *Uc*”; setores industriais - “zonas *Ui*”; setores militares - “zonas *Um*”; territórios qualificadas como naturais – “zonas *N*”; setores destinadas à urbanização, mas ainda sem equipamentos suficientes – “zonas *Na*”; territórios sem equipamentos urbanos, porém com área suficiente (mínimo 3.000m²) para serem viabilizadas pela iniciativa privada – “zonas *Nb*”; territórios de riqueza natural, agrícola e mineiral – “zonas *Nc*”; áreas constituintes de espaços a serem preservados como: planícies inundáveis, acentuados declives sujeitos a escorregamento e zonas de conservação ecológica - .”zona *Nd*” (DELFANTE, C., 1977: 300).

O Código de Obras de Paris de 1967 e o Código de Urbanismo de 1985 estabeleceram o dispositivo “*Zone d’Aménagement Concerté – ZAC*”¹¹², zonas em que entidade pública intervém para realizar melhoramentos, notadamente áreas concedidas a empreendedores privados (LE MONITEUR, setembro 1989 :72). Estes setores correspondem, geralmente, a ampla “zona *Na*” para urbanização ou renovação. Quando da aprovação pelo Conselho Municipal elas podem ser geridas por: administração direta, sociedades de economia mista com fundos públicos ou, ainda, podem ser realizadas por empreendedores privados

¹¹⁰ O Plano Diretor de Regulamentação Urbana da Região de Paris - “*Schéma Directeur d’Aménagement d’Urbanisme de la région d’Île de France – SDAU.*”

¹¹¹ O Plano de Uso e Ocupação do Solo - “*Plans d’Occupation des Sols*” – POS.

¹¹² Zona de Planejamento Conjugado - “*Zone d’Aménagement Concerté*” – ZAC.

(DELFANTE, C., 1977: 301). Elas permitem exceções ao Plano Diretor e ao Plano de Uso e Ocupação do Solo¹¹³, viabilizando a expansão urbana para zonas sub-proveitadas por meio de Projetos de Interesse Geral em Operação de Interesse Nacional¹¹⁴, fazendo prevalecer o interesse coletivo em nome do Estado (DOSSIER ILE de FRANCE, 1991: 37).

As “*Zone d’Aménagement Concerté - ZAC*” têm se constituído no principal instrumento urbano utilizado na regeneração de bairros com substanciais novas edificações, envolvendo o uso de áreas e edifícios públicos, com consulta aos residentes, empresas e organizações do “*quartier*”. O processo inclui a preparação do “*Plan d’Aménagement de Zone - PAZ*”¹¹⁵ definidor dos limites da ZAC, representado por documento gráfico e plano volumétrico, com a distribuição do uso da terra, especificação do espaço público aberto, vias e calçadas, coeficiente de aproveitamento do lote para o novo empreendimento, limite de altura, entre outras diretrizes.

A seleção do projeto é realizada por concurso e na fase operacional a parceria é confiada a “*Société d’Economie Mixte d’Aménagement de La ville de Paris – SEMAVIP*”, agregando entidades públicas, cooperativas e empresas privadas, podendo ter suporte de investimento público na aquisição de áreas. A continuidade do processo, quando necessário, é garantida por recursos públicos para as propostas de redesenvolvimento, com a agência pública exercendo real influência na determinação das características do projeto urbano. Este dispositivo possibilitou a renovação urbana de mais de 1.500 hectares, tendo sido executadas até a década de 1980 mais de 30 operações, como Halles,

¹¹³ Plano Diretor - “*Schéma Directeurs*” e ao Plano de Uso e Ocupação do Solo¹¹³ - “*Plans d’Occupation des Sols*.”

¹¹⁴ Projetos de Interesse Geral - “*Projets d’Intérêt Général*” e Operação de Interesse Nacional - “*Operation d’Intérêt National*”.

¹¹⁵ “*Plan d’Aménagement de Zone - PAZ*” - Plano de Ordenamento de Zona.

Bercy, Italie,... e do Paris-La Defense, permitindo preservar a beleza arquitetônica uniforme da Paris urbanizada no século XIX pelo barão George Eugene Haussmann da devastação mutiladora pelo mercado imobiliário de escritórios, ávido por áreas para sua expansão (LOJKINE, J., 1997: 206).

O setor Paris – La Defense ocupado em 1960 por pequenas indústrias e habitações modestas, foi a partir de 1978 transformado em padrão internacional de desenvolvimento urbano. Nele combinaram-se qualidade de vida, dinamismo econômico e dimensão cultural, distribuídos em quatro milhões de metros quadrados escritórios de alto padrão com tecnologia sofisticada, habitações, áreas de lazer e infra-estrutura (Foto 44).



Foto 44 – Maquete de Paris La Defense – Acervo Pessoal, 2008

O instrumento “*Zone d’Aménagement Concerté - ZAC*”, embora não tenha resolvido totalmente importantes problemas de Paris, como a perda social e o desemprego, apresentou sucesso urbanístico.

As cidades Vancouver e Paris são exemplos de que a disposição do mercado imobiliário em investir na compra do direito de edificar conjuntos residenciais e comerciais,

aproveitando a flexibilização na legislação de uso e ocupação do solo, adensando bairros onde a infra-estrutura é suficiente, além de gerar à Municipalidade recursos extratributários significativos que podem e devem propiciar qualidade urbanística em benefício da população.

4. A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO

Na questão da redefinição do Estado para o caso específico do Brasil, a falência dos cofres públicos e a presença marcante de interesses privados tiveram maior influência do que o princípio ideológico. Nesta perspectiva, a execução de um melhoramento público, quando custeado pelo Estado, valoriza os imóveis da vizinhança. Essa valorização apropriada pela iniciativa privada pode evidenciar descompasso entre a privatização dos lucros e a socialização dos encargos. Caso semelhante ocorre com os Planos de Renovação Urbana, em que a diferença proveniente da valorização do terreno pode compensar o custo das obras e das desapropriações. O elevado montante de desembolso inicial, o longo prazo de execução, os entraves burocráticos e judiciários, as flutuações do mercado imobiliário dificultam esse tipo de plano, além de poder causar descontentamento de parte da população residente, mais modesta, geralmente expulsa da área.

A Prefeitura deve prever mecanismos e mudanças administrativas para passar de agente promotor financeiro para incentivador de investimentos, atraindo o capital privado para o pagamento de concessões de direitos adicionais à legislação municipal, com a possibilidade da arrecadação de parte do lucro, para ser destinado ao atendimento da infra-estrutura e da população carente. (MOREIRA, L., 1999: 40). Em São Paulo, as primeiras tentativas de parceria estavam subjacentes ao Plano Urbanístico Básico - PUB de 1968. Outra tentativa ocorreu com Lei de 1969 que autorizava a Prefeitura a receber como doação as faixas dos imóveis necessárias ao

alargamento da av. Paulista, permanecendo aos doadores o direito de construir por conta da área doada¹¹⁶. A Lei de Zoneamento de 1972 reservava áreas junto a estações da linha Norte - Sul do metrô em Santana, Jabaquara e Liberdade¹¹⁷ para finalidade urbanística em parcerias da EMURB¹¹⁸ com a iniciativa privada.

O conceito de Operações Urbanas surgiu no governo Mario Covas (1983-85), diante de uma realidade econômica bastante restrita quanto a recursos, quando foi inserido na propositura do Plano Diretor 1985 – 2000 como: *“Inversões conjuntas dos setores privado e público, por iniciativa deste, destinadas a produzir transformações urbanas localizadas”* (SÃO PAULO, 1985). Este instrumento para ser articulado, necessitava atender condições como: a elaboração da lei, o preparo prévio de um projeto, a determinação de procedimentos econômicos e administrativos, a distribuição de benefícios, custos e encargos envolvidos.

Na gestão Jânio Quadros (1986-88) o mecanismo tomou a forma mais completa na Lei das Operações Interligadas, conhecida também como Lei do Desfavelamento¹¹⁹, precursora das Operações Urbanas. Tratava da flexibilização no uso e ocupação do solo, há muito tempo reclamada pelo setor imobiliário, baseada na troca do potencial construtivo adicional por habitações de interesse social HIS (SÃO PAULO, 1986).

¹¹⁶ Lei nº. 7288 /69 que autorizava a Prefeitura a receber como doação as faixas dos imóveis necessárias ao alargamento da avenida Paulista, permanecendo aos doadores o direito de construir por conta da área doada.

⁸⁵ Lei nº. 8328 /75 parceria nos planos de urbanização em Santana, Jabaquara e Liberdade.

⁸⁶ Planos de urbanização da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB criada em 1971

⁸⁷ Lei nº. 10.209 /86 das Operações Interligadas, conhecida também como Lei do Desfavelamento.

O processo de reflexão e ação para desenvolver um Plano Diretor para a cidade se evidenciou, então, pela diversidade de propostas surgidas em período de apenas vinte anos:

- i) O enfoque da multidisciplinalidade do SIGMACS concebido pelo Padre Lebret, está presente na proposta do Plano Urbanístico Básico – PUB do prefeito Faria Lima na década de 1960;
- ii) O rigor do zoneamento proposto por Anhaia Mello para contenção da expansão urbana é empregado no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI do prefeito Figueiredo Ferraz, em 1971;
- iii) A posição de flexibilização do zoneamento que norteia a proposta de Plano Diretor 1985-2000 do prefeito Mário Covas.
- iv) A visão instrumental utilizada pelo prefeito Jânio Quadros com a Lei das Operações Interligadas e, na sequência, no Plano Diretor 1988 com as Operações Urbanas¹²⁰;
- v) Finalmente, a ampla aplicação do conceito de “*solo criado*” como subsídio ao Plano Diretor Estratégico 2002 e ao Plano Estratégico das Regionais 2004.

Operações Interligadas

As Operações Interligadas foram formuladas, inicialmente, baseadas em instrumentos urbanísticos da Municipalidade de Toronto. Para tanto, foi utilizado o conceito anglo-saxão da livre negociação entre o Poder Público e a iniciativa privada, quando do licenciamento para uso e ocupação de solo urbano. Para a cidade de São Paulo, as Operações Interligadas se constituíram na primeira experiência de aplicação do conceito

¹²⁰ Lei nº. 10.676 /88 - Plano Diretor 1988 -, que contempla as Operações Urbanas.

de “*solo criado*”, como exceção à legislação de zoneamento: a iniciativa privada constroi um número determinado de habitações de interesse social para a população moradora em favelas, com a correspondente troca pelo direito de ampliação nos índices e características de uso e ocupação do solo para o desenvolvimento de empreendimentos, como concessão da Prefeitura.

“Os proprietários dos terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, a 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 obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto na Lei...” (SAO PAULO, 1986).

É importante destacar que a Operação Interligada era uma intervenção pontual, restrita ao lote objeto da intervenção, permitindo a concessão de potencial construtivo adicional em relação ao permitido pela Lei de Zoneamento. O impacto da concessão era avaliado por um grupo de trabalho, que procedia a análise urbanística da proposta. Esta consistia basicamente pela análise da situação do entorno do local da proposta, em função do desenvolvimento da cidade e do cálculo do valor do benefício recebido pelo empreendedor que era compensado pela contrapartida correspondente em número de HIS. O instrumento se enquadrava em uma visão renovadora do planejamento urbano, que privilegiava a gestão como modelo de atuação e implicava em novo modelo de relação entre os setores público e privado para intervenções urbanísticas, que conseguiu sobreviver durante três mudanças governamentais do município.

A legislação de zoneamento empregada no município de São Paulo, na época, era complexa e muito rígida. Ela não apresentava fatores flexíveis, como os usos permissíveis que aparecem na legislação de algumas cidades brasileiras, nem a variante

ou exceção especial empregada na legislação americana¹²¹. Assim, com a definição das Operações Interligadas a iniciativa privada passou a dispor de um instrumento de flexibilização nas disposições da legislação de zoneamento de São Paulo, limitada aos locais onde havia infra-estrutura adequada.

A Operação Interligada possibilitava reconhecer a especificidade de situações urbanísticas que a legislação genérica de ocupação do solo não permitia considerar. Qualquer proprietário podia solicitar uma Operação Interligada. Quando atendido o seu pedido, pagava valor proporcional à valorização alcançada por seu imóvel com a alteração dos índices urbanísticos concedidos. A Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU da SEMPLA, grupo de trabalho constituído por elementos do governo e da sociedade civil, analisava a proposta de Operação Interligada para a concessão de exceção à legislação de zoneamento. As principais exceções solicitadas pelos investidores imobiliários nas Operações Interligadas eram expressas por: permissão para usos não conformes, aumento de potencial construtivo do lote e remembramento de lotes integrantes de corredor com lotes lindeiros.

As Operações Interligadas se constituíram em indicador importante da dinâmica do mercado imobiliário nas diversas zonas da cidade, permitindo identificar a demanda imobiliária e localizar os pontos em que a legislação era mais restritiva. Apesar da pouca divulgação das Operações Interligadas, a publicação dos três primeiros editais despertou um interesse crescente, somando 63 propostas em um mês. No quarto edital, em 1990, esse número chegou a 102, consolidando o instrumento urbanístico. O valor total das

¹²¹ Legislação americana: “*variance*” (variante) e “*special exception*” (exceção especial).

contrapartidas aprovadas de 1988 a 1996 foi de US \$ 71,4 milhões de dólares, correspondendo a 73% do valor atribuído aos benefícios concedidos¹²².

Há muita controvérsia quanto aos critérios e parâmetros para análise de contrapartida, à distribuição das propostas no território e aos resultados urbanísticos das Operações Interligadas. Em 1998, devido à ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, esse mecanismo foi suspenso e, posteriormente, proibido em 2000. As Operações Interligadas, como instrumento de política urbana, proporcionaram durante seu período de vigência 313 Termos de Compromisso, gerando como contrapartida o valor de US\$ 122.498.609,00, quantia suficiente para a construção de mais de onze mil habitações de interesse social (SILVA, H.M.B., 2005: 32).

O Plano Diretor de 1988

O Plano Diretor de 1988 fixou diretrizes inovadoras para a adequação da intensidade de ocupação do solo, da capacidade da infra-estrutura instalada e da qualidade ambiental, a serem implementadas gradualmente em função das prioridades e da disponibilidade de recursos.

Para alcançar os objetivos previstos, o Plano Diretor estabeleceu a criação de novos instrumentos normativos definindo uma participação mais efetiva do setor privado na condução de solução de recuperação de áreas deterioradas e na ocupação de novas áreas, segundo padrões urbanísticos mais equilibrados nos aspectos ambientais e na relação entre espaços abertos e edificados, prevendo, também, a regulamentação por legislação

¹²² São Paulo, DOM, 24/12/96, nº. 247 pg 2.

específica da participação da iniciativa privada na complementação dos serviços públicos de competência municipal (SÃO PAULO, 1988 : 1087).

Os objetivos e diretrizes específicos de urbanização se apresentavam em três áreas diferenciadas de planejamento, a saber¹²³:

- i) Área Consolidada, caracterizada pelo elevado potencial dado pela disponibilidade e concentração de infra-estrutura básica, equipamentos, boa acessibilidade e concentração de atividades de comércio e serviços;
- ii) Área Intermediária, identificada por apresentar potencial de urbanização sub-aproveitado e sistema viário, transportes, comércio e serviços insuficientes, com existência de vazio viário;
- iii) Área Periférica, expressa pela predominância de baixo padrão de urbanização, dispersão e descontinuidade de ocupação, carência de infra-estrutura e de serviços urbanos (SÃO PAULO, 1988: 1065).

Havia um conjunto de características baseadas na estrutura do sistema viário da cidade, quando comparado com metrópoles do mesmo porte, tais como:

- i) A configuração radio concêntrica a ser reforçada por meio de melhorias de vias em função da demanda, resultando na polarização de atividades ao longo de corredores e na expansão das atividades terciárias centrais na direção das áreas residenciais, principalmente das camadas de média e alta renda;

¹²³ Lei 10.676 /88 - Plano Diretor – artigo 13.

- ii) O sistema hierarquizado de subcentros diversificados de comércio e serviços como elemento estrutural fundamental da aglomeração urbana, associado ao sistema de transportes, organiza a estrutura de polarização interna de aglomeração;
- iii) A classificação dos subcentros ou pólos classificados segundo o número de empregos no terciário, viagens atraídas por motivos de compras e negócios e número e tipos de estabelecimentos;
- iv) A necessária melhoria no sistema de transportes de massa, considerado insuficiente.

Para aprovação deste Plano Diretor teve que ser atendida a Lei Orgânica do Município¹²⁴, segundo as seguintes considerações: *“Dependerão de voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara Municipal as seguintes matérias: Zoneamento urbano e Plano Diretor”* (SÃO PAULO, 1990).

O Plano Diretor não tem sido uma peça técnica, mas uma peça política, cujas propostas urbanísticas podem ter implicações econômicas e financeiras. Na realidade, as referentes ao desenvolvimento econômico têm sido de alcance muito restrito, vinculado tão-somente às atribuições na esfera municipal. Quanto ao conteúdo, devem ser destacados aspectos atinentes à produção imobiliária no espaço urbano, possibilitando que o Poder Público capte parte da valorização imobiliária.

O artigo 30 do Plano Diretor de 1988 reiterou a Lei de 1966¹²⁵, nos seguintes termos:

“O coeficiente de aproveitamento máximo por lote, no Município de São Paulo, não poderá ultrapassar quatro vezes a área do respectivo lote, excetuadas as disposições previstas em Lei”

.

¹²⁴ Lei Orgânica do Município artigo 40 parágrafo 4º.

¹²⁵ Lei 6.877/66 – artigo 1º.

“Parágrafo único - ficam excluídas do cálculo desse coeficiente de aproveitamento as áreas não computáveis, definidas em legislação específica”. (SÃO PAULO, 1988).

O município deve estar capacitado para desenvolver estudos técnicos, mesmo que não sejam da competência do Plano Diretor, para fundamentar reivindicações e pressões políticas sobre outros níveis de governo, como o caso da infra-estrutura de saneamento, que é de responsabilidade do Governo do Estado ¹²⁶.

A solução de uma questão social ou econômica mais abrangente pode ser encaminhada pelo município, quando houver interesse em desenvolver um programa específico de criação de empregos ou de renda mínima, por exemplo, embora não seja o Plano Diretor o instrumento mais adequado para tal programa. Outro exemplo relevante é que o município não tem competência para fazer zoneamento rural, mas os aspectos sociais municipais na zona rural devem fazer parte do Plano Diretor.

Conceituação básica das Operações Urbanas

Com o advento das Operações Interligadas passou a vigorar no Município de São Paulo uma legislação que permitia, em situações especiais, a outorga onerosa do direito de construir, ultrapassando os coeficientes de aproveitamento da lei de zoneamento até o máximo de quatro vezes, mediante procedimentos administrativos que constavam do Plano Diretor de 1988. Isto era realizado, desde que o interessado pagasse à Prefeitura certa quantia, na forma de habitações para favelados. Desde então, os interesses imobiliários lutaram para generalizar a prática de poder ultrapassar o coeficiente de aproveitamento mediante pagamento. Pode-se afirmar que a experiência bem-sucedida

¹²⁶ Como o artigo 45 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

das Operações Interligadas permitiu concretizar as Operações Urbanas, já formuladas no projeto de lei do Plano Diretor 1985-2000 do prefeito Mário Covas: *“O Município poderá, na forma de Lei, obter recursos junto da iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das Operações Urbanas”*¹²⁷ (SÃO PAULO, 1990).

Uma Operação Urbana pode executar um plano de renovação urbana ou de preservação ambiental em território municipal cuja potencialidade de desenvolvimento se pretende aproveitar. Assim, ela ocorre em razão de uma política de preservação ou de investimentos públicos onde existe interesse da municipalidade e de agentes privados na sua promoção. A Operação Urbana é precedida de um estudo do território a ser beneficiado, conforme diretrizes estabelecidas para usos e ocupação do solo, suas tendências de desenvolvimento respeitadas as características ambientais e seu papel no conjunto da cidade. No território da Operação pode ser exigida a construção de habitações destinadas aos moradores proprietários desapropriados, ou mesmo para substituir habitações precárias existentes. O coeficientes de aproveitamento tem sua ampliação, admitida até atingir o limite do estoque de área de construção adicional calculado previamente, de acordo com capacidade da infra-estrutura, considerando a implantação das melhorias previstas na lei da Operação Urbana.

A escolha das áreas das Operações Urbanas pode ser feita em função da realização de obras pelo Poder Público que implicam em melhorias no local, e a conseqüente valorização imobiliária como, também, em áreas deprimidas que necessitam de revitalização, mesmo que não sejam atrativas para os empreendedores. As contrapartidas

¹²⁷ Como art. 152 da Lei Orgânica do Município.

estabelecidas na Lei que instituiu a Operação Urbana, são cobradas pelo aumento de área construída, pela implantação de usos e atividades não previstas no zoneamento da cidade ou na obtenção da cessão do espaço aéreo ou subterrâneo das vias, constituindo-se em investimentos para a implantação do programa de obras da mesma.

A viabilidade econômica da intervenção depende do interesse de investidores privados em adquirir à Prefeitura direitos adicionais de construção permitidos pela legislação municipal. A Operação Urbana proposta pela Prefeitura ou pela iniciativa privada com o aval da Prefeitura, resulta em uma lei específica que define o perímetro de sua área e o programa de obras e melhorias a ser implantado, com os respectivos custos. A contrapartida pode ser paga pelo interessado através da doação de terreno ou de área construída, da implantação de infra-estrutura como sistema viário, de habitações de interesse social, de áreas verdes, ou através de valor equivalente em dinheiro, constituindo um fundo de urbanização específico para cada operação (AMBROSIS, C., 279: 1999)

As Operações Urbanas apresentam diferenciações fundamentais, quando comparadas com as Operações Interligadas, que podem ser assim enumeradas:

- i) Cada Operação Urbana é constituída por sua própria Lei, enquanto todas as Operações Interligadas obedeciam à Lei 10.209 /86;
- ii) A Operação Urbana delimita um perímetro de ação, ensejando intervenções urbanísticas localizadas, enquanto as Operações Interligadas eram aplicadas a lotes isolados indiscriminadamente pela cidade;

- iii) Em cada Operação Urbana a contrapartida deve constituir um Fundo de Urbanização a ser reaplicado dentro do seu perímetro, de acordo com um projeto urbanístico e um programa de investimentos preestabelecidos em Lei, na forma de infra-estrutura urbana, preservação ambiental ou edificações públicas, enquanto a contrapartida das Operações Interligadas integrava o Fundo Municipal de Habitação para a implantação de habitações de interesse social;
- iv) O procedimento das Operações Urbanas incentiva sobremaneira os investidores proprietários de imóveis na área, que têm seu empreendimento valorizado pelas obras implementadas;
- v) A Lei específica de cada Operação Urbana estabelece um “Estoque de Área edificável” no interior de seu perímetro, em função da organização espacial, dos usos pretendidos e do programa de obras públicas previstas.

O Projeto Plano Diretor 1991

A Constituição de 1988 determinou um processo de politização, produto do avanço da organização popular, desde a metodologia de elaboração e do conteúdo dos planos, até os debates travados no Legislativo. Cumprindo esta determinação constitucional, várias cidades brasileiras elaboraram Planos Diretores no início dos anos de 1990. Em geral, estabeleciam um zoneamento que correlacionava a ocupação do solo urbano com a capacidade da infra-estrutura, onde o direito de construir estava associado à propriedade da terra urbana, bem como ao Coeficiente de Aproveitamento Único. Qualquer área construída adicional podia ser objeto por parte do Poder Público de *“concessão onerosa de potencial construtivo”*.

O Projeto de Plano Diretor de 1991 elegeu como objeto fundamental de atuação: o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo. Assim, era um Plano Diretor dotado de instrumentos de natureza urbanística, tributária e jurídica. Objetivava que o aproveitamento do terreno se limitasse ao suportado pela infra-estrutura, implicando em maior racionalização do espaço e diminuição dos custos de urbanização. Propunha uma legislação urbanística com regras visando a articulação entre os agentes públicos e privados, estabelecendo um planejamento com diretrizes globais e detalhamento local, com o zoneamento correlacionado com a capacidade da infra-estrutura, assim delineando as zonas adensáveis e não-adensáveis. A “*outorga do direito de construir a maior*” pela iniciativa privada seria possível mediante indenização ao Poder Público, que com os recursos auferidos poderia atender a carência da cidade.

Esse Plano Diretor inovador ocasionou polêmica ao ser confrontado com a Lei de Zoneamento vigente. O diagnóstico do Plano serviu para dimensionar, escalonar e fundamentar propostas políticas, publicadas no livro “*São Paulo, crise e mudança*”¹²⁸. (ROLNIK, KOVARIK, SOMEKH, 1990). Este trabalho apresentou circunstanciada interpretação sobre o espaço físico da cidade, expresso por:

“O isolamento do planejamento e sua separação da esfera da gestão, fruto do esvaziamento da atividade política no período autoritário, provocou uma espécie de discurso esquizofrênico nas Administrações – de um lado, os planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida; de outro, o destino da cidade ia sendo negociado, dia a dia, com os interesses econômicos, locais e corporativos...”

“A concepção de planejamento urbano correspondia então à idealização de um projeto de cidade do futuro, a ser executado até chegar a um produto final, cidade desejada. O plano apostava na condução por parte do Poder Público municipal do processo de

¹²⁸ São Paulo, crise e mudança de ROLNIK, KOVARIK, SOMEKH, 1990.

⁷² São Paulo, DOM 24/12/92.

crescimento e desenvolvimento urbanos mediante inversões em transportes, sistema viário, infra-estrutura e equipamentos públicos e controle sobre a ação dos agentes privados através de disciplina do uso do solo, sobretudo via zoneamento. Na prática, muito pouco das obras previstas saiu do papel e 70% da cidade não tem nada a ver com as normas e padrões vigentes da legislação de uso e ocupação do solo de forma geral, o que questiona de modo irrefutável a eficácia do planejamento e seus instrumentos. Essa concepção de planejamento peca basicamente por não levar em consideração a força dos processos reais de produção da cidade, considerados como desvios da rota desejável”¹²⁹. (ROLNIK, R., 1992).

No relatório: *“Zoneamento e mercado imobiliário: subsídios para a transformação da legislação urbanística de São Paulo”*, foi enfocada a relação entre os preços do mercado imobiliário e a legislação de uso e ocupação do solo, apontando que:

“a legislação urbana (o código de obras, a lei de zoneamento, a lei de parcelamento) não é neutra em relação ao processo de constituição e segmentação do mercado imobiliário. Muitas vezes a intervenção do Estado não representa a melhor defesa do interesse coletivo. Pelo contrário, por detrás de uma aparência de garantia, proteção e defesa do interesse público escondem-se mecanismos de interação com o mercado que acabam provocando efeitos contrários aos pretendidos”¹³⁰. (ROLNIK, R., 1992).

A estratégia do Plano Diretor de 1991 consistia em ampliar a oferta da terra urbanizável e edificável com a utilização do instrumento *“solo criado”*, fundamentado na redução da apropriação de valor da terra pelos proprietários dos terrenos, transferindo parte dela para o Poder Público Municipal, constituindo um fundo de urbanização a ser empregado na recuperação urbanística da cidade irregular. Os pressupostos norteadores do Projeto de Plano Diretor de 1991 eram basicamente:

- i) O Plano Diretor devia conter um conjunto de regras articuladoras da ação dos múltiplos agentes públicos e privados que produziam a cidade;

¹³⁰ São Paulo, DOM 24/12/92.

- ii) O caráter distributivo procurava incorporar a cidade real ao Plano Diretor, constatado que 67% da cidade vive em condições precárias e irregulares;
- iii) Reconhecer a impossibilidade de se planejar a cidade de forma generalista, quase como se fosse bidimensional, desconhecendo situações particulares da topografia, tamanho do lote e configuração geomorfológica;
- iv) A Lei de Zoneamento vigente, devido à sua complexidade e rigidez, não contemplava estratégias como os usos permissíveis, que aparecem na legislação de algumas outras cidades brasileiras.

Os projeto de Lei de regulamentação do Plano Diretor relativo ao Coeficiente Um e ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, levou os interesses ligados à produção e ao comércio imobiliário paulista a impedir que este projeto de Plano Diretor chegasse ao plenário da Câmara Municipal. (CAVALIERI, 1994: 398 apud VILLAÇA, 1999: 244).

Convém destacar que o projeto de Plano Diretor de 1991 propunha a implantação de Operações Urbanas: a Anhangabaú¹³¹, a Água Espraiada¹³², a Faria Lima – Berrini, a Água Branca e a Paraisópolis.

.....“a delimitação dos respectivos perímetros tiveram por base: a renovação de áreas deterioradas; o incentivo à ocupação de áreas com potencial de desenvolvimento urbano; a melhoria dos padrões urbanísticos com a preservação de imóveis de valor histórico; a existência de áreas verdes significativas; a necessidade de obras viárias e de drenagem; as prioridades do programa Municipal de habitações de interesse social; as facilidades de operacionalização, como a existência de áreas de propriedade do Poder Público, terrenos vazios, estrutura fundiária, custo dos investimentos, interesse imobiliário e viabilidade econômica da operação sem grandes recursos públicos”.(DOM, 1992).¹³³

¹³¹ Operação Urbana Anhangabaú – Lei nº. 11.090/91.

¹³² Operação Urbana Água Espraiada – Projeto de Lei nº. 296/91.

¹³³ São Paulo, DOM 24/12/92,no 243 pg 13.

Neste contexto, as Operações Urbanas eram vistas como planos de renovação promovidos em porções do território municipal, apresentando importante instrumento de geração de recursos. Assim, “*a concessão onerosa de exceções à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo*” era balizada por estudo urbanístico, definido a partir de objetivos e diretrizes de intervenção, delimitados pelo perímetro previstos na Lei de cada Operação Urbana, cujo potencial de adensamento era estabelecido por um “*estoque*”, em função da capacidade da infra-estrutura local. Este potencial era o adicional de área construída atribuído aos lotes abrangidos pela Operação Urbana. Os proprietários interessados em participar da Operação deveriam adquirir o direito mediante contrapartida financeira. Assim, com diretrizes e parâmetros urbanísticos previamente definidos em Lei específica. O Executivo Municipal convocaria, por edital, os interessados em lotes ou quadras, que apresentassem propostas contendo as solicitações quanto à utilização de maior área edificável ou à concessão de uso de espaço de áreas públicas dentro do perímetro da Operação Urbana.

“A aprovação da proposta de Operação Urbana ficaria condicionada à formalização de compromisso das obrigações e respectivas garantias mútuas entre o proponente e a Prefeitura e estaria sujeita aos procedimentos de análise do atendimento às diretrizes estabelecidas na análise do impacto urbanístico e dos efeitos sobre o sistema viário e de transportes, o meio ambiente e a infra-estrutura, na análise da contrapartida de benefícios públicos ofertada e no parecer favorável da Comissão Normativa da Legislação Urbanística – CNLU”¹³⁴. “A contrapartida seria sempre superior a 60% do valor do benefício concedido,...”¹³⁵. (DOM, 1992).

Na época, os interesses imobiliários procuraram obstruir essa legislação urbanística, com alertas para as eventuais desestabilizações na economia urbana, como o suposto aumento do preço dos imóveis e possíveis desvalorizações dos terrenos. O Plano não foi aprovado.

¹³⁴ São Paulo, DOM 24/12/92, no. 243, pg13.

¹³⁵ São Paulo, DOM 24/12/92, no. 247.

5. CARACTERIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO APÓS O ESTATUTO DA CIDADE

Introdução

É importante para aprofundar o presente estudo que as Operações Urbanas sejam apresentadas em sua conceituação, finalidades, mecanismos de institucionalização e de gestão. Em primeiro lugar é fundamental afirmar que a Operação Urbana promove a intervenção urbana em determinado território da cidade de acordo com objetivos específicos definidos no Plano Diretor e na política urbana, como um instrumento de transformação estrutural por meio da parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada, com a participação de proprietários, investidores e moradores. Possui como atrativo para o investimento privado os incentivos urbanísticos indutores da adequação dos empreendimentos às transformações ensejadas pela política urbana, vinculados ao pagamento de contrapartidas.

O Estatuto da Cidade consolida a atuação das Operações Urbanas, definindo como incentivos: a modificação de índices e características de parcelamento, o uso e a ocupação do solo e a alteração de normas de edificação. A Operação Urbana pressupõe sempre medidas de gestão como o redesenho da estrutura fundiária, intervenções localizadas no espaço público, definição de potencial imobiliário e regras de uso e ocupação do solo. O conceito de Operação Urbana absorveu experiência internacional francesa e norte-americana no controle de densidade urbana, da valorização imobiliária e da política de preservação de imóveis com valor arquitetônico ou cultural. No município de São Paulo as Operações Urbanas foram incorporadas, como já foi exposto, nos

projetos dos Planos Diretores de 1985, 1988, 1991 e 2002 e aplicadas em Lei a partir da década de 1990. (MONTANDON D. T., SOUZA F. F., 2007)

Finalidades e Mecanismos

O Estatuto da Cidade, marco regulatório da política urbana municipal brasileira, definiu as condições específicas, abrangendo: aspectos geográficos e econômicos, densidade e padrão de urbanização, infra-estrutura existente, processo de evolução urbana. Estas são determinantes na aplicação das Operações Urbanas para o atendimento das diretrizes urbanísticas de estruturação do tecido urbano. Seu papel na urbanização pode ser sintetizado em:

- i) A justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- ii) A recuperação dos investimentos do Poder Público que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos;
- iii) A cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
- iv) A ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada e a retenção especulativa dos imóveis urbanos, que resulte em sua subutilização;
- v) A articulação entre novas edificações e a infra-estrutura, equilibrando a relação entre espaços particulares e públicos.

Nas Operações Urbanas os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade estão associados aos temas da recuperação da valorização imobiliária gerada por investimentos e ações públicas e à transformação de setores urbanos por meio de intervenções de caráter reestruturador.

Em síntese, o mecanismo das Operações Urbanas consistiu na concessão de incentivos urbanísticos de modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações de normas edilícias como gabarito de altura máxima, recuos, taxa de ocupação, considerando o impacto ambiental decorrente e a regularização de construções executadas em desacordo com a legislação vigente. O potencial construtivo adicional e a correspondente contrapartida praticados nas áreas de Operação Urbana é um instrumento da outorga onerosa do direito de construir que surgiu da separação entre direito de propriedade e direito de construir, como decorrência do conceito de “*solo criado*” expresso na Carta de Embu:

“Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio reclamado por solo adicional”. (CARTA DE EMBU, 1977).

O Poder Público, portanto, fica possibilitado de recuperar a valorização imobiliária decorrente do solo adicional. A Operação Urbana concentra recursos num determinado perímetro e tem enfoque transformador do território nele contido, como: a regularização fundiária, a implantação de infra-estrutura e equipamentos urbanos, a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes. O emprego das Operações Urbanas em São Paulo possui relação direta com a evolução institucional dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

Inicialmente, as Operações Urbanas se localizaram em regiões de urbanização consolidada, objetivando assegurar novas centralidades como a Operação Urbana Faria Lima; a reconversão de áreas subutilizadas como na Operação Urbana Água Branca; a renovação de áreas centrais como na Operação Urbana Anhangabaú e na Operação Urbana Centro; e mais recentemente, a Operação Urbana Água Espraiada. Todas com a finalidade de arrecadação para a realização de obras públicas, com os recursos provenientes das contrapartidas financeiras da flexibilização na legislação vigente de uso e ocupação do solo.

O Estatuto da Cidade instituiu o Certificado de potencial adicional de construção, como alternativa do Poder Público, visando antecipar os recursos oriundos das contrapartidas provenientes do benefício concedido, vinculado ao programa de obras da correspondente Operação Urbana. Em São Paulo, o Certificado de potencial adicional de construção - CEPAC já estava previsto na Operação Urbana Faria Lima em 1995, mas só foi aplicado após a aprovação de sua emissão controlada pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM. O procedimento de aplicação do CEPAC depende dos estudos urbanísticos que definem um estoque de potencial adicional de construção. Estipula-se como valor mínimo de cada CEPAC uma equivalência entre o valor da unidade métrica de terreno e o valor da unidade do adicional de direito de construção, para os usos residencial e não residencial e por setores. Aprovada a lei da Operação Urbana, estimado o número de CEPACs, estabelecido seu valor mínimo e as regras de conversão, o título passa a ser negociado no BOVESPA (MONTANDON D. T., SOUZA F. F., 2007).

Institucionalização e Gestão

O desenvolvimento urbano pode ser orientado por meio de instrumentos como: a transferência do direito de construir, a instituição de zonas especiais de interesse social e a Operação Urbana, que para ser instituída deve atender aos seguintes requisitos:

- i) Aprovação por Lei municipal específica;
- ii) A Operação Urbana deve estar prevista no Plano Diretor;
- iii) O município de São Paulo delimita áreas para futuras Operações Urbanas e incorpora os correspondentes perímetros onde é permitida a modificação de parâmetros urbanísticos;
- iv) A gestão democrática envolve a participação de proprietários, moradores, investidores privados e demais envolvidos nos processos de formulação e implementação da Operação Urbana;
- v) O Estatuto da Cidade estabelece que o controle da Operação Urbana é obrigatoriamente compartilhado pela representação da sociedade civil;
- vi) O Estatuto da Cidade prevê como elementos mínimos para uma Operação Urbana: a possibilidade de modificação de parâmetros urbanísticos; o programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela Operação, assegurando o caráter redistributivo dos recursos obtidos e possibilitando a permanência da população nas áreas objeto de melhorias urbanísticas; o estudo prévio de Impacto de Vizinhança gerado pelos projetos públicos e os decorrentes da alteração dos parâmetros urbanísticos;
- vii) A definição da contrapartida exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados. (MONTANDON D. T., SOUZA F. F, 2007).

A Operação Urbana como instrumento para implementação de projetos urbanos compatíveis com o planejamento geral da cidade, na dependência da escala, dos resultados urbanísticos esperados e da necessidade de obtenção de recursos para financiamento de infra-estrutura, terá um tempo de implantação da ordem de 20 anos.

Os projetos urbanísticos em áreas acima de 100 hectares são considerados como modificadores do meio ambiente e devem, segundo Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente CONAMA¹³⁶, requerer a obtenção de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, como licença ambiental prévia para aprovação da Lei da Operação Urbana, o que alonga o prazo de sua institucionalização.

O sucesso de uma Operação Urbana está no empreendedorismo do Poder Público para a concretização de projetos estratégicos que respeitem a função social da propriedade e a justa distribuição dos ganhos econômicos, urbanísticos e sociais. O grupo gestor da Operação Urbana é constituído por representantes do Poder Público e da sociedade civil, que compartilham todas as decisões em relação à priorização de investimentos públicos. Em São Paulo a gestão fica a cargo da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, órgão responsável pelo gerenciamento de todos os fundos das Operações Urbanas aprovadas em lei e pela concretização dos correspondentes projetos públicos. A adesão de investimentos privados pode ser feita por meio de editais de chamamento e demais procedimento de aprovação na Prefeitura, obedecida a Lei da Operação Urbana. (MONTANDON D. T., SOUZA F. F., 2007)

¹³⁶ Resolução CONAMA 001/86.

5. 1. OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

5.1.1. SINOPSE

A Operação Urbana Faria Lima¹³⁷ com suas diretrizes e benefícios urbanísticos, a adesão da iniciativa privada, o programa de intervenções urbanísticas e de mitigação de impacto ambiental, foi inicialmente dividida em dois perímetros distintos:

- i) Área Diretamente Beneficiada – ADB, lindeira à avenida Faria Lima, com o valor da Área Adicional de Construção estabelecido pela Comissão Normativa de Legislação Urbana, através do Certificado CEPAC;
- ii) Área Indiretamente Beneficiada – AIB, com procedimentos de aprovação caso a caso.

De setembro de 1995 até fevereiro de 2004, com o valor do CEPAC variando de R\$ 600,00 até R\$ 1.070,00, a Operação Urbana Faria Lima possibilitou uma arrecadação extra tributária superior a trezentos e onze milhões de reais. Com a revisão da legislação em 2004, o perímetro da Operação Urbana compartimentou-se em setores, com o estoque do potencial adicional de construção subdividido, passando a ter a conversão estabelecida por subsetor.

O levantamento do comportamento do mercado imobiliário e o estudo de viabilidade econômica são apresentados detalhadamente no decorrer da tese, demonstrando a viabilidade de comercialização do CEPAC no valor de R\$ 1.100,00 a partir de 2004 e a ampla margem de segurança quanto ao consumo do estoque previsto para Área Adicional

¹³⁷Lei 11.732/95 - Operação Urbana Faria Lima.

de Construção da Operação Urbana. Com a introdução dos leilões de CEPAC a partir de dezembro de 2004, constatou-se a redução momentânea no interesse dos investidores, quando comparado com o período anterior, arrecadando até maio de 2006 treze milhões de reais por leilões e cinquenta e seis milhões de reais com colocações privadas. A retomada dos leilões a partir de setembro de 2007 apresentou resultados melhores, com a arrecadação de noventa milhões de reais em uma colocação privada e mais de trezentos e vinte e três milhões de reais em apenas dois leilões¹³⁸, com o valor do CEPAC sendo arrematado inicialmente por R\$ 1.240,01 e no final por R\$ 1.538,01. Em outubro de 2008 houve uma colocação privada de mais de quatro milhões de reais e em dois leilões do primeiro trimestre de 2008 a arrecadação de mais noventa e seis milhões de reais, com o valor do CEPAC sendo arrematado por R\$ 1.715,00. Assim, apesar da crise internacional, a arrecadação extra tributário da Operação Urbana Faria Lima superior a novecentos milhões de reais até março de 2009, tem se mostrado satisfatória para o atendimento das necessidades da região.

5.1.2. CONCEITUAÇÃO

A Operação Urbana Faria Lima¹³⁹ compreende um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, com participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida pela implantação do sistema viário de interligação da avenida Brigadeiro Faria Lima¹⁴⁰ com as avenidas

¹³⁸ Leilões de 17/10/2007 e 12/03/2008.

¹³⁹ Operação Urbana Faria Lima aprovada em 1995. Referências ao Zoneamento estão na nomenclatura vigente antes da implantação do Plano Diretor Estratégico 2002.

¹⁴⁰ Prolongamento da avenida Brigadeiro Faria Lima da avenida Pedroso de Moraes no Alto de Pinheiros, ao norte, a avenida Helio Pelegrino na Vila Olímpia, ao sul.

Pedroso de Moraes, Cidade Jardim, Presidente Juscelino Kubitschek, dos Bandeirantes, Engenheiros Luís Carlos Berrini e Hélio Pellegrino. O perímetro total encerra aproximadamente 450 hectares na região sudoeste do município, a mais dinâmica do ponto de vista do mercado imobiliário de alto padrão, tanto para usos residenciais como não residenciais. A expectativa era de grande valorização imobiliária da região lindeira, com os recursos da iniciativa privada provenientes dessa valorização servindo para financiar obras públicas. A obtenção destes recursos provém da concessão de incentivos urbanísticos através da legislação, sendo o principal deles a concessão de potencial adicional de construção, mediante o pagamento de contrapartida.

O objetivo geral da Operação Urbana Faria Lima foi otimizar a utilização da capacidade da infra-estrutura em função dos investimentos públicos implementados, captar recursos para financiar as obras previstas por meio do adensamento e da intensificação do uso do solo nas áreas beneficiadas pelos melhoramentos. A região com urbanização consolidada avizinha-se de: bairros residenciais de alto padrão – os Jardins; bairros densamente ocupados – Itaim Bibi e Pinheiros; bairros residenciais além-rio de baixa densidade – Butantã. A área da Operação Urbana conta com equipamentos urbanos dotados de áreas verdes, de áreas privadas de lazer como clubes Pinheiros e Hebraica, centros comerciais de alto padrão como os shoppings centers Iguatemi e Eldorado. No limite do perímetro localizam-se o Parque do Ibirapuera e o Parque do Povo e, na margem esquerda do rio Pinheiros o Jockey Clube, a Cidade Universitária e o Parque Alfredo Volpi.

A acessibilidade à área da Operação Urbana Faria Lima é facilitada pelas avenidas radiais ao centro da cidade, como Rebouças, Cidade Jardim e Nove de Julho, pela Marginal do

rio Pinheiros e por conexões inter-bairros, como avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, Bandeirantes, Santo Amaro, Pedroso de Moraes e Teodoro Sampaio. A mobilidade e a circulação interna são facilitadas pela extensão das avenidas relacionadas e, principalmente, por meio da avenida Brigadeiro Faria Lima, principal intervenção da Operação Urbana, que configura como via paralela e alternativa à marginal do Rio Pinheiros. A oferta de transporte público viário ocorre nas principais avenidas, com acesso por trem pela linha C da CPTM - Osasco-Jurubatuba, com as estações Pinheiros, Hebraica-Rebouças, Cidade Jardim e Vila Olímpia. Futuramente estarão disponibilizadas as estações Pinheiros e Faria Lima da linha 4 do metrô.

Verifica-se, portanto, que se trata de um território bem equipado em infra-estrutura e com elevado padrão de urbanização, com predomínio de zona Z2 (atual ZM2), apresentando maior restrição ao aproveitamento de terrenos para os usos comerciais e de serviços, embora sejam estas as atividades mais requisitadas pelo mercado imobiliário em período de expansão de novas centralidades terciárias. Do perímetro de atuação da Operação Urbana foram excluídas as zonas Z1, Z9 e Z8 (atual ZER) nele contidas.

Considera-se importante que a Municipalidade mantenha um monitoramento eficiente para impedir que o grande capital imobiliário comande o processo de urbanização, em prejuízo do interesse público.

A população da área da Operação Urbana Faria Lima era em 2000 de 40 mil habitantes. Ela tem se reduzido, provavelmente devido ao êxodo das famílias de menor renda, como consequência das mudanças urbanísticas.

O adensamento imobiliário proveniente da Operação Urbana pode causar concentração de renda e esvaziamento populacional.

O Projeto de Lei do Executivo foi aprovado pela Câmara Municipal em 1995, com a seguinte exposição de motivos:

“A Operação Urbana objetivada nesta mensagem foi proposta de forma a garantir que a introdução e a integração de diversos melhoramentos viários na marginal do Pinheiros e nos bairros de Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia e Vila Funchal seja complementada pela adoção de uma política de adensamento e ocupação do solo na região, compatível com a maximização do uso das redes de infra-estrutura, de transportes e de serviços, que serão implementadas juntamente com o novo sistema viário”. (SÃO PAULO, 1995).

A Operação Urbana, prevista na Lei Orgânica do Município de São Paulo¹⁴¹ ensejava, através de seu funcionamento, a participação conjunta do Poder Público e da iniciativa privada, onde o primeiro estabelece, por lei específica, os objetivos e as diretrizes urbanísticas para que a ocupação e o desenvolvimento de uma área ou região da Cidade sejam efetuadas de forma adequada, e fixa os incentivos que induzem a iniciativa privada a participar na contrapartida para o fornecimento de recursos técnicos e financeiros necessários à sua viabilização. Em abril de 1998 o Ministério Público ao conseguir a suspensão das Operações Interligadas, questionou a constitucionalidade da Operação Urbana Faria Lima. O Procurador Geral do Estado, arquivou o pedido, sem encaminhá-lo ao Tribunal de Justiça¹⁴².

¹⁴¹ Lei Orgânica do Município de São Paulo, previsto no artigo 152 o instrumento Operação Urbana.

¹⁴² O Procurador Geral do Estado argumenta que além das Operações Urbanas estarem presentes no Plano Diretor vigente, a Lei da Operação Urbana Faria Lima delimitou com precisão os limites geográficos de sua incidência; fixou objetivos claros de melhoramentos e diretrizes urbanísticas; estabeleceu condições, valores e critérios específicos de outorga de potencial adicional de construção e alteração dos parâmetros

5.1.3. DIRETRIZES E BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS

As diretrizes urbanísticas contemplam a realização de melhoramentos viários; a abertura de espaços públicos; a intensificação do uso do solo e sua diversificação; o pagamento de desapropriações; a produção de unidades habitacionais de interesse social destinadas à população favelada do perímetro e do entorno; a construção de novo terminal de ônibus do largo da Batata; a produção de habitações multifamiliares para a população de área desapropriada e que deseje continuar na região e a aquisição de imóveis para implantação de praças e equipamentos institucionais para comportar o aumento populacional decorrente da Operação.

A Lei da Operação Urbana Faria Lima estabeleceu os seguintes benefícios a serem concedidos mediante pagamento de contrapartidas e incentivos, a serem promovidos por meio do condicionamento de empreendimentos a regras urbanísticas assim discriminadas:

- i) A outorga de potencial adicional de construção e de alteração nos parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo;
- ii) A cessão de espaço aéreo e subterrâneo;
- iii) A alteração de parâmetros urbanísticos, como: taxas de ocupação, usos e recuos;
- iv) O remembramento de lotes que, ao resultar num lote de no mínimo 2.500 m², recebe de forma gratuita, um adicional de área computável igual a 20% da área do lote;
- v) Em lotes superiores a 2.000 m², conceder 20% de área computável gratuita, desde que a edificação tenha no térreo áreas de circulação e atividades de uso público;

urbanísticos e limitou a concessão dos incentivos tanto para as áreas diretamente beneficiadas, como para as indiretamente beneficiadas pelo programa.

- vi) A ampliação das áreas disponíveis para circulação de pedestres e atividades afins, com a concessão de 20% da área computável do lote, de forma gratuita, nos casos de reserva no pavimento térreo;
- vii) O limite máximo de coeficiente de aproveitamento para cada lote é de quatro vezes a área do terreno, sob o atendimento de regras específicas conforme o setor em estudo;
- viii) O total de estoque de potencial adicional de construção possível de ser concedido é de 2.250.000 de m².

Em relação à agregação dos lotes, no perímetro da Operação Urbana Faria Lima havia regiões onde o parcelamento do solo era muito antigo, compondo-se de pequenos lotes¹⁴³. Segundo dados da SEMPLA, em mais de 50% das 85 primeiras propostas aprovadas até outubro de 2000, os terrenos resultaram da agregação de áreas menores, proporcionando novos lotes mais adequados aos novos usos e ocupação do solo. Quanto à destinação de espaços abertos à circulação pública de pedestres e outras atividades no pavimento térreo, seis das 85 primeiras propostas aprovadas fizeram uso desse dispositivo legal, proporcionando uma área de fruição pública superior a 10.000 m². Além disso, foi exigido dos empreendedores a arborização ou ajardinamento dos recuos, de modo a ampliar as áreas verdes e a qualidade de vida dos espaços públicos.

A análise da Operação Urbana Faria Lima recorreu aos elementos apresentados na Foto 45, com a implantação da av. Faria Lima para o norte, desde a rua Cardeal Arcoverde até a rua Natigui, e para o sul, desde a rua Jorge Coelho até a av. República do Líbano através da av. Helio Pellegrino e avenida dos Bandeirantes, descrevendo as características de cada uma das diferentes áreas e correspondente ocupação. (SCHEVZ,2002)

¹⁴³ Lotes com frente, de 5,00 a 10,00 metros e área total de 100,00m² a 200,00m².



Foto 45. Operação Urbana Faria Lima, Google, 2008

5.1.4. ÁREAS DIRETA E INDIRETAMENTE BENEFICIADAS

A Área Diretamente Beneficiada - ADB era constituída pelos subperímetros Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Funchal e Uberaba¹⁴⁴, cuja abrangência englobava as quadras lindeiras aos trechos de extensão da avenida Brigadeiro Faria Lima representada na Foto 46. Na Área, a contrapartida foi previamente fixada para os tipos de benefício da própria lei, com a emissão do Certificado de potencial adicional de construção - CEPAC¹⁴⁵, em estoque de potencial adicional de construção de 1.250.000 m². Para a Área Indiretamente Beneficiada - AIB foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção de

¹⁴⁴ Setor Pinheiros limitado pelas ruas Pedroso de Moraes, Cunha Gago, Baltazar Carrasco, Padre Carvalho e avenida Prof. Frederico Herman Jr. Setor Itaim limitado pelas ruas Iguatemi, Prof. Atilio Innocenti, Pres. Juscelino Kubitschek, Ramos Batista, Leopoldo Couto de Magalhães, Lopes Nero, Araçari e Jorge Coelho. Setor Vila Olímpia limitado pela avenida Pres. Juscelino Kubitschek e ruas Ramos Batista, Ministro Jesuino Cardoso e Prof. Atilio Innocenti. Setor Vila Funchal com quadras ao longo da rua Olimpíadas e avenida Helio Pellegrino, ao norte da avenida Santo Amaro até rua Funchal e avenida dos Bandeirantes. Setor Uberaba com quadras ao longo da avenida Helio Pellegrino, ao sul da avenida Santo Amaro até rua Inhabú.

¹⁴⁵ Decreto no. 35.373/95.

1.000.000 m², sendo a aprovação dos empreendimentos e o cálculo das contrapartidas correspondentes à outorga onerosa para os benefícios nas Áreas Indiretamente Beneficiadas determinada, individualmente, mediante laudo elaborado por profissionais habilitados em avaliação.

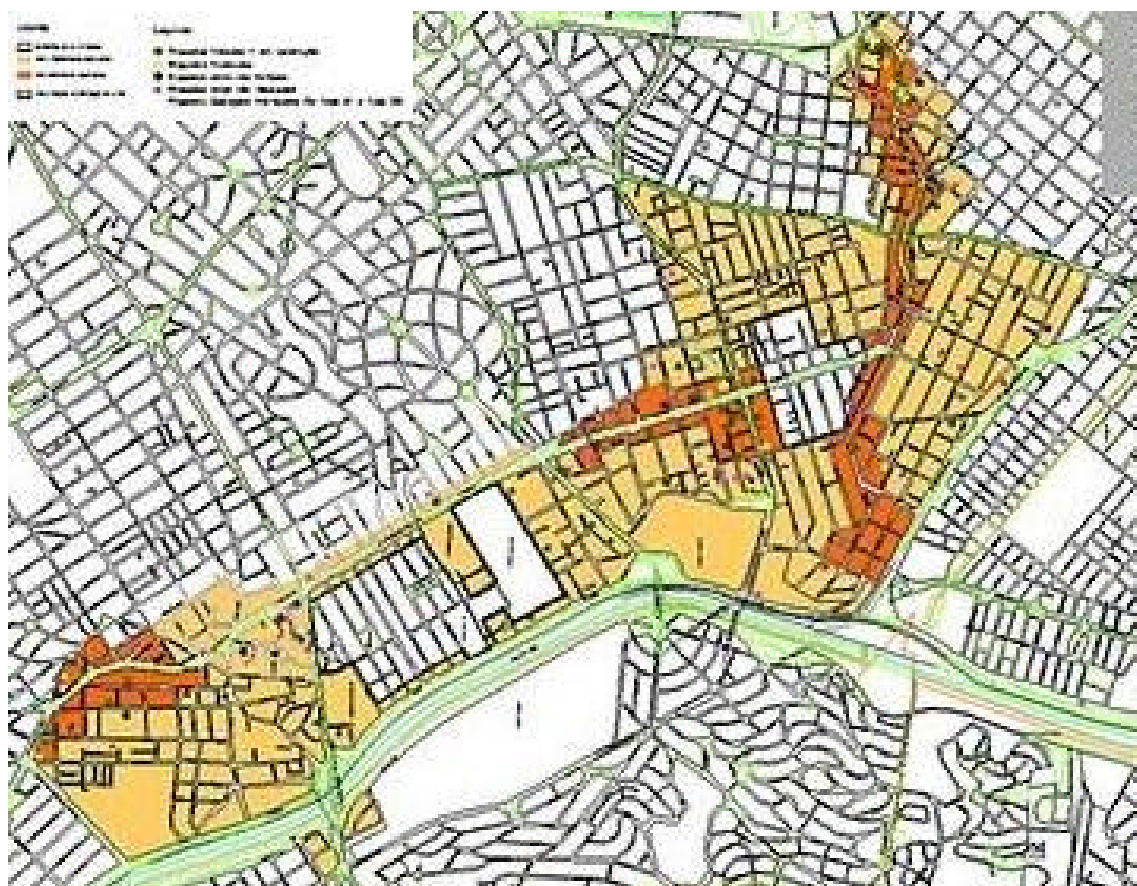


Foto 46 - Operação Urbana Faria Lima Áreas direta e indiretamente beneficiadas – Fonte: SIG SEMPLA

As características urbanas das áreas que constituem a Operação Urbana Faria Lima são descritas na Foto 47:

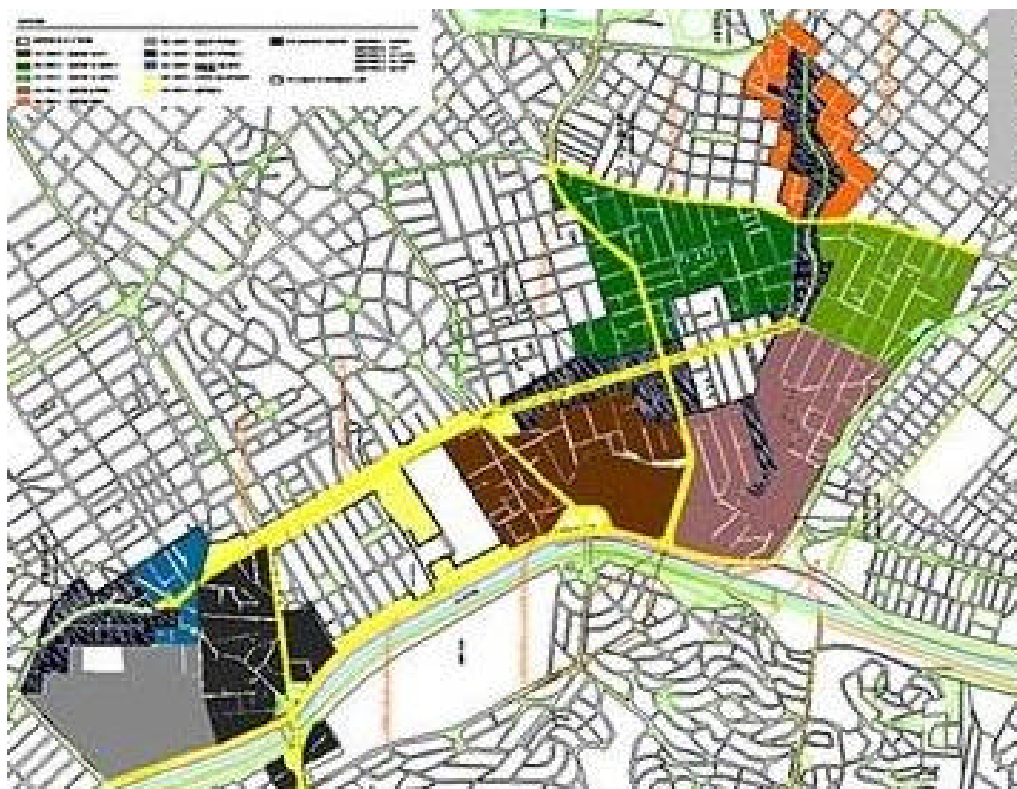


Foto 47. Operação Urbana Faria Lima Setores Pinheiros, Itaim, V. Olímpia, Funchal, Uberaba
Fonte: SIG SEMPLA

A área Pinheiros localiza-se entre a avenida Rebouças, rua Pedroso de Moraes, rio Pinheiros e a sua antiga várzea, hoje ruas Sumidouro e Costa Carvalho. Nele localizam-se as mais antigas e desorganizadas ocupações da região da Operação Urbana Faria Lima¹⁴⁶.

A sub área Pinheiros Oeste localizada entre a avenida Frederico Herman Jr e rua Paes Leme, caracteriza-se pela diversidade da estrutura fundiária. Nela encontram-se extensas áreas públicas ocupadas pela Sub-Prefeitura de Pinheiros, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental - CETESB, Secretaria Municipal de Transportes - SMT e Companhia de

⁸⁸ O local Pinheiros constituía-se em caminho de passagem para o interior da província e de ligação entre freguesias. Assim, o largo de Pinheiros era o caminho das boiadas entre Lapa e Vila Clementino pela atual rua Fernão Dias, a antiga estrada para Sorocaba, hoje ruas Pinheiros e Butantã; o antigo acesso para a extração de areia do rio Pinheiros, a atual rua Paes Leme; e o acesso aos altos do Araçá, a origem da rua Cardeal Arcoverde. À exceção das ruas Paes Leme e Fernão Dias, o espaço urbano foi sendo ocupado sem qualquer ordenação, razão do caos que caracteriza as áreas mais próximas do largo de Pinheiros, como o triângulo entre as ruas Pinheiros e a diretriz do loteamento Sociedade Hípica.

Engenharia de Tráfego - CET, contrastando com a estrutura fundiária recortada por pequenos lotes particulares ocupados por vilas e conjuntos de casas geminadas, que abrigam usos residenciais e comerciais, e alguns edifícios residenciais isolados. As quadras apresentam malha descontínua, com dimensões desiguais, com o sistema viário truncado e pouco hierarquizado que dificulta a ligação entre a avenida Brigadeiro Faria Lima e a marginal do rio Pinheiros. Nesta sub área até 2001 foram aprovados apenas dois projetos. A região é ocupada em 90% por zona Z2 (atual ZM2), com mancha Z3 (atual ZM3b) entre as ruas Paes Leme, João Elias Saade, Martim Carta e Cardeal Arcoverde, imediações do largo da Batata. As atividades comerciais, institucionais e de serviços realizam-se principalmente nas ruas Sumidouro, Paes Leme e Costa Carvalho. Inicialmente ocorreu a implantação do prolongamento da avenida Brigadeiro Faria Lima para oeste, desde a rua Cardeal Arcoverde até a rua Natingui.

O terminal de ônibus do largo da Batata, confluência entre as ruas Cardeal Arcoverde e Teodoro Sampaio, constitui-se em um caótico entroncamento de veículos e pedestres agravado pelas obras do metrô. As quadras vizinhas acolhem forte comércio popular que ocupa precariamente os térreos e as sobrelojas provocando a deterioração do espaço urbano. O prolongamento da avenida Brigadeiro Faria Lima feita a partir do largo da Batata na direção oeste, incorporou o leito de várias ruas, derrubando mais de uma centena de casas, sem conseguir atrair empreendedores interessados na Operação Urbana. Considera-se que a reurbanização do largo da Batata, com a ulterior criação de novas vias de acesso, recuperação de espaços públicos e a criação de calçadas deve influenciar de forma especial na valorização dos imóveis e contribuirá, de forma marcante, para a mudança da ocupação do solo da região. Contribui muito para este processo de

requalificação urbana a transferência do terminal de ônibus do largo da Batata para as proximidades da marginal Pinheiros e a criação de novas ligações viárias que geram maior movimentação nas ruas internas da sub-área, juntamente com a recuperação dos espaços públicos, causando o surgimento de uma nova área comercial. A requalificação da Praça de Pinheiros amplia a perspectiva da igreja existente e configura um novo espaço de uso público na área atualmente densamente ocupada, melhorando a urbanidade e impulsionando a valorização dos imóveis situados na sua vizinhança. No entroncamento da avenida Pedroso de Moraes com a avenida Faria Lima, foram apresentados até 2001 nove projetos de uso comercial, que representam a maior concentração de propostas aprovadas pela Operação Urbana na área de Pinheiros.

A sub área Pinheiros Leste, delimitada pela rua Paes Leme, avenidas Brigadeiro Faria Lima e Rebouças e a avenida Nações Unidas, marginal do Pinheiros, compreende área residencial predominantemente de classe média baixa, com terrenos bastante valorizados. A região é constituída 70% por zona Z2 (atual ZM2), sendo apenas a quadra entre ruas Butantã, Amaro Cavaleiro e Paes Leme de zona Z4 (ZM3b). A rua Butantã constitui carregado corredor de ônibus. Nela o casario baixo permanece ocupado por comércio de pequeno porte e convive com alguns equipamentos sociais. Nos demais quarteirões da sub área comparecem vilas, dotadas de vielas de precária acessibilidade, ladeadas por construções geminadas assobradadas, com apenas quatro a seis metros de frente. A forte indução urbana, exercida pela avenida Brigadeiro Faria Lima altera as características originais das quadras lindeiras, promovendo a aprovação até 2001 de três empreendimentos verticais residenciais e quatro edifícios de escritórios. Considera-se que o aumento de potencialidade incentiva a verticalização no setor, com o incremento do número de lançamentos residenciais e comerciais na região compreendida

entre a avenida Brigadeiro Faria Lima e a marginal do Rio Pinheiros promovendo o valor de venda. Melhoria da qualidade de vida ocorre com o aumento de áreas verdes e a implantação do projeto de paisagismo ao longo da avenida Brigadeiro Faria Lima.

A conclusão da estação do metrô irá impulsionar o desenvolvimento da região de Pinheiros em função da maior facilidade de interligação com outras áreas da cidade, promovendo valorização imobiliária em todo o setor. A construção da passagem das avenidas Rebouças e Eusébio Matoso sob a avenida Brigadeiro Faria Lima contribuí para a melhoria no tempo de viagens de ônibus, fornecendo instalações para os usuários de transportes públicos e criando novo paisagismo e iluminação pública. No quadrilátero formado entre as avenidas Brigadeiro Faria Lima e Cidade Jardim, ruas Hungria e Tucumã, o processo de consolidação em verticalização de alto padrão foi o resultado de Operações Interligadas anteriores à Operação Urbana Faria Lima. Esta zona Z2 (atual ZM2) foi valorizada no mercado devido à qualidade paisagística decorrente da presença dos clubes Hebraica e Pinheiros e à baixa densidade de ocupação nos bairros Jardins, zona Z1 (atual ZER).

No entorno das avenidas Brigadeiro Faria Lima e Cidade Jardim e rua Mário Ferraz, foram atraídos pela concentração de população de alta renda grandes estabelecimentos comerciais e sofisticados serviços de uso pessoal. Neste local executou-se até 2001 treze projetos residenciais e um de escritórios. Considera-se que a possibilidade de mudança de uso acarretará valorização imobiliária nas residências situadas nas proximidades da avenida Brigadeiro Faria Lima.

A construção da passagem interligando a avenida Cidade Jardim às avenidas Europa e 9 de Julho sob a avenida Brigadeiro Faria Lima, apesar da manutenção de semáforo, melhorou as condições viárias. O boulevard JK, que dará continuidade ao rebaixamento da via expressa, interligando o Túnel Tribunal de Justiça com a avenida Nações Unidas, acarretará melhoria nas condições de vida através do processo de reurbanização e implantação de iluminação e novo mobiliário urbano.

A área do Itaim, conforme Foto 48, abrange a Zona Z2 (atual ZM2) entre as avenidas Cidade Jardim, Nações Unidas, Pres. Juscelino Kubitschek e ruas Leopoldo Couto de Magalhães, Clodomiro Amazonas e Iguatemi, dividida com a construção da Nova Faria Lima.

O comércio e o tráfego intenso das ruas João Cachoeira e Clodomiro Amazonas contrasta com vilas residenciais e ruas de âmbito local, processo de transição para as funções comerciais e de serviços. Nessa área, aproveitando os dispositivos da Operação Urbana, concentram-se empreendimentos imobiliários de grande porte como torres de escritórios, lojas e apartamentos e flats. Nesta área foram executados seis projetos e outros doze aprovados na avenida Pres. Juscelino Kubitschek até 2001.

A área da Vila Olímpia com 60% em zona Z2 (atual ZM2) é limitada pelas avenidas Pres. Juscelino Kubitschek, Santo Amaro, Helio Pellegrino e rua Ramos Batista. O bairro que foi dividido pela construção da Nova Faria Lima, consolida-se como residencial, apesar da presença remanescente de inúmeros galpões industriais. O comércio e o tráfego das ruas João Cachoeira e Clodomiro Amazonas conflita com vilas e ruas de âmbito local, em processo de transição para funções comercial e de serviços. Os lançamentos imobiliários

provenientes da Operação Urbana ocupam terrenos antes ocupados por residências e galpões. Até 2001 na área foram promovidos oito empreendimentos comerciais na zona Z2 (atual ZM2), sob a influência da avenida Pres. Juscelino Kubitschek, e sete residenciais diferenciados na vizinhança da Vila Nova Conceição. A Vila Olímpia apresenta zona Z3 (atual ZM3b) limitada pelas ruas João Cachoeira, Comendador Miguel Calfat, Prof. Atilio Innocenti, Fiandeiras e Dr Fabio Haidar e zona Z4 (atual ZM3b) limitada pelas ruas Dr Alceu Campos, Bandeira Paulista, Dr Eduardo de Souza Aranha e avenida Santo Amaro.



Foto 48 - Operação Urbana Faria Lima - Lei 13.871/2004

A área de Vila Funchal é limitada pelas avenidas Pres. Juscelino Kubitschek, Nações Unidas, Bandeirantes, Santo Amaro, Helio Pellegrino e rua Ramos Batista, originalmente abrigando pequeno comércio, oficinas e atividades de serviços. Teve o seu valor no mercado imobiliário dinamizado pela proximidade da avenida Luís Carlos Berrini. A área é constituída por 60% de zona Z2 (atual ZM2), sendo zona Z3 (atual ZM3a) no quadrilátero constituído pelas ruas Casa do Ator, Nova Cidade, Dr Cardoso de Melo e Vicente Pinzon e zona Z4 (atual ZM3b) nos polígonos das ruas Funchal, Ramos Batista, Olimpíadas e Dr Cardoso de Melo ao norte e das ruas Quatá, Baluarte, Iraúna e avenida Santo Amaro ao sul.

Considera-se que a Administração Pública deve desempenhar papel pró-ativo na relação com as entidades privadas nos processos de urbanização e renovação urbana. Assim, intervenções de requalificação urbana na região da Vila Funchal, através de parceria entre a Prefeitura e a Associação Colméia, têm melhorado a acessibilidade interna e externa à área, com ampliação e qualificação dos espaços públicos, como a representada pela ligação entre a rua Funchal com a av. Eng. Luís Carlos Berrini na praça do Cancioneiro. Três dezenas de lançamentos de aparthotel e flats anteriores à Operação Urbana localizam-se nas zonas Z3 e Z4 (atuais ZM3a e ZM3b): nas ruas Funchal, Olimpíadas, Fidêncio Ramos e Gomes Carvalho, e cinco projetos foram aprovados pela Lei até 2001, em terrenos anteriormente ocupados por galpões industriais. A interligação da avenida Brigadeiro Faria Lima à avenida Eng. Luís Carlos Berrini conjugado ao prolongamento da avenida Hélio Pellegrino e o alargamento da rua Funchal consolidou a região como uma das áreas mais adequadas do Município para a implantação de escritórios.

O setor Hélio Pellegrino foi desenvolvido com a implantação dos prolongamentos da avenida Brigadeiro Faria Lima desde a rua Jorge Coelho até as avenidas Helio Pellegrino e República do Líbano, nas proximidades do Parque do Ibirapuera. Através dessa interligação o trânsito na região tem sido extremamente beneficiado, inclusive na sua ligação com a região sudoeste da cidade, através da ponte estaiada sobre o rio Pinheiros na altura da avenida Jornalista Roberto Marinho.

A área Uberaba constitui o local próximo ao Parque Ibirapuera, no entorno da avenida Helio Pellegrino, sudeste da avenida Santo Amaro, zona Z2 (atual ZM2) ocupada originalmente por residências horizontais de médio e alto padrão, em processo de transformação para verticalização residencial de alto padrão, com dezessete projetos aprovados pela Operação Urbana até 2001. O montante de 10% do total arrecadado na Operação Urbana Consorciada Faria Lima deve ser utilizado na construção de Habitação de Interesse Social – HIS para moradores das favelas Panorama, Rua Coliseu e Real Parque, em conta específica. O impasse jurídico referente à necessidade de regulamentação pela Câmara de Valores Mobiliários - CVM impediu, na época, o lançamento do CEPAC pelo BOVESPA.

Considera-se que a implantação da Operação Urbana Faria Lima mediante o pagamento da contrapartida pelos investidores em dinheiro, legitimou o pacto de mútua confiança entre os agentes envolvidos: órgão público, proprietários, empreendedores, investidores e consumidores.

5.1.5. PARTICIPAÇÃO PÚBLICO PRIVADA

A emissão do Certificado de potencial adicional de construção – CEPAC tem permitido um procedimento de aprovação automática, mediante a conversão dos parâmetros urbanísticos adicionais em CEPACs, através de uma tabela de equivalência, como forma de obtenção antecipada dos recursos destinados à realização do programa de investimentos.

Inicialmente, o CEPAC não se constituiu em um título negociável em Bolsa de Valores, limitando-se a ser apenas um valor de referência no cálculo de valor de contrapartida na Área Diretamente Beneficiada – ADB e a Operação valeu-se da outorga onerosa do direito adicional de construção aplicado, lote a lote, empreendimento a empreendimento na Área Indiretamente Beneficiada - AIB. Assim, na ADB o valor do CEPAC¹⁴⁷ era determinado administrativamente e por política urbanística de incentivo à dinamização da região, atualizado periodicamente por autorização da Comissão Normativa de Legislação Urbana - CNLU, apoiado em estudos realizados pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, com consulta a profissionais habilitados em Engenharia de Avaliações. Os valores iniciais de equivalência do CEPAC em metros quadrados por setor, referente a Área Adicional de Construção e a Mudança de Uso, estão representados no Quadro 2.

¹⁴⁷ Decreto no. 35.373 (1995).

¹¹⁶ Portaria no. 26/98 - Comissão constituída por representantes do IE - Instituto de Engenharia, do IBAPE-SP - Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia de São Paulo e mais quinze avaliadores

¹¹⁷ Metodologia aplicada:

- a) Método de equiparação dos valores hipotéticos de contrapartida referentes a terrenos localizados tanto nas “áreas diretamente beneficiadas” como nas “áreas indiretamente beneficiadas”, utilizando o critério do terreno virtual e o comparativo com zonas de uso Z3 e Z4, ambos desenvolvidos com base em pesquisa de valores médios para terrenos na região;

Tabela de Valores de Conversão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC				
Subperímetro	Zonas de Uso	Equivalência de 1 CEPAC em m² de Área de Construção Computável		
		Comercial / Serviço	R2.02	R3.01
1- Pinheiros	Z2	4,00	4,50	5,00
2- Itaim	Z2	1,50	1,80	2,20
3- Vila Olímpia	Frente J. Kubitshek	2,00	-	3,00
4- Vila Funchal	Z2 / Z3 / Z4	4,00	5,00	6,00
5- Uberaba	Z2	-	4,00	6,0
Subperímetro	Zonas de Uso	Equivalência de 1 CEPAC em m² de Área de Construção Computável (acima de 50% até 70%)		
1- Pinheiros	Z2	2,50		
2- Itaim	Z2	1,00		
3- Vila Olímpia	Frente J. Kubitshek	1,30		
4- Vila Funchal	Z2 / Z3 / Z4	2,50		
5- Uberaba	Z2	-		
Subperímetro	Zonas de Uso	Equivalência de 1 CEPAC em m² de Área de Terreno referente a Mudança de Uso (com ou sem outorga de Potencial Adicional de Construção)		
		Comercial / Serviço	Habitação R02	Multifamiliar R.301
1- Pinheiros	Z2	4,00	4,50	5,00
2- Itaim	Z2	-	-	-
3- Vila Olímpia	Frente J. Kubitshek	2,00	-	3,00
4- Vila Funchal	Z2 / Z3 / Z4	-	-	-
5- Uberaba	Z2	-	-	-

Quadro 2. Valores iniciais de equivalência do CEPAC em metros quadrados por setor. Fonte: Lei 11.732/95

A Operação Faria Lima teve desde sua implantação pleno sucesso. As contrapartidas de propostas aprovadas no primeiro ano e meio de operacionalização da Lei proporcionaram mais de 60 milhões de dólares, ressarcindo o custo do sistema viário implantado. Em setembro de 1995, com base em estudos elaborados pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, considerando os valores de terrenos praticados pelo mercado no entorno da Área Diretamente Beneficiada: Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Vila Funchal e Uberaba, a CNLU fixou o valor do Certificado de Potencial Adicional de Construção CEPAC em R\$ 600,00. A variação do valor de referência do CEPAC entre 14 de setembro de 1996 e 29 de fevereiro de 2005 está apresentado no Quadro 3.

Período	Valor
14/09/1995 a 31/07/1996	R\$ 600,00
01/08/1996 a 30/06/1997	R\$ 660,00
17/07/1997 a 31/10/1999	R\$ 700,00
01/11/1998 a 31/12/2000	R\$ 750,00
01/01/2001 a 31/05/2003	R\$ 850,00
01/06/2003 a 29/02/2004	R\$ 1.070,00

Quadro 3 – Variação do valor de referência CEPAC – SEMPLA

Em 1998 a SEMPLA atendendo ao Tribunal de Contas do Município, criou uma comissão de especialistas¹⁴⁸ para estudar e propor a atualização do valor do CEPAC¹⁴⁹.

A Operação Urbana Faria Lima que utilizou até dezembro de 2001 mais de 25% do estoque do Potencial Adicional de Construção concedido pela Lei, consolidou-se, gerando para o erário municipal R\$ 231 milhões de recursos extra orçamentários. A média anual de projetos inicialmente protocolados na Prefeitura, com pedido de adesão às regras estabelecidas pela lei da Operação Urbana entre 1995 e 2000 foi de 23 propostas por ano, variou de 18 em 1995 até 38 em 1996, acréscimo explicado, entre outros fatores, pela expectativa gerada com a euforia econômica pós Plano Real. Os maiores consumos de Área Construída Adicional na Área Diretamente Beneficiada ocorreram nos anos de 1999, 2000 e 2002, e na Área Indireta, destacou-se o ano de 2000. Pelos levantamentos realizados pela SEMPLA até junho de 2004, na Área Diretamente Beneficiada, do potencial total de 1.250.000 m², foi utilizado potencial adicional de construção de 372.423,30m², que corresponde a 29,79%. Na Área Indiretamente Beneficiada, do potencial total de 1.000.000 m² foram utilizados 59,60%, ou seja, 596.067,56m². Ainda, de acordo com o levantamento efetuado pela SEMPLA até junho de 2004 foram consumidos 501.241,91m² de terreno, sendo 164.244,79m² na Área Diretamente Beneficiada ADB e 336.997,12m² na Área Indiretamente Beneficiada ADB, embora a

b) Método involutivo, no qual se obtém o valor residual do terreno deduzindo-se do valor de venda esperado os custos de construção, financeiro e lucro.

ADB apresentasse maior oferta de estoque de potencial adicional de construção e menor disponibilidade de terrenos que a AIB. Entre 1995 e Junho de 2004 a Operação Urbana Faria Lima gerou, através do recebimento das contrapartidas, uma receita de R\$ 311.958.986,72, dos quais 58% provenientes da Área Indiretamente Beneficiada e 42% são provenientes da Área Diretamente Beneficiada, através de pagamento em dinheiro. Apesar do número de propostas referentes a imóveis situados na Área Indiretamente Beneficiada ser muito superior, os valores de contrapartida gerados no período 1995 a 2004 não espelham diferença significativa: R\$ 180.120.380,00 na Área Indiretamente Beneficiada contra R\$ 131.838.610,00 na Área Diretamente Beneficiada.

No conjunto, a área de maior procura de terrenos para novos empreendimentos foi a Vila Olímpia (setor AIB), que não recebeu investimento direto em melhorias viárias. Conforme dados do cadastro TPCL, entre 1995 e 2000 a região da Rua Olímpada teve crescimento na área construída de 20%, seguida pelos outros setores da Vila Olímpia com crescimento de 10%, sendo composto de 56% o incremento de área construída de escritórios contra a redução de 24% na área construída de residência unifamiliares de médio padrão. Esta transformação foi composta por novos edifícios com elevado gabarito, alto padrão construtivo e pouca diversidade de usos.

Considera-se fundamental a previsão, o controle e a correção dos efeitos da sobrecarga na infra-estrutura e do impacto sobre o uso e ocupação do solo. Os empreendimentos propostos no período entre 1995 e 2004 geraram concentração e especialização funcional. No bairro da Vila Olímpia predomina o padrão urbanístico de ruas estreitas e os novos edifícios de escritório convivem com casas apenas com uso transformado para atender à demanda gerada pelas novas atividades e terrenos de estacionamento. Nos arredores da

avenida Hélio Pellegrino houve a concentração de edifícios residenciais de alto padrão e elevado gabarito, usufruindo da vista para bairros residenciais e o Parque do Ibirapuera.

Quanto à valorização de terrenos, o m² de terreno nas áreas incorporáveis e de maior adensamento praticamente duplicou de valor em todos os setores analisados, sendo que em algumas dessas áreas esse valor chegou a triplicar. Em uma análise comparativa entre a densidade populacional e o aumento da área construída, no período entre 1991 e 2000 houve forte crescimento tanto de área construída residencial como da 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. Ao mesmo tempo, o distrito de Moema perdeu 6.064 habitantes, o de Pinheiros 15.647 habitantes e o de Itaim 26.041 habitantes, com notável incremento de renda, evidenciando um intenso processo de gentrificação. Assim, o perímetro abrangido pela Operação Urbana Faria Lima, entre 1995 e 2004, perdeu população, mas renovou o padrão arquitetônico, aumentando consideravelmente sua área construída e a renda média da população, recebendo continuamente investimentos públicos. (MONTANDON D. T., SOUZA F. F., 2007)

5.1.6. REVISÃO DA LEI DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

A SEMPLA promoveu estudo de avaliação crítica da Operação Urbana, reconhecendo dificuldades quanto à aplicação desse instrumento, estabelecendo linhas de revisão relativas aos procedimentos de atuação e controle das transformações urbanas, assim expressa:

“Inexistência de projetos urbanos articulados e integrados; tratamento homogêneo (portanto abstrato) de partes urbanas nitidamente desiguais; [...] falta de visão de conjunto e de controle dos efeitos cumulativos da sobre carga da infra-estrutura e do impacto sobre[...] as formas de uso e ocupação do solo; fixação arbitrária, mas superestimada do estoque de potencial de construção adicional e inexistência de mecanismos de controle da sobrevalorização do preço da terra”¹⁵⁰.

Desta forma, a partir das questões apresentadas, foram propostas diretrizes de investimentos públicos direcionados à conclusão dos melhoramentos viários já previstos na Lei de 1995 e na reconversão urbana do Largo da Batata, objeto de concurso público nacional de projeto em 2002. Também foram sugeridas diretrizes de readequação dos estoques de potencial adicional de construção conforme setores urbanos com características distintas da estrutura urbana e da dinâmica imobiliária, a partir de critérios relativos à capacidade da infra-estrutura, à compatibilidade de tipologias e usos e à cobrança diferenciada da contrapartida, como maneira de incentivar ou restringir determinadas atividades. A partir deste processo a Lei de 1995 foi substituída por nova Lei de 2004 visando adequar-se ao Estatuto da Cidade e ao novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo¹⁵¹. Posteriormente, houve outra Lei de 2004, que a compatibilizou à Instrução CVM nº 401 de 29/12/2003, que regulamenta o CEPAC enquanto um valor mobiliário¹⁵².

Uma conclusão importante desta dinâmica foi constatar que o tratamento homogêneo de partes desiguais implica em generalizações incorretas, com consequências indesejáveis, como a uniformidade nas considerações de uso e ocupação de solo de setores como Pinheiros e Vila Olímpia.

¹⁵⁰ Avaliação Crítica da SEMPLA sobre Operação Urbana Faria Lima, 2003.

¹⁵¹ A Lei 13.769/2004 substitui a Lei 11.732/95 para adequar-se ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Estratégico.

¹⁵² A Lei 13.871/2004 procede a adequação à Instrução CVM nº 401 de 29/12/2003, que regulamenta o CEPAC enquanto um valor mobiliário.

Considerou-se também importante, visando maior eficiência no processo, a Compartimentalização da área da Operação Urbana Consorciada Faria Lima em setores, com subdivisão do estoque de potencial adicional de construção ainda disponível e sua conversão em metros quadrados estabelecida por subsetor.

O Quadro 4 indica a compartimentalização da Operação Urbana Consorciada Faria Lima:

Perímetro	Estoque Líquido máximo (m²)		
	Residencial	Com / Ser	Total
Setor 1 – Pinheiros	286.695	96.600	383.295
Setor 2- Faria Lima	288.190	73.715	361.905
Setor 3 – H. Pelegrino	292.445	182.505	474.950
Setor 4 – Olimpíadas	190.440	95.565	286.005

Quadro 4 – Operação Urbana Faria Lima - Distribuição Geral dos Estoques Fonte: Lei 13.871/2004

O Resumo dos Estoques da Operação Urbana Consorciada Faria Lima apresenta-se no Quadro 5.

Estoque Total de Área Adicional	2.250.000 m²
Área Adicional já Utilizada (até junho 2004)	968.490 m²
Estoque Líquido a ser Utilizado	1.310.000 m²

Quadro 5 – Operação Urbana Faria Lima Fonte: Lei 13.871/2004

Para finalizar, foram redefinidos os setores e subsetores, com os valores de equivalência do CEPAC em metros quadrados por subsetor da Operação, conforme Foto 49 e Quadro 6 (SÃO PAULO, 2004).

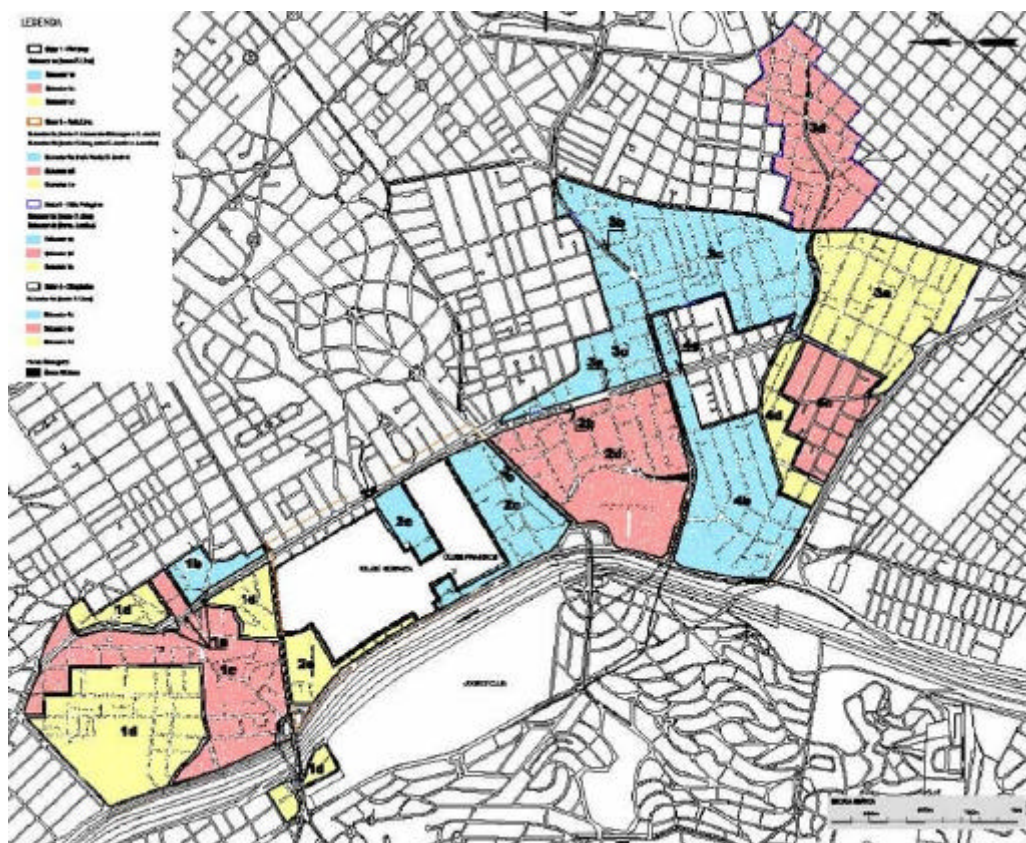


Foto 49. Operação Urbana Faria Lima – Lei 13.871/2004 Fonte: SIG SEMPLA

Setor	Sub Setores	Em m² de área adicional de construção computável		Em m² de área de terreno/ mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Em m² de terreno para taxa de ocupação adicional (de 50% até 70%)	
		Resid.	Com/Serv		Resid.	Com/Serv
Setor 1 Pinheiros	1a (F. Lima)	1,2	0,8	2	1,2	0,8
	1b	1,8	1,5	2	1,8	1,2
	1c	2,6	1,7	2	2,6	1,7
	1d	2,8	1,8	2	2,3	1,5
Setor 2 Faria Lima	2a (F. Lima, Rebouças C. Jardim)	0,6	0,5	1,5	0,6	0,5
	2b (F. Lima, C. Jardim a JK)	0,9	0,6	1,5	0,9	0,6
	2c (C. Jardim)	1,1	0,8	1,5	1,2	0,8
	2d	1,3	0,5	1,5	0,8	0,5
	2e	1,8	1,2	1,5	1,8	1
Setor 3 Hélio Pellegrino	3a (F. Lima)	1,2	0,8	1,5	1,2	0,8
	3b (JK)	1,2	1	1,5	1,2	0,8
	3c	2,5	1	1,5	1,5	1
	3d	1,5	1	1,5	1,5	1
	3e	2,5	1,5	1,5	2,3	1,5
Setor 4 Olimpíadas	4a (F. Lima)	0,9	0,6	2	0,9	0,6
	4b	2	0,9	2	1,4	0,9
	4c	2	1,2	2	1,8	1,2
	4d	2	1	2	1,5	1

Quadro 6 – Operação Urbana Faria Lima – Tabela de Equivalência do CEPAC Fonte: Lei 13.871/2004

Na instituição da Operação Urbana, embora não tenha sido estabelecido o seu tempo de vigência, estimava-se em 20 anos para efetivação dos projetos públicos e o consumo do estoque. Na revisão da Lei da Operação Urbana, em 2004, foi considerado o consumo de todo o estoque de potencial adicional de construção em mais 15 anos.

A gestão da Operação Urbana está a cargo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, tanto na promoção dos projetos e obras definindo as prioridades, como no pagamento das desapropriações e infra-estrutura. É importante salientar que todos os recursos oriundos das contrapartidas devem ser aplicados em projetos, estudos e obras dentro do perímetro delimitado pela Lei da Operação Urbana sob a coordenação de um grupo formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil¹⁵³.

Os incentivos urbanísticos concedidos aos empreendimentos pela Operação Urbana Faria Lima possibilitaram à Municipalidade contrapartida financeira. Este valor é discutível face ao ganho da iniciativa privada com a valorização imobiliária decorrente das obras públicas realizadas. Os investimentos públicos por conta das desapropriações e das intervenções do prolongamento da avenida Faria Lima, relacionados a seguir, realizado antes e durante a instituição da Operação Urbana, foram compensados pelos recursos obtidos com as contrapartidas:

- i) Avenida Nova Faria Lima;
- ii) Passagem da avenida Brig. Faria Lima sobre a avenida Cidade Jardim e Av. Nove de Julho;

¹⁵³ Grupo gestor da Operação Urbana Faria Lima – representantes de: EMURB; SEMPLA; SF; SMT; SVMA; SEHAB; SIURB; SGM; SMSP; Movimento Defesa São Paulo; IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil; IE – Instituto de Engenharia; APEOP; SECOVI; OAB; FAUUSP; União de Movimentos de Moradia; Associação de Moradores e Favelas contidas no perímetro da Operação.

- iii) Passagem da avenida Brig. Faria Lima sobre a avenida Rebouças e avenida Eusébio Matoso;
- iv) Prolongamento da avenida Hélio Pellegrino;
- v) Implantação de avenida duplicada entre rua Funchal e rua Haroldo Veloso;
- vi) Reconversão Urbana do largo da Batata (projeto e desapropriações);
- vii) Boulevard Juscelino Kubitschek;
- viii) Passarela Juscelino Kubitschek.

Considera-se como impactos ambiental e de vizinhança na Operação Urbana Faria Lima:

- i) O alívio do tráfego nas vias coletoras da região do Itaim, proporcionando o aumento da acessibilidade ao comércio e áreas residenciais, beneficiando de forma mais significativa a avenida Brigadeiro Faria Lima e as ruas Tabapuã, Iguatemi, Joaquim Floriano, João Cachoeira, Clodomiro Amazonas e Professor Atílio Innocenti;
- ii) A Chácara Itaim, onde se encontram tombadas pelo CONDEPHAAT ruínas de uma casa bandeirista, a menos de 300 metros da avenida, mas que não deverá ser afetada por sua implantação;
- iii) O CONDEPHAAT acompanha as interferências dos empreendimentos com a Chácara Itaim e o Parque do Povo;
- iv) Atendendo a recomendação do Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural – IBPC, deve haver acompanhamento arqueológico quando da relocação das redes de infraestrutura subterrâneas, em raio de 400m a partir do largo de Pinheiros, devido a reminiscência da existência de aldeamento indígena do século XVI no local;

v) O traçado viário do prolongamento da avenida Brigadeiro Faria Lima, na altura da intersecção das ruas Aspásia e Sertãozinho, deverá ser adequado para preservar um exemplar de jequitibá-rosa, remanescente da espécie na cidade de São Paulo.

5.1.7. A VIABILIDADE ECONÔMICA DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

Em 2004, foi realizada para a Empresa Municipal de Urbanização EMURB a análise do comportamento do mercado imobiliário¹⁵⁴ para os seguintes produtos: terrenos incorporáveis, apartamentos e conjuntos comerciais. A metodologia empregada na avaliação envolve as seguintes etapas:

- i) diagnóstico do mercado de terrenos, apartamentos e conjuntos dos setores que compõem o perímetro da Operação Urbana Faria Lima,
- ii) definição de paradigma e
- iii) estudo técnico de valores.

O Diagnóstico do Mercado envolveu a avaliação técnica do mercado de terrenos incorporáveis de cada setor, considerando o histórico e os principais vetores de valorização e de desvalorização, compreendendo os seguintes componentes:

O setor Pinheiros que tem como principal vocação a implantação de estabelecimentos de comércio e serviços, com destaque para a avenida Brigadeiro Faria Lima, ao longo da qual podem ser encontrados inúmeros edifícios de classe A e B, outros de Classe AA, e alguns que até passaram por retrofit. Também podem ser encontrados edifícios

¹⁵⁴ Estudo técnico Laudo 11.560/04 de Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações – Capítulo 3 - para EMURB.

comerciais nas proximidades das avenidas Brigadeiro Faria Lima, Eusébio Matoso e Pedroso de Moraes. Áreas do setor também se direcionam para a incorporação residencial, principalmente unidades com três dormitórios, destacando-se a região vizinha ao Alto de Pinheiros. No interior do Setor Pinheiros predominam implantações na zona de uso Z2 (atual ZM2), entretanto, podem ser encontradas algumas em zona de uso Z3 e Z4 (atuais ZM3a e ZM3b) que, por apresentarem maior potencialidade construtiva exercem grande atratividade junto ao mercado imobiliário.

O setor Faria Lima tem como principal vocação a implantação de estabelecimentos de comércio e serviços, destacando-se a avenida Brigadeiro Faria Lima, ao longo da qual são encontrados diversos edifícios de Classe AA. Também são encontrados edifícios comerciais ao longo da avenida Presidente Juscelino Kubitschek e em suas proximidades. As áreas situadas entre a avenida Presidente Juscelino Kubitschek e a avenida Cidade Jardim e entre esta e a rua Tucumã são as mais indicadas para a implantação de empreendimentos residenciais de padrão médio-alto a alto. Quanto ao zoneamento, o setor engloba uma pequena área em zona de uso Z4 (atual ZM3b) que já está absorvida pelo Shopping Center Iguatemi e alguns edifícios comerciais. As demais áreas estão em zona de uso Z2 (atual ZM2).

O Setor Hélio Pellegrino possui como principal vocação a implantação de edifícios residenciais, destacando-se a Vila Uberabinha onde se verifica uma grande quantidade de edifícios residenciais de padrão elevado. O setor engloba áreas situadas nas zonas de uso Z2, Z3 e Z4 (atuais ZM2, ZM3 e ZM3b), com predominância da zona Z2 (atual ZM2). Os empreendimentos comerciais estão se implantando nas proximidades das avenidas

Presidente Juscelino Kubitschek e Santo Amaro e a concentração dos empreendimentos residenciais ocorre nas áreas mais próximas à Vila Nova Conceição e ao Itaim.

O setor Olímpíadas tem como principal vocação a implantação de edifícios comerciais, destacando-se a Vila Funchal onde há grande quantidade de edifícios de Classe A e B e alguns edifícios de Classe AA, com a expectativa de que se torne o prolongamento da avenida Eng. Luís Carlos Berrini. Na região situada nas proximidades da confluência da rua Nova Cidade com a avenida Brigadeiro Faria Lima, onde estão concentrados os restaurantes, bares e casas noturnas, tem havido a implantação tanto de edifícios residenciais quanto de comerciais. Quanto ao zoneamento, o setor engloba implantações nas zonas de uso Z2, Z3 e Z4 (atuais ZM2, ZM3a e ZM3b). As demais zonas de uso Z3 e Z4 (atuais ZM3a e ZM3b) também apresentam tendência de exercer atratividade junto ao mercado imobiliário.

A Definição de Paradigma de análise parte de princípios de avaliação imobiliária pertinente a cada tipologia. A determinação do terreno paradigma efetuada com base na análise da área média de terreno ocupada pelos lançamentos residenciais e comerciais na região de cada um dos setores, considerando a vocação da região, o panorama do mercado de apartamentos e conjuntos comerciais, as zonas de uso existentes e a área mínima necessária para adesão à Operação Urbana Faria Lima, conforme Quadro 7:

Setor	Uso Residencial	Uso Comercial	Zonas
Pinheiros	1.000,00m ²	1.000,00m ²	Z2, Z3, Z4
Faria Lima	1.000,00m ²	2.000,00m ²	Z1, Z8CR3, Z2
Hélio Pellegrino	1.000,00m ²	1.000,00m ²	Z2, Z3, Z4
Olímpíadas	1.000,00m ²	2.000,00m ²	Z2, Z3, Z4, Z9

Quadro 7 – Dimensão de terreno paradigma. Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

II - O paradigma para apartamentos feito através da análise dos lançamentos residenciais ocorridos na região de cada um dos setores e da área de terreno paradigma que determina a tipologia do apartamento paradigma, conforme apresentado no Quadro 8:

Setor	Área Útil	Número de Dormitórios	Número de Vagas	Padrão Construtivo
Pinheiros	110,00m ²	3	2	Comercial – Alto
Faria Lima	300,00m ²	4	5	Alto
Hélio Pelegrino	110,00m ²	3	2	Comercial – Alto
Olimpíadas	110,00m ²	3	2	Comercial – Alto

Quadro 8 - Dimensão de apartamento paradigma. Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

III - Os conjuntos comerciais têm com base a vocação de cada um dos setores e o panorama do mercado de escritórios, conforme apresentado no Quadro 9.

Setor	Área Útil	Número de Vagas	Padrão Construtivo
Pinheiros	220,00m ²	6	Classe A
Faria Lima	970,00m ²	40	Classe AA
Hélio Pelegrino	220,00m ²	6	Classe A
Olimpíadas	970,00m ²	40	Classe AA

Quadro 9 - Dimensão de conjunto comercial paradigma. Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

O estudo técnico de valores em 2004, teve como objetivo determinar o valor de mercado de terrenos elegíveis para a Operação Urbana Faria Lima, utilizados na análise do CEPAC e para a viabilidade econômica dos empreendimentos. Para a determinação do valor unitário dos terrenos foi utilizado o Método Comparativo de Dados de Mercado através da inferência estatística, considerando os zoneamentos existentes e a vocação de cada setor¹⁵⁵. Para a composição do campo amostral foram realizadas pesquisas na região delimitada por cada um dos setores visando a obtenção de elementos comparativos, com a maior semelhança possível com o terreno paradigma. Os valores médios de mercado para terrenos estão apresentados nas correspondentes situações paradigmas: setor

¹⁵⁵ Laudo 11.560/04 desenvolvido por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações para EMURB.

Pinheiros no Quadro 10, setor Faria Lima no Quadro 11, setor Helio Pellegrino no Quadro 12 e setor Olimpíadas no Quadro 13.

Setor Pinheiros (terreno de 1.000m²)		
Zona / Uso	Residencial	Comercial
1ª (Z2)	3.900	3.900
1ª (Z8CR3)	3.900	3.900
1b	2.500	2.500
1c (Z2)	1.500	1.500
1c (Z3)	2.800	2.800
1d (Z2)	1.600	1.600
1d (Z3)	2.800	2.800

Quadro 10 - Valor Médio de terrenos (R\$/m²) Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

Setor Faria Lima		
Zona / Uso	Residencial (para1.000m²)	Comercial (para2.000m²)
2ª (Z8CR3)	5.800	5.500
2b (Z2)	5.800	5.500
2c (Z2)	4.000	3.600
2d (Z2)	3.000	2.800
2e (Z1)	2.000	1.800

Quadro 11 - Valor Médio de terrenos (R\$/m²) Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

Setor Helio Pellegrino (terreno de 1.000m²)		
Zona / Uso	Residencial	Comercial
3ª (Z2)	5.800	5.800
3b (Z2)	4.000	4.000
3c (Z2)	2.300	2.300
3c (Z3)	3.000	3.000
3c (Z4)	3.000	3.000
3d (Z2)	2.200	2.200
3e (Z2)	1.300	1.300
3e (Z4)	3.000	3.000

Quadro 12 - Valor Médio de terrenos (R\$/m²) Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

Setor Olimpíadas		
Zona / Uso	Residencial (para1.000m²)	Comercial (para2.000m²)
4a (Z2)	5.800	5.500
4b (Z2)	3.000	2.800
4b (Z4)	3.400	3.000
4b (Z9)	4.000	3.700
4c (Z3)	2.200	2.000
4d (Z2)	2.500	2.200
4d (Z3)	2.500	2.200
4d (Z4)	3.300	3.100

Quadro 13 - Valor Médio de terrenos (R\$/m²) Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

Para a determinação do valor unitário de apartamentos definidos como situação paradigma em cada um dos setores foi utilizado o Método Comparativo de Dados de Mercado através da inferência estatística.

O Valor Médio de Mercado para apartamentos está apresentado no Quadro 14:

Setor	Valor (R\$/m²)
Setor Pinheiros	3.000
Setor Faria Lima	6.600
Setor Hélio Pellegrino	3.500
Setor Olímpíadas	3.200

Quadro 14 Valor de apartamentos - AMARAL D'AVILA, 2004

Para a determinação do valor unitário de conjuntos comerciais em cada um dos setores é utilizado o Método Comparativo de Dados de Mercado através da inferência estatística.

O Valor Médio de Mercado para conjuntos comerciais apresenta-se no Quadro 15:

Setor	Valor (R\$/m²)
Setor Pinheiros	5.100
Setor Faria Lima	7.300
Setor Hélio Pellegrino	5.200
Setor Olímpíadas	5.800

Quadro 15 Valor de conjuntos comerciais AMARAL D'AVILA, 2004

Constata-se na análise dos lançamentos¹⁵⁶ do mercado imobiliário referentes a 2004, Quadros 10 a 15, pertinentes a cada um dos setores, o seguinte:

No Setor Pinheiros os valores de terreno referem-se às áreas incorporáveis nos locais de maior adensamento, cuja a faixa dos valores praticados era de R\$ 1.460,00/m² a R\$ 3.910,00/m² (Quadro 10). A faixa dos valores praticados para o apartamento paradigma

era de R\$ 2.800,00/m² a R\$ 3.200,00/m² (Quadro 14) e para o conjunto comercial paradigma era de R\$ 4.900,00/m² a R\$ 5.400,00/m² (Quadro 15).

No Setor Faria Lima os valores de terreno referem-se às áreas incorporáveis nos locais de maior adensamento, cuja faixa dos valores praticados era de R\$ 1.900,00/m² a R\$ 5.800,00/m² (Quadro 11). A faixa dos valores praticados para o apartamento paradigma era de R\$ 6.400,00/m² a R\$ 6.900,00/m² (Quadro 14) e para o conjunto comercial paradigma era de R\$ 7.400,00/m² a R\$ 7.700,00/m² (Quadro 15).

No Setor Hélio Pellegrino os valores de terreno referem-se às áreas incorporáveis, nos locais de maior adensamento, cuja faixa dos valores praticados para os terrenos era de R\$ 1.400,00/m² a R\$ 5.800,00/m² (Quadro 12). A faixa dos valores praticados para o apartamento paradigma era de R\$ 3.300,00/m² a R\$ 3.900,00/m² (Quadro 14) e para o conjunto comercial paradigma era de R\$ 5.000,00/m² a R\$ 5.600,00/m² (Quadro 15).

No Setor Olimpíadas os valores de terreno referem-se às áreas incorporáveis nos locais de maior adensamento, cuja faixa dos valores praticados para os terrenos era de R\$ 2.000,00/m² a R\$ 5.800,00/m² (Quadro 13). A faixa dos valores praticados para o apartamento paradigma era de R\$ 3.200,00/m² a R\$ 3.400,00/m² (Quadro 14) e para o conjunto comercial paradigma era de R\$ 5.400,00/m² a R\$ 6.100,00/m² (Quadro 15).

No período de 1996 a 2004 ocorreram 132 lançamentos imobiliários no interior do perímetro da Operação Urbana Faria Lima, o que correspondeu a 7.805 unidades, com uso de 260.743m² de terreno, dos quais 58% destinaram-se ao uso residencial e os 42%

¹⁵⁶ Laudo 11.560/04 desenvolvido por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações – Capítulo 8 - para EMURB.

restantes ao uso comercial. O Setor Hélio Pellegrino foi o que apresentou a maior concentração de lançamentos para uso residencial e o Setor Olimpíadas para uso comercial. Quanto a proporção entre o Valor Geral de Vendas VGV e a Área Total Lançada no Setor Faria Lima a proporção era superior à obtida nos demais setores, tanto para residencial, como comercial, seguido no primeiro caso pelos Setor Hélio Pellegrino e no segundo pelo Setor Olimpíadas.

A região da Operação Urbana Faria Lima é dotada de particularidades focadas para um público alvo diferenciado que a torna única no Município, como o corredor da avenida Faria Lima, o bolsão residencial da Cidade Jardim e os imóveis do bairro de Vila Nova Conceição no Setor Hélio Pellegrino.

O estudo de viabilidade da Operação Urbana Consorciada Faria Lima¹⁵⁷, elaborado para a Empresa Municipal de Urbanização EMURB envolve diversas etapas :

- a) A verificação se o valor dos CEPAC a R\$1.100,00 era economicamente viável para os investidores nas alternativas dos empreendimentos imobiliários a serem lançados no perímetro da Operação Urbana com o uso de CEPAC ou dos mesmos empreendimentos se forem lançados sem adesão à Operação Urbana.
- b) A verificação através de modelos montados com base em situações paradigmas, da viabilidade econômica do CEPAC no âmbito dos subsetores que compõem a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, tendo como fator de comparação a Taxa Interna de Retorno (TIR) para empreendimentos residenciais e comerciais;

¹⁵⁷ Estudo de viabilidade da Operação Urbana Consorciada Faria Lima de acordo com a NBR 14.653-4, realizada por AMARAL D'AVILA, junho 2004.

c) A verificação se o estoque da área adicional de construção vinculada à quantidade de CEPAC que pode ser emitida no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima é inferior à potencial área adicional de construção que pode ser produzida.

Para melhor compreensão das alternativas imobiliárias e financeiras possíveis, temos:

a) A viabilidade econômica para os empreendimentos imobiliários com CEPAC no valor de R\$1.100,00:

a1) O maior valor do CEPAC para manter o custo do empreendimento competitivo:

Com a utilização do método do terreno virtual, pelo princípio da comparação entre o imóvel ao qual se agrega o benefício da Operação Urbana com o uso de CEPAC, com um outro terreno de mesmas características, cuja área seja virtualmente maior, de tal forma que a potencialidade construtiva seja atingida sem o pagamento de contrapartida financeira¹⁵⁸. Das várias análises elaboradas, diante da situação mais desfavorável para cada setor, foram obtidos os valores de equivalência para o CEPAC do Quadro 16.

Setor	Valor de Equivalência com o CEPAC (R\$)
Pinheiros	1.266,75
Faria Lima	1.336,80
Hélio Pelegrino	1.170,78
Olímpadas	1.320,67

Quadro 16 Valor da Equivalência com o CEPAC para terreno maior. Fonte: EMURB

A conclusão é da viabilidade econômica positiva em todo o território da Operação Urbana, com o lançamento do CEPAC no valor mínimo de R\$ 1.100,00, pois os custos

¹⁵⁸ Laudo 11.560/04 desenvolvido por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações – Capítulo 4 - para EMURB.

dos empreendimentos que utilizem CEPAC são menores do que os valores a serem dispendidos na aquisição de área maior de terreno para executar construção com a mesma área.

a2) A determinação do Índice Fiscal abaixo do qual torna-se desinteressante a aplicação da Operação Urbana Faria Lima;

No Quadro 17 está o valor do Índice Fiscal (R\$/m²) de terrenos incorporáveis, com nas mesmas características, área e em zonas¹⁵⁹ de valor semelhante ao da Operação Urbana.

Setor	Zona	Uso Residencial	Uso Comercial
Pinheiros 1ª	2	3.055,56	4.125,00
Pinheiros 1ª	8CR3	2.037,04	2.750,00
Pinheiros 1b	2	2.037,04	2.037,04
Pinheiros 1c	2	1.410,26	1.410,26
Pinheiros 1c	3	940,17	940,17
Pinheiros 1c	4	940,17	940,17
Pinheiros 1d	2	1.309,52	1.309,52
Pinheiros 1d	3	873,02	873,02
Faria Lima 2ª	8CR3	3.055,56	3.960,00
Faria Lima 2b	2	4.074,07	5.133,33
Faria Lima 2c	2	3.333,33	3.850,00
Faria Lima 2d	2	2.820,51	6.160,00
Faria Lima 2e	1	2.851,85	3.300,00
Hélio Pellegrino 3a	2	3.055,56	4.125,00
Hélio Pellegrino 3b	2	3.055,56	3.300,00
Hélio Pellegrino 3c	2	1.466,67	3.300,00
Hélio Pellegrino 3c	3	977,78	2.200,00
Hélio Pellegrino 3c	4	977,78	2.200,00
Hélio Pellegrino 3d	2	2.444,44	3.300,00
Hélio Pellegrino 3e	2	488,89	733,33
Hélio Pellegrino 3e	4	977,78	1.466,67
Olimpíadas 4ª	9	1.561,73	1.894,44
Olimpíadas 4b	2	1.833,33	3.422,22
Olimpíadas 4b	4	1.222,22	2.200,00
Olimpíadas 4b	9	2.444,44	3.972,22
Olimpíadas 4c	2	1.833,33	2.566,66
Olimpíadas 4c	3	1.222,22	1.650,00
Olimpíadas 4d	2	1.833,33	3.080,00
Olimpíadas 4d	3	1.222,22	1.980,00
Olimpíadas 4d	4	1.222,22	1.980,00

Quadro 17 Índice Fiscal para os terrenos na região da Operação Urbana Faria Lima. Fonte: PMSP, 2004

A Operação Urbana torna-se vantajosa nos Setores em que os valores provenientes da outorga onerosa por conta do índice fiscal são superiores ao valor R\$ 1.100,00 do CEPAC, o que ocorre em 76% dos uso residencial e 86% do uso comercial.

b) A viabilidade econômica do CEPAC nos subsetores que compõem a Operação Urbana com base na comparação da Taxa Interna de Retorno (TIR):

Para a avaliação empresarial, a comparação das Taxas Internas de Retorno obtidas através do fluxo de caixa de empreendimentos efetuados por meio de três hipóteses possíveis de se definir no interior do perímetro¹⁶⁰:

Caso I - O investidor opta pela não adesão à Operação Urbana Faria Lima, com a aplicação do coeficiente de aproveitamento básico do Plano Diretor Estratégico.

Caso II - O investidor opta pela adesão à Operação Urbana Faria Lima com a aquisição de determinado número de CEPAC por valor de R\$ 1.100,00. O empreendimento apresenta Área Construída Computável equivalente ao produto entre a área do terreno e o coeficiente de aproveitamento limitado a 4 vezes a área do terreno, com aumento da área vendável do empreendimento quando comparado com o caso anterior.

Caso III - O investidor opta pela não adesão à Operação Urbana Faria Lima em empreendimento com a mesma área vendável do possibilitado pela adesão à Operação Urbana Faria Lima, pela aquisição de terrenos sobressalentes.

Para a comparação dos investimentos e medir o ganho futuro, foi adotado o indicador de qualidade Taxa Interna de Retorno – TIR, obtido através do fluxo financeiro dos

¹⁵⁹ Nomenclatura do trabalho original, Zoneamento de 1972.

empreendimentos projetados para cada subsetor. A composição do fluxo de cada empreendimento considera: a situação no zoneamento¹⁶¹, a área e o valor unitário do terreno, o valor da contrapartida financeira, as despesas com aprovação de projetos, o custo da construção e seu cronograma físico-financeiro, as despesas com marketing, a corretagem, o lucro do incorporador, os tributos e a receita com a comercialização das unidades que considera, além do valor da unidade, a forma de pagamento, a velocidade de vendas e a valorização.

Os valores de Taxa Interna de Retorno TIR para os empreendimentos residenciais estão apresentados no Quadro 18:

Subsetor	Zona	TIR (%a.a.)		
		Caso I C.A. Básico	Caso II Adesão à OUFL	Caso III C.A. Básico Computável = OUFL
1b	2	1,59	7,85	4,46
1c	2	5,94	12,55	10,17
1c	3	(3,28)	7,67	(0,92)
1c	4	(3,28)	7,67	(0,92)
1d	2	5,42	13,48	9,26
1d	3	(1,87)	9,76	0,59
2c	2	20,90	31,89	26,29
2d	2	26,78	38,35	33,96
3c	2	6,83	16,40	10,07
3c	3	2,83	15,58	5,42
3c	4	2,83	15,58	5,42
3d	2	12,03	15,08	13,43
3e	2	12,64	19,37	17,70
3e	4	0,21	12,32	2,21
4b	2	(0,20)	8,16	2,22
4b	4	(0,33)	9,34	0,13
4b	9	(17,80)	4,14	(15,14)
4c	2	4,60	11,66	7,80
4c	3	2,29	12,85	5,08
4d	2	2,22	9,96	5,00
4d	3	2,29	12,85	5,08
4d	4	(-2,03)	9,09	0,13

Quadro 18 Taxa Interna de Retorno - TIR para modelos hipotéticos de empreendimentos residenciais

¹⁶⁰ Laudo 11.560/04 desenvolvido por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações – Capítulo 5 - para EMURB.

¹⁶¹ Nomenclatura do trabalho original, Zoneamento de 1972.

Exemplificando, para um empreendimento no Setor Helio Pellegrino 3c tem-se:

- i) Com a aplicação do coeficiente de aproveitamento básico TIR = 2,83 % (Caso I);
- ii) Com a adesão à Operação Urbana Faria Lima pela aquisição de determinado número de CEPACs no valor de R\$ 1.100,00 cada, TIR = 15,58 % (Caso II)
- iii) Sem adesão à Operação Urbana Faria Lima, mas com a mesma área vendável possibilitada pela aquisição de terrenos sobressalentes TIR = 5,42 % (Caso III).

Os valores de TIR para os empreendimentos comerciais são apresentados no Quadro 19:

Subsetor	Zona	TIR (%a.a.)		
		Caso I C.A. Básico	Caso II Adesão à OUFL	Caso III C.A. Básico Computável = OUFL
1ª	2	(13,82)	6,48	(9,70)
1b	2	(5,98)	19,78	1,70
1c	2	3,13	25,85	11,22
1c	3	10,23	21,15	12,78
1c	4	10,23	21,15	12,78
1d	2	(0,13)	24,75	6,99
1d	3	10,23	21,69	12,78
2ª	8CR3	14,59	18,71	14,60
2b	2	(9,30)	16,53	(5,88)
2c	2	9,08	39,47	6,11
2d	2	7,42	21,42	14,22
2e	1	30,74	45,36	30,56
3ª	2	(20,94)	2,63	(16,89)
3b	2	(14,40)	8,71	(10,29)
3c	2	(4,06)	15,21	1,43
3c	3	12,03	18,04	14,30
3c	4	12,03	18,04	14,30
3d	2	(1,37)	12,42	(0,75)
3e	2	11,02	25,43	13,41
3e	4	12,52	19,50	11,46
4b	2	(4,53)	19,54	2,11
4b	4	15,27	25,11	20,26
4b	9	(8,20)	16,19	(1,45)
4c	2	(1,51)	24,71	7,32
4c	3	17,69	28,47	23,66
4d	2	(4,34)	18,44	3,01
4d	3	17,69	25,65	23,66
4d	4	11,00	20,67	14,88

Quadro 19 TIR para modelos hipotéticos de empreendimentos comerciais. Fonte: AMARAL D'AVILA.

Exemplificando, para um empreendimento no Setor Helio Pellegrino 3e tem-se:

- i) Com a aplicação do coeficiente de aproveitamento básico $TIR = 11,02\%$ (Caso I);
- ii) Com adesão à Operação Urbana Faria Lima pela aquisição de determinado número de CEPACs no valor de R\$ 1.100,00 cada, $TIR = 25,43\%$ (Caso II);
- iii) Sem adesão à Operação Urbana Faria Lima, mas com a mesma área vendável possibilitada pela aquisição de terrenos sobressalentes $TIR = 13,41\%$ (Caso III).

Os resultados obtidos para as premissas adotadas, fundamentadas em parâmetros médios e genéricos, possibilitam a comparação entre as três hipóteses. Considerando-se a composição dos fluxos de empreendimentos residenciais e comerciais, o Caso II de investimento, correspondente à adesão a Operação Urbana Faria Lima, é a que apresentou maior Taxa Interna de Retorno - TIR em todos os subsetores e em todos os zoneamentos. Portanto, a melhor forma de investimento para empreendimentos residenciais e empreendimentos comerciais ocorre com a aquisição de CEPACs.

c) Verificação se o estoque da área adicional de construção vinculada à quantidade de CEPAC a ser emitida no âmbito da Operação Urbana Faria Lima é inferior à área adicional de construção potencialmente possível de ser consumida.

Para a determinação do estoque de terrenos existente no interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima foram efetuados estudos no âmbito dos subsetores, consolidando informações provenientes das quadras fiscais, dos projetos de desapropriação promovidos pela Prefeitura do Município de São Paulo e pela Companhia do Metrô, da Secretaria Municipal de Planejamento e de levantamentos realizados em

junho de 2004¹⁶². Considerando-se como sendo passível de adesão à Operação Urbana Faria Lima os terrenos existentes e os que possam abrigar empreendimentos imobiliários através de substituição do uso atualmente empregado, obteve-se o estoque de terrenos expresso no Quadro 20.

Setor	Área de Terreno (m ²) ¹⁶³	
	Total	Passível de Adesão
Pinheiros	1.010.000,00	640.000,00
Faria Lima	820.000,00	190.000,00
Hélio Pellegrino	1.430.000,00	920.000,00
Olimpíadas	800.000,00	400.000,00
TOTAL	4.060.000,00	2.150.000,00

Quadro 20 Estoque de terrenos passíveis de adesão à Operação Urbana . Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004.

A área construída adicional potencial referente a cada um dos subsetores foi obtida a partir do zoneamento e de sua correspondente vocação imobiliária. A determinação do estoque de área construída adicional potencial¹⁶⁴ foi feita através da indicação da porcentagem de terreno que o empreendimento comercial ou residencial ocupa nos diversos zoneamentos dos vários subsetores, considerando-se seus coeficientes de aproveitamento básico, conforme Quadro 21¹⁶⁵:

Setor	ACA _R (m ²)	ACA _{NR} (m ²)	ACA _T (m ²)
Pinheiros	907.520,00	904.778,42	1.812.298,42
Faria Lima	311.976,00	189.804,00	501.780,00
Hélio Pellegrino	1.432.449,00	1.086.521,00	2.518.970,00
Olimpíadas	388.396,50	718.453,50	1.106.850,00
TOTAL	3.040.341,50	2.899.556,92	5.939.898,42

Quadro 21. Estoque de área construída adicional potencial. Fonte: AMARAL D'AVILA , 2004

¹⁶² Laudo 11.560/04 desenvolvido por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações para EMURB.

¹³⁰ As áreas de terreno sobre os quais já estão protocolados processos de adesão à Operação Urbana Faria Lima e que ainda não foram aprovados também estão incluídos no Quadro 21.

¹³¹ Lei 13.871/2004 artigo 21 - deverá ser deduzido do estoque total previsto o estoque relativo às propostas protocoladas anteriormente à data de publicação da Lei.

A área de terreno onde haverá mudança de uso potencial foi determinada através da somatória das áreas de terreno que serão ocupadas pelo uso que não é permitido pelas posturas da legislação, conforme Quadro 22.

Setor	Mudança de Uso Residencial (m²)	Mudança de Uso Não Residencial (m²)	Mudança de Uso Total (m²)
Pinheiros	0,00	0,00	0,00
Faria Lima	2.646,00	20.244,00	22.890,00
Hélio Pellegrino	0,00	0,00	0,00
Olimpíadas	4.475,00	40.275,00	44.750,00
TOTAL	7.121,00	60.519,00	67.640,00

Quadro 22 - Estoque de área construída para mudança de uso Fonte: AMARAL D'AVILA, 2004

A quantidade Potencial de CEPAC foi determinada com a transformação da Área Construída Adicional Potencial e da Área de Mudança de Uso Potencial pelos fatores de equivalência estabelecidos pela Lei da Operação Urbana Faria Lima, conforme Quadro 23.

Setor e Subsetor	Área Adicional de Construção		Mudança de Uso	Taxa de Ocupação	
	Residencial	Com./Serviços		Residencial	Com./Ser.
Pinheiros 1ª	1,20	0,80	2,00	1,20	0,80
Pinheiros 1b	1,80	1,50	2,00	1,80	1,20
Pinheiros 1c	2,60	1,70	2,00	2,60	1,70
Pinheiros 1d	2,80	1,80	2,00	2,30	1,50
Faria Lima 2ª	0,80	0,50	1,50	0,80	0,50
Faria Lima 2b	0,90	0,60	1,50	0,90	0,60
Faria Lima 2c	1,10	0,80	1,50	1,20	0,80
Faria Lima 2d	1,30	0,50	1,50	0,80	0,50
Faria Lima 2e	1,80	1,20	1,50	1,80	1,00
H. Pellegrino 3ª	1,20	0,80	1,50	1,20	0,80
H. Pellegrino 3b	1,20	1,00	1,50	1,20	0,80
H. Pellegrino 3c	2,50	1,00	1,50	1,50	1,00
H. Pellegrino 3d	1,50	1,00	1,50	1,50	1,00
H. Pellegrino 3e	2,50	1,50	1,50	2,30	1,50
Olimpíadas 4a	0,90	0,60	2,00	0,90	0,60
Olimpíadas 4b	2,00	0,90	2,00	1,40	0,90
Olimpíadas 4c	2,00	1,20	2,00	1,80	1,20
Olimpíadas 4d	2,00	1,00	2,00	1,50	1,00

Quadro 23. Fatores de equivalência estabelecidos pela da Operação Urbana Faria Lima. Fonte EMURB

Os totais de Área Construída Adicional Potencial e de Mudança de Uso Potencial para Quantidade Potencial de CEPAC são apresentados no Quadro 24.

Setor	CEPAC ACA _R	CEPAC ACA _{NR}	Total	CEPAC MUR	CEPAC MunR	Total
Pinheiros	337.588,99	592.398,06	929.987,05	-	-	-
Faria Lima	246.359,37	302.058,25	548.417,62	1.764,00	4.116,00	5.880,00
H. Pellegrino	688.014,00	962.711,00	1.650.725,00	-	-	-
Olimpíadass	194.198,25	774.896,22	969.094,47	2.237,50	22.375,00	24.612,50
Total	-	-	4.098.224,14	-	-	30.492,50
Total 4.128.716,64						

Quadro 24 - Quantidade Potencial de CEPAC ACA_R proveniente de Área Construída Adicional de Uso Residencial CEPAC ACA_{NR} proveniente de Área Construída Adicional de Uso não Residencial CEPAC MUR proveniente de Mudança de Uso Residencial e CEPAC MUnR proveniente de Mudança de Uso não Residencial

Repetindo o Quadro 4 da Lei 13.871/2004 (pg 162), temos:

Perímetro	Estoque Líquido máximo (m²)		
	Residencial	Com / Ser	Total
Setor 1 – Pinheiros	286.695	96.600	383.295
Setor 2- Faria Lima	288.190	73.715	361.905
Setor 3 – H. Pelegrino	292.445	182.505	474.950
Setor 4 – Olímpíadas	190.440	95.565	286.005
TOTAL	1.057.770	448.385	1.506.155

Quadro 4 – Operação Urbana Faria Lima - Distribuição Geral dos Estoques Fonte: Lei 13.871/2004

Comparando-se os valores do Quadro 24 com o Quadro 4 conclui-se que a Área Adicional de Construção que cada setor tem capacidade de consumir é superior ao respectivo limite estabelecido pela lei da Operação Urbana Faria Lima, tanto para o uso residencial quanto para o não residencial.

Com a análise do levantamento de lançamentos imobiliários ocorridos no interior do perímetro da Operação Urbana entre 1996 e 2004, compreendendo o número de empreendimentos, o número de unidades, a área de terreno consumida, a área útil lançada, a área total lançada e o valor geral de vendas por tipologia, bem como a consideração do adensamento, histórico e vocação da região e dos melhoramentos urbanísticos e dos reflexos das obras, torna-se possível analisar a tendência de

crescimento dos produtos residenciais e comerciais em cada um dos setores¹⁶⁶, conforme Quadros 25 e 26:

SETOR	TENDÊNCIA
Pinheiros	Tendência de maior consumo
Faria Lima	Tendência de manutenção de consumo
Hélio Pellegrino	Tendência de maior consumo
Olimpíadas	Tendência de manutenção de consumo

Quadro 25. Tendência de crescimento de Uso Residencial Operação Urbana Faria Lima. EMURB

SETOR	TENDÊNCIA
Pinheiros	Tendência de maior consumo
Faria Lima	Tendência de manutenção de consumo
Hélio Pellegrino	Tendência de maior consumo
Olimpíadas	Tendência de diminuição de consumo

Quadro 26. Tendência de crescimento de Uso Comercial Operação Urbana Faria Lima. EMURB

Através das análises apresentadas conclui-se que o valor de R\$ 1.100,00 para CEPAC era economicamente viável para os investidores, razão de ter sido adotado pela Prefeitura Municipal de São Paulo a partir de 2004.

Verifica-se que a Área de Construção Adicional vinculada à quantidade de CEPACs que poderá ser emitida no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima é inferior à Área de Construção Adicional que potencialmente pode ser consumida pelo mercado.

Portanto, na Operação Urbana Consorciada Faria Lima está compatibilizada a quantidade de títulos com o estoque de potencial adicional de construção, conforme o grau de interesse do mercado imobiliário em seu consumo.

¹⁶⁶ Laudo 11.560/04 desenvolvido por Amaral D'Avila Engenharia de Avaliações – Capítulo 9 - para EMURB.

5.1.8. LEILÃO DE CEPAC DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA¹⁶⁷

Distribuição de CEPAC

A 1ª Distribuição Pública de CEPAC da Operação Urbana Faria Lima foi registrada em 26 de outubro de 2004¹⁶⁸, com quantidade autorizada de 367.290 CEPACs, totalizando um montante de R\$ 404.019.000,00 com prazo de encerramento de 2 anos. Inicialmente os resultados foram modestos. Nos leilões de 20 de julho de 2004 e 11 de dezembro de 2006 e nas colocações privadas foram ofertados 100.000 CEPACs, sendo arrematados 53.830 CEPACs, totalizando R\$ 59.213.000,00, vide Quadro 27.

1ª Distribuição de CEPAC's							
Leilão / Colocação Privada	Data	Ofertados	Vendido	Saldo em CEPACs	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$
Autorizado				367.290			
1º leilão	20/07/04	90.000	9.091	358.199	1.100	1.100	10.000.100
Colocação Privada	22/12/04	-	24.991	333.208	-	1.100	27.490.100
Colocação Privada	29/11/05	-	3.292	329.916	-	1.100	3.621.200
Colocação Privada	31/05/06	-	2.579	327.337	-	1.100	2.836.900
Colocação Privada	20/07/04	-	3.907	323.430	-	1.100	4.297.700
Colocação Privada	22/12/04	-	6.219	317.211	-	1.100	6.840.900
Colocação Privada	29/11/05	-	1.022	316.189	-	1.100	1.124.200
2º Leilão	31/05/06	10.000	2.729	313.460	1.100	1.100	3.001.900
		100.000	53.830	313.460			59.213.000

Quadro 27 Leilões Bovespa para colocação de CEPACs de 20/07/2004 a 31/05/2006. Fonte: EMURB

¹⁶⁷ A Operação Urbana é registrada na CVM sob o nº 2004/02, em 15 de outubro de 2004.

¹⁶⁸ A 1ª Distribuição Pública de CEPACs é registrada na CVM sob o nº. CVM/SER/TIC/2002/002 em 26 de outubro de 2004

A 2ª Distribuição Pública de CEPAC da Operação Urbana Faria Lima foi registrada em 28 de setembro de 2007¹⁶⁹, com quantidade autorizada de 313.460 CEPACs em encerramento de dois anos, totalizando nos leilões de 17 de outubro de 2007 e 12 de março de 2008 e nas colocações privadas totalizando R\$ 413.662.358,60, vide Quadro 28. No leilão de CEPAC da Operação Urbana Faria Lima realizado em 17 de outubro de 2007 foram ofertados 156.730 títulos, alcançando preço de até R\$ 1.240,01 por CEPAC. No leilão de CEPACs da Operação Urbana Faria Lima realizado em 12 de março de 2008, foram ofertados 83.788 títulos, com o preço de lançamento de R\$ 1.300,00. A disputa de treze investidores interessados representados por seis corretoras de valores, atingiu o preço máximo de R\$ 1.538,01 por CEPAC.

Leilão / Colocação Privada	Data	Ofertados	Vendido	Saldo em CEPACs	Valor Realizado	R\$
Autorizado				313.460		
1º leilão	17/10/07	156.730	156.730	156.730	1.240,01	194.346.7667,30
Colocação Privada	20/12/07	0	72.942	83.788	1.240,01	90.448.809,42
2º Leilão	12/03/08	83.788	83.788	0	1.538,01	128.866.781,88
		240.518	313.460			413.662.358,60

Quadro 28 - Leilões Bovespa para colocação de CEPACs de 17/10/2007 a 15/04/2008. Fonte: EMURB

Em 21 de outubro de 2008, a colocação privada de 2500 títulos a R\$ 1.724,72, correspondeu a totalização de R\$ 4.311.800,00.

A 3ª Distribuição Pública de CEPAC da Operação Urbana Faria Lima tem leilões realizados em 05 de fevereiro e 05 de março de 2009, com a colocação de 56.521 CEPACs totalizando R\$ 96.108.515,00, vide Quadro 29.

¹⁶⁹ A 2ª Distribuição Pública de CEPACs é registrada sob o nº CVM/SER/TIC/2007/02 em 28 de setembro de 2007

3ª Distribuição	Data	Ofertados	Vendido	Saldo em CEPACs	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$
Leilão	05/02/09	100.000	55.000	45.000	1.700	1.700	93.500.000,00
Leilão	05/03/09	30.000	1.521	28.479	1.715	1.715	2.608.515,00
Total							96.108.515,00

Quadro 29 - Colocação de CEPACs em 2009 Operação Urbana Faria Lima Fonte: EMURB

A colocação de CEPACs até 31 de março de 2009 está apresentada no Quadro 30.

Movimentação	Quantidade de CEPACs vendidos
1ª Distribuição (23/10/2004)	53.830
2ª Distribuição (28/09/2007)	313.460
3ª Distribuição (17/12/2008)	56.521
Programa Colocações Privadas 2008- 09	3.112
Saldo Total	426.923

Quadro 30 – Colocação de CEPACs até 31/03/2009. Fonte: EMURB

A Foto 50 apresenta o Edital do 1º. Leilão da 3ª. Distribuição Pública de CEPAC da Operação Urbana Faria Lima e a Foto 51 a situação atual da av. Faria Lima



Foto 50 - Edital de leilão de CEPAC Operação Urbana Faria Lima



Foto 51 – Av. Faria Lima, 2008

A quantidade de Área Adicional de Construção proveniente de conversão de CEPACs por setor até 08 de abril de 2009 é apresentado no Quadro 31.

Setores	Área Adicional	Modificação de Uso
Hélio Pellegrino	65.661	13.626
Faria Lima	112.373	3.499
Pinheiros	17.632	855
Olimpíadas	104.323	1.503
Sub Total	299.989	19.483
Total	319.472	

Quadro 31 - Utilização de CEPACs até 08/04/2009. Fonte: Relatório EMURB

A relação de CEPACs provenientes de leilão, colocações e ainda em circulação, até 08 de abril de 2009, está apresentado no Quadro 32.

RESUMO de CEPACs	
CEPACs Leiloados	309.471
CEPACs Colocações Privadas	117.452
SubTotal	426.923
CEPACs convertidos	(319.472)
CEPACs em circulação	107.451

Quadro 32 – Resumo de CEPAC convertido e em circulação até 08/04/2009. EMURB

Consumo de Área Adicional de Construção

O controle de Estoque Consumido de Área Adicional de Construção da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, distribuído por setor, até 08 de abril de 2009 está apresentado no Quadro 33.

Setores	Estoque Máximo (m²)		Estoque Consumido (m²)	
	Residencial	Não residencial	Residencial	Não Residencial
Hélio Pellegrino	292.445,00	182.505,00	67.611,11 (23,12%)	35.389,67 (19,39%)
Faria Lima	288.190,00	73.715,00	13.527,27 (4,69%)	66.895,15 (90,75%)
Pinheiros	286.695,00	96.600,00	22.769,70 (7,94%)	16.249,71 (16,82%)
Olimpíadas	190.440,00	95.565,00	2.079,10 (1,09%)	95.563,13 (100,00%)
Totalização	1.506.155,00		320.084,84	

Quadro 33 - Áreas utilizadas por (m²) por setor até 08/04/2009. Relatório EMURB

A distribuição de Estoque de Área Adicional de Construção consumido da Operação Urbana Consorciada Faria Lima por setor, até 08 de abril de 2009, inclusive quantidade em análise, é apresentado no Quadro 34.

Setores	Estoque em Análise (m²)		Estoque Disponível (m²)	
	Residencial	Não Residencial	Residencial	Não Residencial
Hélio Pellegrino	33.871,67	15.879,71	224.833,89	147.115,33
Faria Lima	0,00	7.714,50	274.662,73	6.819,85
Pinheiros	0,00	4.456,09	263.925,30	80.350,29
Olimpíadas	0,00	0,00	188.360,90	1,87
Totalização	61.921,97			

Quadro 34 - Porcentagem consumida de CEPAC até 08/04/2009. Fonte: Relatório EMURB

A disponibilidade de Estoque de Área Adicional de Construção na Operação Urbana Consorciada Faria Lima, em 08 de abril de 2009, é apresentada no Quadro 35

Estoque de Área Adicional de Construção (m²) para Efeito de Oferta de CEPACs	
Limite de Estoque	1.310.000,00
Estoque Consumido - Lei 11.732/95	226.260,48
Estoque Consumido – Lei 13.769/04	320.084,84
Estoque Geral Disponível	763.654,68

Quadro 35 - Disponibilidade de Estoque de Área para oferta de CEPAC em 08/04/2009. EMURB

A arrecadação extra tributária

A arrecadação extra tributária proveniente da Operação Urbana Faria Lima desde seu início até 31 de março de 2009, compreendendo recebimento de contrapartidas até 2004 e, posteriormente os leilões de CEPACs, é apresentada no Quadro 36.

Arrecadação Extra-Tributária (R\$)		
Recebimentos de contrapartidas	Até 30/06/2004	311.958.986,72
1ª Distribuição CEPAC	20/07/04 a 31/05/06	59.213.000,00
2ª Distribuição CEPAC	01/01/2008 a 31/03/2008	413.662.358,60
3ª Distribuição CEPAC	01/04/2008 a 31/03/2009	96.108.515,00
Colocações Privadas 2008-09		49.844.261,73
TOTAL		R\$ 935.098.922,32

Quadro 36 Arrecadação extra tributária até 31/03/2009. Fonte: EMURB.

A utilização dos recursos provenientes da Operação Urbana Faria Lima até 31 de março de 2009 é apresentada no Quadro 37

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS (R\$)	
Outorga Onerosa	360.762.848,45
CEPAC – Leilão	433.364.464,18
CEPAC – Colocação Privada	140.971.609,42
Rendimento Aplicação Financeira	54.788.161,59
TOTAL ARRECADADO	989.887.083,64
Desapropriações	121.519.882,32
HIS – Repasse à COHAB – SEHAB	51.854.531,04
Serviços e Obras	503.402.859,55
Outras Despesas	52.105.701,53
TOTAL APLICADO	728.882.974,44
SALDO	261.004.109,20

Quadro 37. Utilização dos recursos da Operação Urbana Faria Lima até 31 03 2009 EMURB

Na Operação Urbana Faria Lima é possível a comparação entre várias alternativas para a obtenção do potencial adicional de construção. Inicialmente, para a Area Diretamente Beneficiada o estabelecimento de um referencial de valor pela CNLU da SEMPLA, atualizado periodicamente, e para a Area Indiretamente Beneficiada a contrapartida determinada por laudo técnico, caso a caso. A partir de 2004 a alternativa de leilão de Certificados adicionais de construção CEPACs. Os dados apresentados evidenciam a eficácia possibilitada pelos leilões feitos pelo BOVESPA.

Os recursos provenientes do último leilão estão sendo aplicados, principalmente, na recuperação do Largo da Batata. Os próximos leilões terão seus recursos empenhados na realização de:

- i) Ordenamento do território, articulado com os condicionantes ambientais, objetivando o desenvolvimento sustentável, voltado ao cumprimento dos compromissos assumidos quando da obtenção da licença ambiental.

- ii) Construção do boulevard da av. Pres. Juscelino Kubitshek, do túnel Jânio Quadros ao túnel Tribunal de Justiça, com as respectivas passagens de nível na avenida Brigadeiro Faria Lima.

Conclusão

As contrapartidas recebidas anteriormente a Revisão da Operação Urbana de 2004 apresentaram valor superior a trezentos milhões de reais. Com a introdução dos leilões de CEPACs a partir de dezembro de 2004, decorreu um tempo até os investidores aderissem significativamente ao novo sistema, arrecadando até maio de 2006 treze milhões de reais por leilões e cinquenta e seis milhões de reais com colocações privadas. A retomada dos leilões a partir de setembro de 2007 apresentou resultados melhores, com a arrecadação de noventa milhões de reais em uma colocação privada e mais de trezentos e vinte e três milhões de reais em apenas dois leilões¹⁷⁰, com o valor do CEPAC sendo arrematado inicialmente por R\$ 1.240,01 e no final por R\$ 1.538,01. Em outubro de 2008 houve uma colocação privada de mais de quatro milhões de reais e em dois leilões do primeiro trimestre de 2008 a arrecadação de mais noventa e seis milhões de reais, com o valor do CEPAC sendo arrematado por R\$ 1.715,00. Portanto, a arrecadação extra tributário da Operação Urbana Faria Lima da ordem de R\$ 935 milhões até abril de 2009, tem se mostrado satisfatória para o atendimento das necessidades da região. Porém, a Municipalidade deve participar da valorização imobiliária possibilitada pela flexibilização no uso e ocupação do solo, o que não tem ocorrido de forma significativa na Operação Urbana Faria Lima.

¹⁷⁰ Leilões de 17/10/2007 e 12/03/2008.

5. 2. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA

5.2.1. INTRODUÇÃO

A área da Operação Água Branca, Lei nº 11.774/95, com área de três milhões de metros quadrados localiza-se entre as pontes da Casa Verde e Freguesia do Ó, tendo como limite sul a rua Turiassú e limite norte a avenida Presidente Castelo Branco, marginal do rio Tietê. Trata-se de extensão oeste do centro expandido da cidade, caracterizada por grandes plantas industriais e glebas não urbanizadas. A região vinha perdendo a dinâmica econômica e população, com muitos domicílios vazios ou ocupados por cortiços, sem apresentar nenhuma atividade imobiliária expressiva. A retificação do rio Tietê originou áreas de domínio municipal, grande parte permanecendo sub-utiizadas e algumas sendo objeto de cessão a terceiros.

A Operação Urbana Água Branca¹⁷¹ é analisada quanto as potencialidades de suas subregiões, as diretrizes de uso e ocupação do solo, a estratégia operacional para sua implantação e a participação da iniciativa privada, nas correspondentes intervenções urbanísticas. A Operação Urbana aprovou Área Adicional de Construção correspondente a uma receita superior a cinquenta milhões de reais. Originalmente, apenas 25% da Área Adicional de Construção era destinada para uso residencial. O mercado imobiliário tem revelado que mais de 60% das solicitações tem sido para habitação. Caso todos pedidos em análise fossem aprovados, o estoque para fins residenciais já teria se esgotado.

¹⁷¹ Operação Urbana Água Branca aprovada em 1995 - as referências ao Zoneamento estão na nomenclatura vigente antes da implantação do Plano Diretor Estratégico de 2002.

¹¹⁰ Oferta de transporte de massa pela linha Leste/Oeste do Metrô e pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM.

A Operação Urbana Água Branca, para agilizar suas condições de viabilização, deverá ter a sua legislação revista, com a introdução do Certificado potencial adicional de construção CEPAC a ser leiloado pelo BOVESPA, e seu perímetro compartimentalizado em setores com o correspondente estoque de potencial adicional de construção disponível, estabelecendo os fatores de conversão do título para cada setor.

5.2.2 CONCEITUAÇÃO

A Operação Água Branca estabelece diretrizes para acelerar o desenvolvimento urbano a partir do Memorial da América Latina e do Terminal da Barra Funda, induzindo o aproveitamento da disponibilidade de terrenos vagos ou sub-utilizados, correspondentes a 23% de área da antiga várzea do rio Tietê na orla da ferrovia, região beneficiada pela oferta de transporte de massa¹⁷² ligando o Centro da cidade à afluyente região sudoeste. (SÃO PAULO, 1995).

Os principais objetivos da Operação Urbana Água Branca são:

- a) com o estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, promover o desenvolvimento e a reestruturação da área visando oferta de empregos no setor terciário, o controle no uso industrial e o incremento na disponibilização de moradias;
- b) induzir a ocupação racional dos grandes vazios urbanos da região, através de reparcelamento do solo;

- c) elaborar diagnóstico do sistema de drenagem, como os problemas crônicos de inundação na várzea do Tietê;
- d) promover a otimização no uso do sistema de transporte coletivo disponível;
- e) ampliar o sistema viário, compatibilizando os índices de mobilidade individual e coletiva com o índice de empregos da região;
- f) garantir à população padrões ambientais e paisagísticos adequados com a criação de espaços públicos, implantação de equipamentos coletivos e áreas verdes;
- g) implantar habitações de interesse social;
- h) desenvolver os mecanismos jurídicos e institucionais necessários para viabilizar a captação junto ao setor privado dos recursos financeiros necessários ao cumprimento do plano de obras;
- i) garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação da Operação Urbana;
- j) incentivar a utilização dos equipamentos culturais e de lazer existentes;
- k) incentivar por meio do mecanismo de transferência de potencial construtivo a recuperação e manutenção de edifícios protegidos pelo patrimônio histórico tombados ou enquadrados na categoria Z8-200 (atual ZEPEC).

Em se tratando de uma região com uso e ocupação do solo caracterizado pela heterogeneidade, o método de trabalho para a análise da Operação Urbana Água Branca deve ser aplicado de forma minuciosa, conforme Fotos 52 e 53, compreendendo faixas paralelas com a seguinte discriminação, de Norte para Sul:

- a) Setor A do rio Tietê à avenida Marques de São Vicente e da avenida Abraão Ribeiro à avenida Comendador Martinelli;
- b) Setor B da avenida Marquês de São Vicente ao antigo leito ferroviário e da avenida Abraão Ribeiro à avenida Santa Marina;
- c) Setor C do antigo leito ferroviário à avenida Francisco Matarazzo e da avenida Pacaembú à avenida Santa Marina;
- d) Setor D em dois triângulos, um a leste do Parque Fernando Costa e outro entre a avenida Francisco Matarazzo e a rua Turiaçú;
- e) Setor E Perdizes.

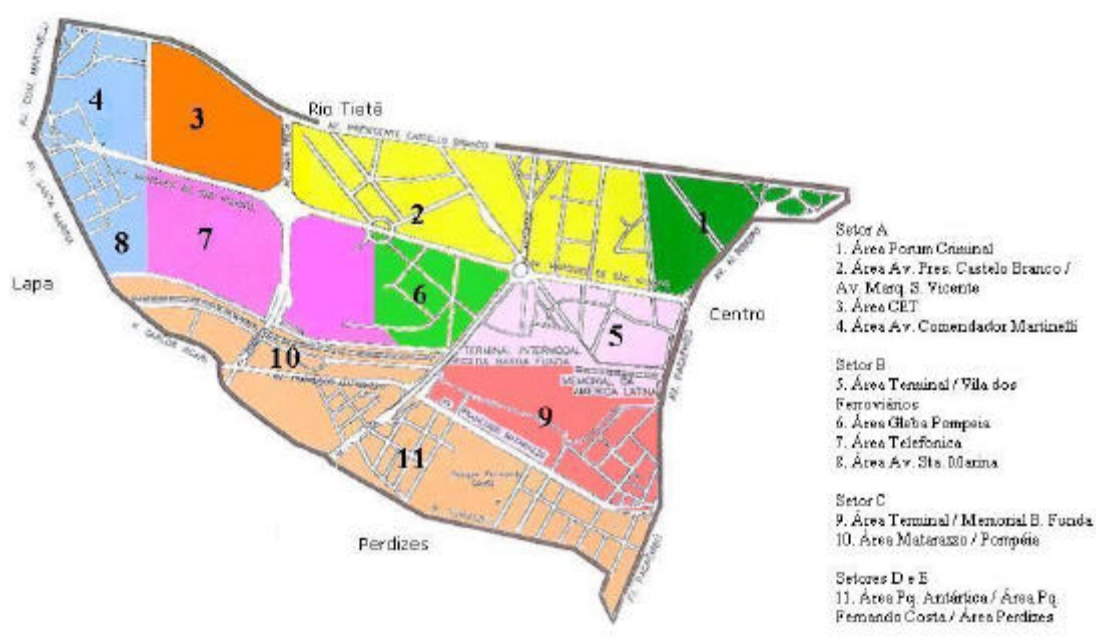


Foto 52. Perímetro da Operação Urbana Água Branca. Fonte: EMURB

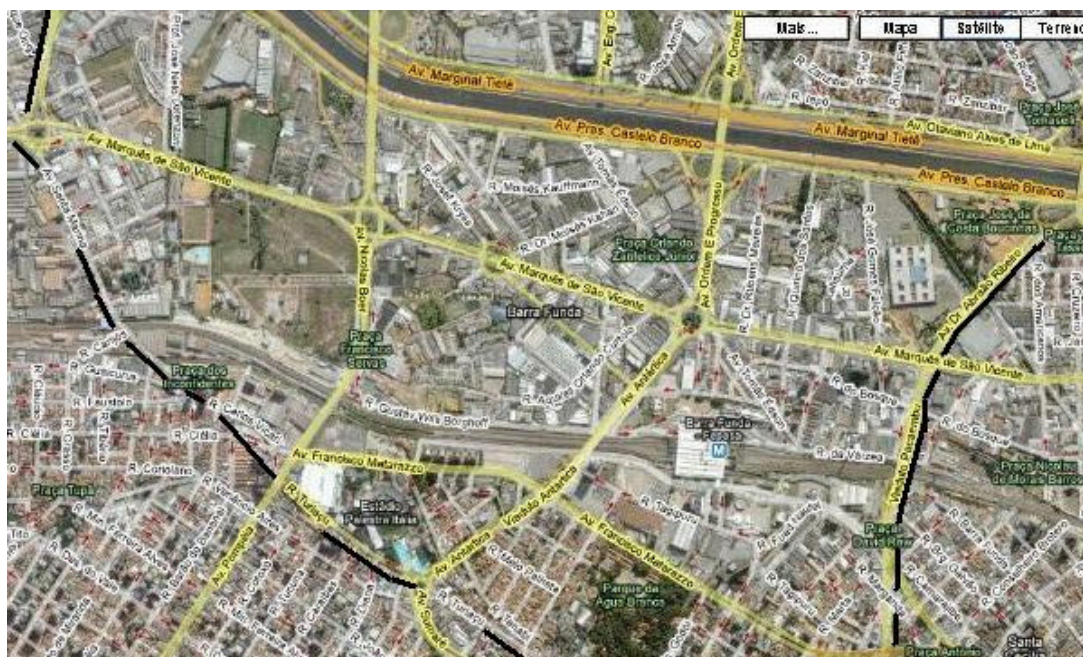


Foto 53 - Sistema Viário da Operação Urbana Água Branca. Fonte: Google, 2009

O Setor A é constituído de quatro áreas distintas, a saber:

- i) Área Forum Criminal Ministro Mário Guimarães definida como Z8 (atual ZM3a), com grande potencial para uso institucional e de serviços devido à proximidade do Fórum Criminal e ao baixo índice de aproveitamento, com 57% da área com a disponibilidade de terrenos vagos de propriedade pública e privada, sendo seis lotes com 121.720 m^2 .
- ii) Área av. Presidente Castelo Branco, Zona Z2 (atual ZM3a) apresentando predominância de uso industrial, constituída por imóveis passíveis de reciclagem como galpões de transportadoras e depósitos, com apenas 6% de terrenos vagos, totalizando 56.284 m^2 , devendo ser mantida como uso industrial, com controle ambiental, estimulando a reciclagem das edificações.

iii) Área Companhia de Engenharia de Tráfego - CET¹⁷³ congelada devido às disposições da legislação de uso e ocupação do solo como zona Z8 (atual ZM3a). Deve ser estimulada a sua permanência como uso institucional, com baixo índice de ocupação, afim de garantir a permeabilidade do solo e ser incentivado o parcelamento das áreas remanescentes do leito desativado da ferrovia.

iv) Área av. Comendador Martinelli¹⁷⁴, definida como Z6 (atual ZM3a), apresenta 124.499 m² de terrenos vagos em 33% da área, a presença de indústrias em 14% da área, de atividades comerciais e de prestação de serviços diversificados em 34% da área. Nessa área deve ser consolidada a ocupação industrial e de atividades terciárias ligadas à produção.

O Setor B é formado por cinco áreas a saber:

i) Área do Terminal da Barra Funda e Vila dos Ferroviários¹⁷⁵ definida como zonas Z3 (atual ZM3a) e Z4 (atual ZM3b), constituiu-se no vetor principal de renovação com a transformação de antigas unidades industriais em centros de negócios, possibilitado pela excepcional acessibilidade ao transporte de massa.

ii) Área Gleba Pompéia¹⁷⁶ congelada por disposições de zoneamento como Z8 (atual ZM3a), apresenta parcelamento irregular a ser reformulado, ruas parcialmente abertas e lotes alienados. As excelentes condições de acessibilidade decorrentes da implantação da futura estação Água Branca do Metrô têm estimulado as atividades terciárias em substituição às atividades industriais.

¹⁷³ Área limitada pelas avenidas: Pres. Castelo Branco, Água Preta, Gustav W. Borghoff e Prof. José Neto Lorenzon,

¹⁷⁴ Área limitada por: avenida Embaixador Macedo Soares, avenida José Neto Lorenzon, avenida Gustav W. Borghoff, avenida Santa Marina e avenida Comendador Martinelli.

¹⁷⁵ Sub área Terminal e Vila dos Ferroviários limitada por avenida Marques de São Vicente, avenida Dr. Abraão de Moraes, rua da Várzea e avenida Antártica,

¹⁷⁶ Área limitada por: avenida Pres. Castelo Branco, Avenida Água Preta, avenida Gustav W. Borghoff e avenida Prof. José Neto Lorenzon,

iii) Área Telefônica situada em gleba de 250.000 m², zona Z8 (atual ZM3a), onde está sendo desenvolvido pela Tecnisa projeto de habitação para classe média.

iv) Área av. Santa Marina¹⁷⁷ definida como Z6 (atual ZM3a), com 64% de uso industrial. Não apresenta terrenos disponíveis, devendo ser estimulada a diminuição na taxa de ocupação para garantir maior permeabilidade do solo.

O Setor C é formado por duas áreas:

i) Área do Terminal da Barra Funda e Memorial da América Latina¹⁷⁸ definida como Z3 (atual ZM3b). Área ocupada por habitações unifamiliares de padrão médio, sendo 34% da área com predominância de uso industrial em lento processo de renovação. É proposta a criação de mecanismos de estímulo para as atividades terciárias e habitações verticalizadas.

ii) Área Matarazzo¹⁷⁹ definida como Z2 (atual ZM3a) que sediava na primeira metade do século XX diversas unidades das Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo. Hoje está sendo construído projeto de grande impacto - o Centro Empresarial Água Branca, com vários edifícios concluídos.

O Setor D é formado por duas áreas a saber:

i) Área Parque Antártica, Z-2 (atual ZM3a) onde além da Sociedade Esportiva Palmeiras, também se localiza o Shopping Bourbon.

¹⁷⁷ Área limitada pelas avenidas: Embaixador Macedo Soares, José Neto Lorenzon, Gustav W. Borghoff, Santa Marina e Comendador Martinelli.

¹⁷⁸ Sub área Terminal e Memorial da América Latina limitada por: avenida Dr. Abraão de Moraes, avenida Francisco Matarazzo, avenida Antartica e ferrovia.

¹⁷⁹ Área limitada por: avenida Francisco Matarazzo, avenida Antártica, avenida Gustav W. Borghoff, rua Carlos Vicari e rua Turuassu.

ii) Área Parque Fernando Costa, local de maior concentração de áreas verdes na região, onde se localizam Escola Senai, Compre Bem e o Sonda Supermercado.

O Setor E é constituído pela Área Perdizes¹⁸⁰ definido como Z2 (atual ZM2) e Z3 (atual ZM3a). Caracteriza-se pelo bom padrão de conservação, com tendência crescente de transformação para uso em serviços. Apresenta-se, também, como área para a implantação de empreendimentos habitacionais de padrão médio e alto devido a: localização de comércio, proximidade de polo de serviços e disponibilidade de equipamentos coletivos voltados à cultura e lazer, como SESC Pompéia e Memorial da América Latina.

Conclui-se que na Operação Urbana Água Branca é importante a manutenção do equilíbrio entre as bases da parceria público privada, em benefício da receptividade do potencial adicional de construção pelo mercado imobiliário,.

5.2.3. DIRETRIZES DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

A Operação Urbana Água Branca oferece mecanismos de incentivos como a outorga por meio de contrapartida, exceção à legislação vigente, para a realização de empreendimentos e a recuperação de imóveis na área de sua abrangência¹⁸¹, através de:

- i) Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias;

¹⁸⁰ Área limitada por: avenidas Francisco Matarazzo, Antártica e Gustav W. Borghoff, ruas Carlos Vicari e Turuassu.

- ii) Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público;
- iii) Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com legislação vigente, concluídas até a data da publicação da Lei da Operação Urbana;
- iv) Permissão de realização por entes privados de obras e serviços de melhoria e conservação de áreas públicas, sem qualquer ônus para a Prefeitura, mas sob sua orientação.

A contrapartida poderá ser¹⁸²:

- 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.

A contrapartida financeira mínima será calculada pela seguinte fórmula:

$$C_{\text{fmin}} = 0,6 \times (vt2 - vt1) \times At \quad \text{Onde:}$$

vt1 = valor original de mercado do metro quadrado de terreno;

vt2 = valor do metro quadrado do terreno após a concessão do benefício;

At = área do terreno objeto da proposta.

O objetivo básico de uso e ocupação do solo definida pela Operação Urbana Água Branca é a intensificação das atividades terciárias, por meio da extensão do centro da Metrópole

em direção ao centro da Lapa, com o adensamento de um pólo de serviços. Este processo previa potencial adicional de construção residencial de 300.000 m² e comercial de 900.000 m². O mercado imobiliário revela que a região dispõe de um perfil mais voltado para uso residencial, o que deve implicar em reformulação na caracterização do estoque de potencial construtivo. Houve em 2004 concurso público realizado pela Prefeitura que objetivava o aproveitamento de área de um milhão de metros quadrados para habitações verticalizadas. O projeto denominado Bairro Novo não foi viabilizado devido a dificuldades fundiárias nas áreas Pompéia, CET e Telefônica. As grandes áreas vazias e sub-utilizadas inseridas em zona de uso especial Z8 (atual ZM3a) têm sofrido pesadas restrições quanto aos usos permitidos e aos índices de ocupação. A manutenção de tais restrições tem se constituído em anacronismo frente à disponibilidade de infraestrutura local e ao valor potencial do solo na região, requerendo o seu parcelamento e arruamento. Esta característica é aplicada em área de propriedade municipal com 73.700 m² localizada na Área Forum Criminal, em aproximadamente 245.000 m² de propriedade privada e 235.000 m² de propriedade do governo federal na Área Pompéia.

Quanto ao uso habitacional, novos incentivos devem implementar empreendimentos imobiliários voltados para o mercado de classe média e alta na Área Perdizes e a relocação da população favelada para a Área da avenida Comendador Martinelli, com a construção de unidades habitacionais de interesse social pela Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB. A Área CET deve ser mantida como reserva institucional da região, em função do interesse de diversos setores da Prefeitura em seu aproveitamento. A outorga onerosa do direito de construir tem como limite máximo de quatro vezes a área dos lotes para a região. Antes do Plano Diretor Estratégico 2002 havia a possibilidade de

limite máximo seis¹⁸³ nas áreas do Terminal da Barra Funda e Vila dos Ferroviários, zonas Z3 e Z4 (atual ZM3b).

A contrapartida da flexibilização do zoneamento permitida pela Operação Urbana pode ser paga em dinheiro, obras ou imóveis, como já expresso. Os recursos financeiros são depositados em fundo específico administrado pela Prefeitura, cujo aplicação é decidida por um Conselho Gestor. A análise urbanística e de contrapartidas é feita, caso a caso, por um Grupo Intersecretarial da Prefeitura.

5.2.4. ESTRATÉGIA OPERACIONAL

As intervenções de curto prazo são possibilitadas pelas peculiaridades da região, como o índice de ocupação dos lotes muito inferior aos limites legais vigentes, a disponibilidade de bens municipais vagos ou sub-utilizados, passíveis de reciclagem, e a reduzida quantidade de proprietários¹⁸⁴.

A implantação da Operação Urbana Água Branca estrategicamente divide-se em duas áreas, cada uma com filosofia de intervenção compatível com o potencial imobiliário e o nível de consolidação de sua ocupação. Estas são:

- i) Áreas Sudeste (Forum Criminal, Memorial da América Latina, Vila dos Ferroviários, Gleba Pompéia, CET, Matarazzo e Perdizes), passíveis de valorização a curto prazo pela disponibilidade de terrenos vagos e sub utilizados, ideais para atender a crescente renovação do mercado imobiliário, com

¹⁸³ Adequação ao Plano Diretor 2002.

¹⁸⁴ A reduzida quantidade de proprietários facilita as negociações na implementação de mecanismos de urbanização consorciada.

possibilidades concretas de transformações urbanísticas por meio de reparcelamento do solo e da implantação de sistema viário proveniente da agregação de recursos financeiros da iniciativa privada com a venda de potencial construtivo;

- ii) Áreas de Noroeste (avenidas Presidente Castelo Branco, Comendador Martinelli e Santa Marina) que, por cumprirem importante função quanto à oferta de empregos, dispensam intervenção que possa comprometer tal característica.

As condições de ocupação e adensamento da região têm sido limitadas pela insuficiência da estrutura de drenagem e do sistema viário, como analisado a seguir.

O sistema de macro drenagem da região encontra-se saturado, tornando-se imperativa a sua revisão e complementação. Compreende cinco conjuntos de galerias, o córrego Água Branca e Água Preta, as áreas de contribuição da avenida Antártica, da rua Quirino dos Santos e da avenida Pacaembu. O atendimento do índice de permeabilidade compatível com o exigido pela legislação vigente se dará com a criação de pequenos parques ao longo dos córregos Água Preta e Água Branca e a adequação parcial dos passeios públicos das sub áreas com área verde.

Para incrementar este processo, nos empreendimentos privados deve ser estabelecido o mínimo de 30% da área do lote como permeável, preferencialmente junto à testada, como recurso de composição paisagística das áreas públicas, com redução no impacto causado pelo adensamento sobre o sistema de macro drenagem.

Quanto ao sistema viário, deve ser dada ênfase às ligações com os principais corredores de circulação na região, bem como a integração com a transposição do leito da ferrovia junto à futura estação Água Branca do Metrô, na extensão da avenida Santa Marina e o melhoramento no acesso para a estação Água Branca da antiga Rede Ferroviária Federal - RFFSA.

Com relação às edificações, na sub área da Vila dos Ferroviários foram construídos: o conjunto Cores da Barra com quatro edifícios residenciais de alto padrão de 25 andares, o Millennium Business Center, composto em duas torres de escritórios de 18 andares, entre outros menores. Na sub área Matarazzo estão concluídas algumas torres do Centro Empresarial Água Branca, complexo de alto padrão e tecnologia de última geração, com o Museu de Arte Contemporânea - MAC e o espaço cultural instalado na antiga casa de caldeiras das fábricas. A continuidade deste Centro Empresarial avança na direção do viaduto Pompéia, vizinho ao viaduto Antártica. O Centro Empresarial Água Branca, com previsão de demanda de quatro mil viagens na hora de pico, apresenta como contrapartida a abertura da avenida Auro Soares de Moura Andrade, ligando o Terminal da Barra Funda à avenida Santa Marina, possibilitando a transformação da avenida Francisco Matarazzo em um boulevard. A obra, parcialmente executada, ameniza o impacto no sistema viário, representado por uma população flutuante estimada em trinta e cinco mil pessoas. No terreno de 250.000 m², originalmente da Companhia Telefônica, está sendo desenvolvido pela Tecnisa amplo projeto residencial para a classe média.

Concluindo, pode-se afirmar que a Água Branca, Barra Funda e os demais bairros que acompanham os trilhos da antiga Santos-Jundiaí, com inúmeros galpões, armazéns e ramais desativados ao longo da ferrovia, devem acolher modernos núcleos comerciais,

residenciais, de lazer e de serviços, estabelecendo relação sinérgica com os excelentes equipamentos urbanos existentes na região¹⁸⁵.

5.2.5. INTERVENÇÃO URBANÍSTICA

A Operação Urbana Água Branca aprovou 22 projetos, sendo 10 comerciais e o restante residenciais. Estes últimos constituem 2.971 unidades habitacionais localizadas nas Perdizes, 600 na Água Branca e 1.568 na Barra Funda. Dentre os empreendimentos comerciais beneficiados pela Operação Urbana pode-se indicar como principais: o Centro Empresarial Água Branca¹⁸⁶ situado na sub-área Matarazzo e o Shopping Bourbon localizado na sub-área Parque Antártica.

O Centro Empresarial Água Branca compreende treze terrenos com área total de 73.795,40 m² situados na área sul da ferrovia, com frente a avenida Francisco Matarazzo, lado par, entre os viadutos Antártica e Pompeia em corredor do antigo uso Z8 (atual ZM3a). Os benefícios condicionam-se a obrigações e garantias, com o empreendimento repassando à Municipalidade a contrapartida de R\$ 18.832.881,25¹⁸⁷, valor referente a 28 de novembro de 1996, correspondente a 60% do valor advindo do benefício concedido. O pagamento tem sido efetuado com a implantação de vias, áreas verdes e outros melhoramentos em logradouros públicos, segundo cronologia e recomendações da

¹⁸⁵ Equipamentos urbanos existentes na região: o Parque da Água Branca, os shoppings West Plaza e Shopping Bourbon, o Sesc Pompéia, o Memorial da América Latina, o Terminal da Barra Funda, o Museu de Arte Contemporânea – MAC, o Tribunal Regional do Trabalho, as universidades Paulista - UNIP, Bandeirante - UNIBAN e Nove de Julho, a Reitoria e o Instituto de Artes da Universidade Estadual Paulista -UNESP.

¹²⁴ Lei no. 11.774/95, artigos 6º, 9º e 10º.

¹⁸⁶ Centro Empresarial Água Branca - Diretrizes em edital da EMURB. Aprovação por Relatório Técnico do Grupo de Trabalho Intersecretarial em 18 setembro 1995. Decisão da Comissão Normativa de Legislação Urbana – CNLU em 28 novembro 1996.

¹³⁴ Valor equivalente a 21 287 307,84 UFIR.

Secretaria Municipal de Transportes – SMT e Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, com definição e especificações da EMURB.

Considera-se que o empreendimento Centro Empresarial Água Branca, ao intervir em mais de uma dezena de lotes, apresenta a amplitude de um projeto urbano estruturador, resultado significativo para uma Operação Urbana.

Para a edificação do Centro Empresarial Água Branca (Foto 54) foram utilizados os seguintes instrumentos:

- i) Lei de Zoneamento para zona Z 2 (atual ZM3a)

Área Computável 73.795 m² Área Não Computável 35.791 m²

- ii) Operação Água Branca, conforme deliberação da CNLU:

Área Computável 295.181 m² Área Não Computável 143.168 m²

A Operação Urbana Água Branca permite que seja realizada a construção de 221.386 m² de área computável a maior, com relação ao básico do zoneamento, mediante o pagamento de contrapartida em obras de infra-estrutura como a avenida Auro Soares de Moura Andrade¹⁸⁸. Desta forma, viabiliza-se o empreendimento imobiliário, atualmente com oito torres em edificação, induzindo a ocupação urbana no local onde se encontravam desativadas e abandonadas unidades das Industrias Reunidas Francisco Matarazzo - IRFM¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Valor de R\$ 22.651.824,00 (outubro de 2000), o que corresponde a R\$ 102,32 por m² de área computável.

¹⁸⁹ SAVELLI, A.M., Subsídio para implementação de parceria público privada – Operações Urbanas em São Paulo, Poli/ USP, São Paulo, 2003.

A contrapartida paga em obras pelo Centro Empresarial Água Branca compreende:

- i) a construção da avenida Auro Soares de Moura Andrade até a avenida Santa Marina e melhorias ao longo da avenida Francisco Matarazzo;
- ii) a construção de passagem subterrânea de interligação com a avenida Santa Marina;
- iii) a ligação entre a avenida Francisco Matarazzo e a rua Tagipuru;
- iv) a restauração da “Casa das Caldeiras” (SILVA, H.M.B., 2005: 60).



Foto 54 – Centro Empresarial Água Branca, Operação Urbana Água Espraiada, 2007

O Shopping Bourbon¹⁹⁰ situado na esquina da rua Turiassú com avenida Pompéia, onde anteriormente se localizava o Shopping Matarazzo, com 184.000 m² de área construída, 2,43 vezes o permitido pelo zoneamento, investimento de R\$ 180 milhões, com

¹⁹⁰ BRISOLLA, F., Bourbon Shopping Pompéia situado na esquina da rua Turiassú com avenida Pompéia com 184.000 m² de área construída, 210 lojas, 3.000 vagas de estacionamento, hipermercado, 10 salas de cinema e infra-estrutura, Veja São Paulo, março 2008.

pagamento como contrapartida de seis milhões de reais em 2003, como na instalação de um piscinão com 400.000 litros de capacidade para retenção de águas pluviais.

A EMURB elabora plano urbanístico com o Conselho do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca para aplicar o montante de R\$ 50.259 mil¹⁹¹, provenientes das contrapartidas pagas pelos 22 empreendimentos instalados entre 2003 e 2008, com projetos de intervenções de melhorias como:

- i) condições de acesso a estação Água Branca da CPTM e ao Terminal Barra Funda do Metrô;
- ii) construção de praça linear entre o parque Fernando Costa e a estação Barra Funda;
- iii) construção da Praça Memorial da América Latina;
- iv) alargamento e reformulação paisagística da avenida Auro Soares de Moura Andrade e sua ligação com a avenida Francisco Matarazzo na altura da rua Padre Antonio Tomaz e avenida Germaine Bouchard;
- v) alargamento e reformulação paisagística da rua Tagipurú com reconfiguração da confluência com avenida Dr Adolfo Pinto e rua Fuad Naufel;
- vi) alargamento da rua Pedro Machado no acesso ao viaduto Antártica;
- vii) criação de desvios laterais e retorno sob o viaduto Pompéia;
- viii) alargamento das calçadas e reformulação paisagística das ruas Carlos Vicari e Joaquim Ferreira e da avenida Santa Marina, próximas a via férrea da CPTM.

¹⁹¹ ZANCHETTA, Diego, Pompeia terá piscinão e obra viária. OESP. Cidades. C5. São Paulo, 1 abril 2009.

5.2.6. ÁREA ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO

O Controle de Estoques de Área Adicional de Construção da Operação Urbana Água Branca em 08 de abril de 2009 está apresentado no Quadro 38.

Controle de Estoques de Área Adicional de Construção						
Setores	Estoque Consumido (m²)		Propostas em Análise (m²)		Porcentagem consumida	
	Residencial	Não Residencial	Residencial	Não Residencial	Residencial	Não Residencial
Setor A	40.746,98	16.915,73	9.019,02	5.024,02	13,58%	1,88%
Setor B	0,00	3.662,04	220.000,00	9.599,44	0,00%	0,41%
Setor C	42.057,46	59.363,75	17.441,02	88.231,06	14,02%	6,60%
Setor D	5.639,79	58.483,44	0,00	0,00	1,88%	6,50%
Setor E	19.179,86	0,00	0,00	0,00	6,39%	0,00%
	107.624,09	138.424,96	246.460,04	102.854,52		
	246.049,05		349.314,56			

Quadro 38 - Controle de Estoques de Área Adicional de Construção Operação Urbana Água Branca. EMURB

O saldo de estoque de Área Adicional de Construção residencial e não residencial de 08 de abril de 2009 está apresentado no Quadro 39, revelando que a região dispõe de um perfil mais voltado para uso residencial. Os pedidos para não residencial correspondem a menos que 30% do estoque de potencial construtivo, enquanto as solicitações para residencial ultrapassam o estoque em 20%.

É possível afirmar que o estoque adicional de construção determinado pela Lei nas alternativas residencial e não residencial, deve ser compatível com sua receptividade pelo mercado, o que não tem ocorrido na Operação Urbana Água Branca.

Resumo de Estoque de Área Adicional de Construção (m²)		
	Residencial	Não Residencial
Limite de Estoque	300.000,00	900.000,00
Consumido	107.624,09	138.424,96
Saldo	192.375,91	761.575,04
Em Análise	246.460,04	102.854,52

Quadro 39 - Saldo de Estoques de Área Adicional de Construção Operação Urbana Água Branca. EMURB

O relatório de estoques de Área Adicional de Construção residencial e não residencial por setores em 31 de outubro de 2007 está apresentado no Quadro 40:

SETORES	Estoque Consumido de Área Adicional de Construção (m2)	
	Residencial	Não Residencial
Setor A	40.747,00	16.915,70
Setor B	0,00	3.662,00
Setor C	42.057,50	59.363,80
Setor D	5.639,80	54.470,10
Setor E	15.419,90	0,00
SUB-TOTAL	103.864,10	134.411,60

Quadro 40 - Controle de Estoques de Área Adicional de Construção por Setores. Fonte: EMURB

A Operação Urbana Água Branca, para agilizar suas condições de viabilização, deve ter a legislação revista, com a introdução do leilão de Certificado potencial adicional de construção CEPAC e ter seu perímetro compartimentalizado, com o estoque de potencial adicional de construção disponível dividido por setor, com os correspondentes fatores de conversão em títulos.

A Operação Urbana Água Branca até 31 de março de 2009 arrecadou R\$ 51.029.955,00 em outorga onerosa, a qual se soma R\$ 10.503.697,00 em receita financeira, tendo aplicado R\$ 9.175.517,00, principalmente em transferências de conta vinculada para habitações de interesse social, segundo relatório da EMURB de abril 2009.

A Operação Urbana Centro, Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997, apresenta seus objetivos específicos, diretrizes urbanísticas e as possíveis concessões de excessão a Lei de uso e ocupação do solo. Abrange 662,90 hectares englobando os chamados Centro Velho e Centro Novo e os bairros do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia, conforme Foto 55¹⁹². Até julho de 2007, de cento e três solicitações, houve apenas cinco aprovações de transferência de potencial construtivo de imóvel tombado e oito aprovações de excessão a Lei de uso e ocupação do solo para imóveis contidos no perímetro da Operação Urbana Centro. Ela gerou até março de 2009 receita de dezoito milhões de reais.

O empreendimento mais significativo da Operação Urbana Centro, em fase final de aprovação, é o edifício do Tribunal de Justiça de São Paulo, em terreno de 11.850 m². localizado na praça João Mendes, onde será construído edifício de 145.789 m²., com a contrapartida de quinze milhões de reais.

5.3.2. CONCEITUAÇÃO

O Centro abriga 40% do sistema financeiro da cidade, a bolsa de valores, equipamentos culturais de nível internacional como: Teatro Municipal, Sala São Paulo, Teatro Abril, Sala São Pedro, Centro Cultural Banco do Brasil, Centro Cultural Correios. É o destino de 22% de todas viagens realizadas no Grande São Paulo, o que gera um fluxo diário de

¹⁹² A área objeto da Operação Urbana Centro é delimitada pelo perímetro contido pela interseção da via férrea com a avenida Alcântara Machado, prossegue pela via férrea até a praça Agente Cícero, avenida Ragel Pestana, largo da Concórdia, baixos do viaduto do Gasômetro, via férrea até a estação da Luz, rua Mauá, praça Júlio Prestes, avenida Duque de Caxias, largo do Arouche, rua Amaral Gurgel, rua da Consolação, rua Caio Prado, viela da rua Avandava, avenida 9 de Julho até o viaduto do Café, avenida Radial Leste-Oeste, rua João Passaláqua, rua Professor Laerte Ramos de Carvalho, rua Conde de São Joaquim, viaduto Jaceguai, avenida Radial Leste-Oeste, viaduto do Glicério, rua Antônio de Sá, avenida do Estado, rua da Figueira até a avenida Alcântara Machado, acrescida da área dos lotes lindeiros aos logradouros que determinam esse perímetro.

cerca de dois e meio milhões de pessoas. Apesar da excelente infra-estrutura disponível e da permanente criação e oferta de empregos, a região central da cidade tem apresentado perfil em deterioração, com degradação do ambiente urbano, desvalorização imobiliária e esvaziamento residencial. Entre 1991 e 2000 o Centro perdeu um de cada cinco dos seus antigos moradores.

O Centro ideal é o que consegue se manter em atividade vinte e quatro horas do dia, como base de referência e identidade da metrópole. É fundamental, a contínua ocupação de espaço físico ocioso com a utilização imediata dos imóveis centrais disponíveis por organismos de governo, entidades de ensino e habitações. Infelizmente, a pouca atratividade relativa do espaço disponível construído no Centro evidencia-se, pelos aluguéis dos imóveis oferecidos para locação, quando comparado com outras regiões comerciais da cidade:

Centro	R\$ 15,00 por m ²
Faria Lima	R\$ 65,00 por m ²
Luís Carlos Berrini	R\$ 52,00 por m ²

O menor valor do aluguel é explicado pela ocupação dos imóveis por atividades comerciais e de serviços voltados aos estratos mais populares.

Os edifícios do Centro no primeiro semestre de 2003 apresentavam o perfil de ocupação do Quadro 41, evidenciando a inexpressiva participação do uso residencial:

Ocupação do Centro			
Serviços	43,4 %	Financeiro	13,3 %
Público	11,2 %	Comercial	3,5 %
Industrial	3,6 %	Outros	6,9 %
Espaço Vago	17,7 %		

Quadro 41 - Perfil Ocupação no Centro. Jones Lang LaSalle apud Cushman,W.,2003.

A Operação Urbana Centro¹⁹³ conta com programas de melhoria urbana, restauração de imóveis tombados, recuperação e reciclagem de imóveis públicos, valorização ambiental e reordenação urbanística da área, criando incentivos e providências diversas. Esta atuação compreende intervenções do Poder Público e da sociedade civil, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados (Foto 56).

O objetivo focal tem sido criar condições que reforcem a importância da área central da metrópole de São Paulo, tornando-a atraente para investimentos imobiliários, turísticos e culturais.

5.3.3. OBJETIVOS E DIRETRIZES URBANÍSTICAS

Objetivos específicos da Operação Urbana Centro:

- a) implementar processo de melhoria das condições urbanas na área;
- b) melhorar a qualidade de vida de seus moradores e usuários permanentes, promovendo a valorização da paisagem urbana, infra-estrutura e qualidade ambiental;
- c) incentivar o aproveitamento adequado dos imóveis, considerada a infra-estrutura instalada;

¹⁹³ Operação Urbana Centro aprovada em 1997 - as referências ao Zoneamento estão na nomenclatura vigente antes da implantação do Plano Diretor Estratégico de 2002

- d) incentivar a preservação dos imóveis de qualidade histórica, cultural e ambiental para não causar a desvalorização dos logradouros;
- e) ampliar e articular os espaços de uso público;
- f) melhorar as condições dos moradores de habitações sub normais;
- g) reforçar a diversificação de usos, incentivando o uso habitacional, atividades culturais e de lazer;
- h) melhorar as condições de acessibilidade;
- i) incentivar a localização de órgãos da administração pública na área.



Foto 56 – Vale do Anhangabaú – Acervo Pessoal

As diretrizes da Operação Urbana Centro estabelecem uma estratégia para recuperação urbanística e social, a saber:

- a) A abertura de praças e de passagens para pedestres no interior das quadras;
- b) O estímulo ao remembramento de lotes e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;
- c) A adequação dos espaços destinados ao transporte coletivo;

- d) Disciplinar o transporte individual;
- e) A não impermeabilização do solo e o incentivo à arborização das áreas não ocupadas;
- f) A conservação e o restauro dos edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental, mediante instrumentos apropriados;
- g) A composição das faces das quadras, de modo a valorizar os imóveis de interesse arquitetônico e a promover a harmonização do desenho urbano;
- h) A adequação do mobiliário urbano aos objetivos da lei;
- i) O incentivo para a construção de habitações e de garagens;
- j) A recuperação e reciclagem de próprios públicos;
- k) A proibição de ampliações destinadas ao comércio atacadista de cereais, de madeiras e de frutas;
- l) A proibição de construções destinadas ao comércio atacadista de produtos perigosos, produtos agropecuários e extrativos;
- m) A proibição de serviços de depósitos, armazenagens e garagens para transportadoras.

5.3.4. CONCESSÃO DE EXCEÇÕES A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

A lei da Operação Urbana Centro estabelece incentivos à produção imobiliária na forma da concessão de exceções à Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e ao Código de Edificações, dispositivos específicos que se sobrepõem às disposições do zoneamento, para as seguintes questões urbanísticas:

- a) Remembramento de lotes para uso residencial, para hotéis, para atividades culturais, de entretenimento e educação, não condicionados ao pagamento de contrapartida;
- b) Reconstrução ou reforma de edifícios afim de adequá-los a novos usos;

- c) Conservação ou restauração de imóvel de interesse histórico, já tombados ou que vierem a ser tombados, fixando para esse imóvel um montante de potencial construtivo transferível, calculado em função da área edificada, que pode ser vendida pelo proprietário.

Há um conjunto de incentivos à construção que trazem a perspectiva dos empreendedores privados, com ou sem pagamento de contrapartida, realizarem modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo e de disposições do Código de Obras e Edificações; além da regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação da Lei; bem como a cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo¹⁹⁴.

O valor do benefício proveniente de solicitação de aumento de potencial construtivo tem como base de cálculo os valores de mercado de terreno excedente e é definido a partir de avaliações feitas por avaliadores independentes, referendadas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU¹⁹⁵. Empreendimentos formados pelo remembramento de três ou mais lotes já existentes, que atinjam o mínimo de 1.000m², terão direito a uma área construída adicional autorizada, livre de contrapartida, correspondente a 10% da área do terreno resultante por lote remembrado até o limite máximo de 100%.

Na edificação regularmente existente e que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção é garantido ao proprietário o direito de utilização da taxa de ocupação e do coeficiente de aproveitamento do edifício demolido, quando forem

¹⁹⁴ Lei no. 12.349/97 artigos 3 e 5.

¹⁹⁵ Lei no. 12.349/97 artigo 10 - § 1º.

maiores que os fixados na legislação de uso e ocupação do solo vigente. As áreas utilizadas para atividades culturais, educacionais e coletivas em geral não serão computadas no cálculo do coeficiente de aproveitamento, além de serem dispensadas as exigências de estacionamento para veículos, mesmo que conjugadas a outras categorias de uso.

A Lei permite ao proprietário de imóvel privado ou público exercer a Transferência de Potencial Construtivo para outro local¹⁹⁶ dentro ou fora de seu perímetro, ou alienar mediante escritura pública, nas seguintes condições: quando o referido imóvel é considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; quando o imóvel é considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; nos programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitações de interesse social. Também a Transferência de Potencial Construtivo de imóveis é permitida: quando o potencial construtivo de áreas e terrenos contidos no perímetro da Operação Urbana é transformado em áreas livres e verdes doadas à Prefeitura como bem de uso público e para imóveis restaurados classificados com Z8-200 (ZEPEC), tombados ou que vierem a ser tombados pelo Poder Público na vigência da Lei.

A Transferência de Potencial Construtivo pode ser total, parcial ou realizada em etapas, e ser feita para um ou mais imóveis, pertencentes a um ou mais proprietários. É vedada a transferência de potencial construtivo para imóveis contidos nas zonas de uso Z1, Z8 a Z18 (atual ZER). Os projetos de restauração e conservação de imóveis com incentivo deverão ser aprovados pela Secretaria Municipal de Cultura – SMC, com a transferência

¹⁹⁶ Lei no. 12.349/97 artigos 6 e 7.

de potencial construtivo fiscalizado pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA.

Considera-se que além do potencial de construção adicional e a mudança de usos, outros elementos atrativos devem ser definidos na transformação de áreas decadentes.

É definida pela Lei da Operação Urbana Centro a concessão onerosa de exceções à Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, da seguinte maneira:

- i) Para edifício residencial multifamiliar¹⁹⁷, coeficiente de aproveitamento máximo igual a seis com dispensa de exigência de espaço para estacionamento de veículos que, quando houver, não é computado para efeito de cálculo de coeficiente de aproveitamento.
- ii) Para construção de escritórios com coeficiente de aproveitamento máximo igual a seis.
- iii) Para construção de edifícios de uso misto, residencial e estacionamento, desde que sejam garantidos acessos independentes, com coeficiente de aproveitamento máximo igual a seis.
- iv) No cálculo do coeficiente de aproveitamento do terreno não são computáveis as áreas destinadas a locais de reunião, creches, museus, salões de festas, cinemas, teatros e anfiteatros, salas de espetáculos e auditórios para convenções, congressos e conferências (equipamento de lazer, educação e cultura).
- v) No caso de hotéis de turismo¹⁹⁸, inclusive para os existentes anteriormente à publicação da Lei, o Coeficiente de Aproveitamento Máximo destinado a instalações hoteleiras é igual a seis mais dois para serviços e quatro destinado exclusivamente a garagem, conforme Quadros 42 e 43. Neles, as áreas destinados à função pública, abertas

¹⁹⁷ Adequação ao Plano Diretor 2002

à circulação de pedestres, localizadas no pavimento térreo ou em pavimento correspondente à soleira de ingresso na edificação ao nível dos logradouros públicos, também não são computáveis para efeito de cálculo de Coeficiente de Aproveitamento.

Para antiga Z 2	Legislação de Zoneamento	Operação Urbana Centro
C. A Hoteleiro Máximo	2	6
C.A Serviços Máximo	1	2
C.A Exclusivo Garagem Máximo	1	4
TOTAL	4	12

Quadro 42 -. Coeficiente de Aproveitamento hotéis de turismo Operação Urbana Centro¹⁹⁹ EMURB

Para antiga Z 3, Z 4 e Z 5	Legislação de Zoneamento	Operação Urbana Centro
C. A Hoteleiro Máximo	4	6
C.A Serviços Máximo	2	2
C.A Exclusivo Garagem Máximo	2	4
TOTAL	8	12

Quadro 43 - Coeficiente de Aproveitamento hotéis de turismo Operação Urbana Centro²⁰⁰ EMURB

Os acréscimos de Coeficiente de Aproveitamento pela Operação Urbana Centro para empreendimentos hoteleiros, com relação à Legislação de 1988 podem atingir 200% em zona Z2 (atual ZM2) e 50% em zonas Z3, Z4 e Z5 (atuais ZM3a e ZM3b). A Operação Urbana propiciou investimentos significativos do setor hoteleiro no Centro da cidade, que conta nos distritos Sé e República com 3.844 apartamentos em 33 hotéis. Este processo demonstra o sucesso da iniciativa municipal. Em julho de 2003 foi inaugurado o Hotel Mercure São Paulo Downtown²⁰¹ na rua Araujo. Para os festejos dos quatrocentos e cinquenta anos da cidade em 2004 foram reformados o Hotel Normandie na avenida Ipiranga, o Hotel Bourbon na rua Vieira de Carvalho, o Hotel San Rafael no

¹⁹⁸ Adequação ao Plano Diretor 2002.

¹⁹⁹ Adequar ao Plano Diretor 2002.

²⁰⁰ Adequar ao Plano Diretor 2002.

²⁰¹ A rede internacional Accor inaugurou em julho de 2003, na rua Araujo, Hotel Mercure São Paulo Downtown, padrão quatro estrelas, com 260 apartamentos em treze andares, empreendimento de R\$ 24 milhões, financiado por cotas de condôminos.

¹⁶⁸ Holiday Inn Select Jaraguá, na rua Martins Fontes, com 415 apartamentos, cinco mil metros quadrados de espaço para eventos, teatro de trezentos lugares, investimento de mais de R\$ 40 milhões.

largo do Arouche e inaugurado o Holiday Inn Select Jaraguá²⁰² na rua Martins Fontes. Considera-se que os investimentos prosseguirão no centro da cidade, face aos incentivos existentes para hotéis diferenciados²⁰³.

A análise urbanística necessária para a concessão de incentivos na execução de obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro pode ser sintetizada pelos seguintes critérios:

- i) o impacto decorrente da implantação do empreendimento no sistema viário e na infra-estrutura instalada;
- ii) o uso e a ocupação do solo na vizinhança, visando a manutenção da qualidade ambiental e da paisagem urbana;
- iii) a valorização arquitetônica e ambiental dos imóveis a preservar e respectivos logradouros;
- iv) a articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo;
- v) o enquadramento da volumetria das edificações existentes e a correção dos elementos interferentes, tais como empenas cegas e fundos de edificações, visando à harmonização do desenho urbano.

Quando a implantação do empreendimento, determinar a execução de obras de infra-estrutura ou serviços relacionados à operação do sistema viário, o empreendedor arcará com as despesas referentes a eventuais desapropriações, resguardado o interesse público.

¹⁶⁹ SAVELLI, A.M., Subsídio para implementação de parceria p[úblico privada – Operações Urbanas em São Paulo, Poli/ USP, São Paulo, 2003.

Os empreendimentos que atingirem habitações sub normais (cortiços) devem solucionar o problema habitacional de seus moradores, em distância de até 500m do perímetro da Operação Urbana Centro, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira.

Os índices urbanísticos e as características de uso e ocupação do solo estabelecidos pela legislação vigente e pelo Código de Obras e Edificações, exceto as relativas à segurança das edificações, podem ser ultrapassados com o pagamento de contrapartida financeira. Os Quadros 44 e 45 apresentam os tipos de solicitação de flexibilização dos índices urbanísticos e das características de uso e ocupação do solo, segundo o ano de início do processo e o estágio para aprovação até junho de 2005, indicados na Foto 57.

Tipo de solicitação	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Cessão de potencial construtivo	0	5	9	10	8	3	1	0	36
Compra de potencial construtivo	0	19	5	4	5	0	0	0	33
Regularização de edificações	0	3	2	0	0	1	0	0	6
Reformas com aumento de área ou mudança de uso	3	3	3	6	0	0	2	0	17
Construção de novos edifícios (*)	1	4	2	2	0	0	0	0	9
Total de solicitações	4	34	21	22	13	4	3	0	101

Quadro 44 - Balanço de solicitações da Operação Urbana Centro. Junho de 2005 Fonte: EMURB.

Tipo de solicitação	Total	Aprovadas	Em análise	Indeferidas	Desistências
Cessão de potencial construtivo	36	4	28	2	2
Compra de potencial construtivo	33	5	8	8	12
Regularização de edificações	6	2	2	2	0
Aumento de área/ mudança de uso	17	5	6	6	0
Construção de novos edifícios	9	1	2	6	0
Total de solicitações	101	17	46	24	14

Quadro 45 - Balanço de solicitações da Operação Urbana Centro. Junho de 2005. Fonte: EMURB.

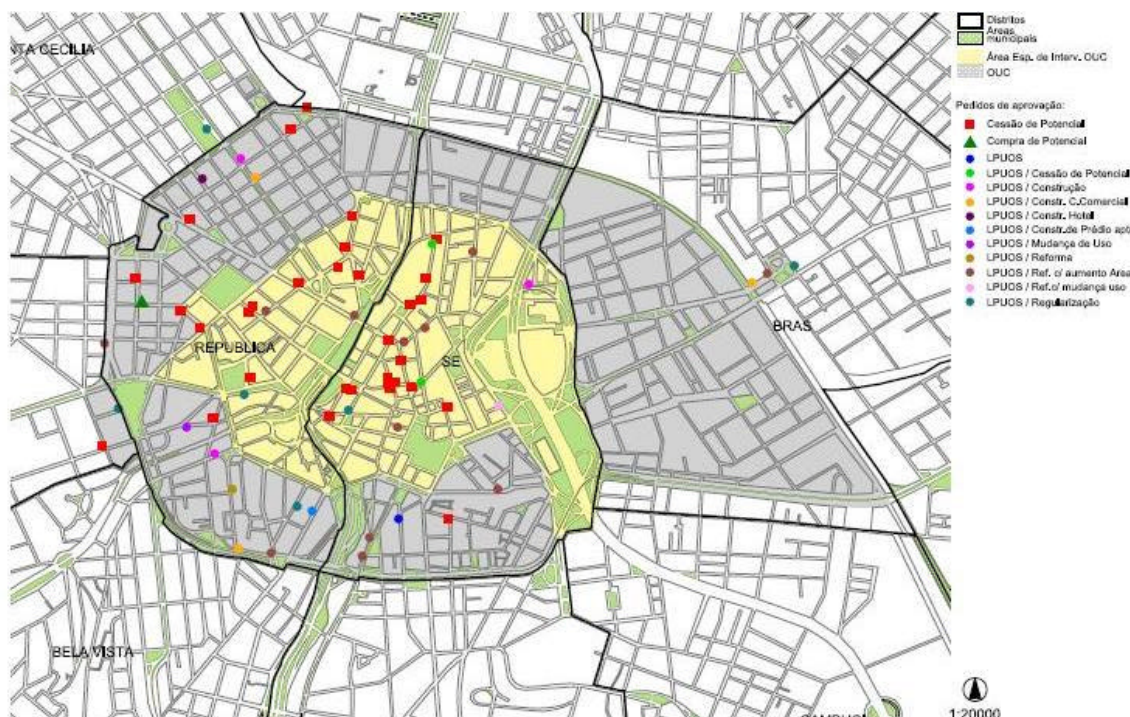


Foto 57. Solicitações para Operação Urbana Centro até junho 2005 Fonte: Lincoln Institute

É importante destacar os significativos estímulos para adesão à Operação Urbana Centro, visando atrair o interesse inicial dos empreendedores privados, em área denominada Área de Especial Interesse²⁰⁴, núcleo da área de intervenção. Durante os primeiros 36 meses de vigência da Lei foram gratuitas as solicitações de modificações de índices urbanísticos, características de uso e ocupação do solo, e de disposições do Código de Obras e Edificações.²⁰⁵ Tal insenção passou a sofrer redução anual gradativa de 20% nos anos subsequentes, passando a 80% do valor da contrapartida financeira no quarto ano, 60% no quinto, 40% no sexto, 20% no sétimo, até ser definitivamente extinta no sétimo ano.

¹⁷² A Área de especial Interesse começa na confluência da avenida Senador Queirós com a avenida Prestes Maia, segue na direção oeste pela avenida Senador Queirós, praça Alfredo Issa, avenida Ipiranga, praça da República, rua da Consolação, viaduto Nove de Julho, viaduto Jacaré, rua Maria Paula, viaduto Dna Paulina, praça João Mendes, rua Anita Garibaldi, praça Clovis Beviláqua, avenida Rangel Pestana, avenida Exterior, avenida Prefeito Passos, rua Antonio de Sá, avenida do estado; na direção norte pela rua da Figueira, avenida Mercúrio e avenida Senador Queirós, integrada também pelos lotes lindeiros aos logradouros que determinam este perímetro. Lei no. 12.349/97 artigo 3 e 16.

¹⁷³ Adequação ao Plano Diretor 2002.

¹⁷⁴ Adequação ao Plano Diretor 2002.

¹⁷⁵ Presidente da EMURB (2003).

Também foram dispensadas do pagamento de contrapartida financeira para o mesmo período, as propostas apresentadas para imóveis localizados fora da Área de Especial Interesse, porém contidos na Coroa Envolvente da Operação Urbana Centro²⁰⁶, nos casos de uso residencial C.A máximo doze, de uso de serviços de escritórios e negócios C.A máximo seis, de uso de hotel de turismo C.A máximo nove para instalações hoteleiras e mais três para serviços e seis exclusivamente para garagem.

Verifica-se no Quadro 44 os resultados provenientes dos estímulos para adesão à Operação Urbana, com um número significativo de solicitações no período de 1998 a 2001, situação que não se mantém nos anos seguintes.

5.3.5. PARTICIPAÇÃO PÚBLICO PRIVADA

A adesão dos empreendedores à Operação Urbana Centro realiza-se na medida em que haja vantagens significativas para os empreendimentos. Esta situação se apresentou no momento em que, segundo a Arquiteta Nadia Somek,²⁰⁷ a Prefeitura teve a liberação de US\$ 168 milhões proveniente de agências internacionais, em cinco anos, a partir de 2003.

A Administração Municipal tem concentrado todos esforços objetivando a ocupação, e como consequência, a revitalização do Centro, tais como: a transferência do Gabinete do Prefeito e de suas assessorias para o Edifício Matarazzo no viaduto do Chá, a instalação de Secretarias Municipais no Centro, a implantação do Polo Comercial Nova Luz na região da avenida Duque de Caxias e a criação de Centro de Cultura no calçadão da São

João com o vale do Anhangabaú. Estas providências possibilitam melhorias urbanísticas, financeiras e sociais, para despertar no mercado imobiliário interesse em investir nas áreas disponíveis.

A autorização para a construção de edifício de 145.789,36 m² para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo TJSP em terreno de 11.850,76 m², localizado na Praça João Mendes, esquina com rua Conde de Sarzedas, Rua Conselheiro Furtado e Rua Tabatinguera, zona de uso ZCPb/05²⁰⁸ é prova inequívoca das vantagens possibilitadas para empreendimentos na Operação Urbana Centro.

A Comissão Executiva da Operação Urbana Centro em novembro de 2005²⁰⁹ encaminhou a solicitação do TJSP para análise e deliberação da Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU. A Concessão de modificações na Lei de uso e ocupação do solo²¹⁰ realiza-se nos seguintes termos:

- i) área do terreno: 11.850,76 m²;
- ii) uso do solo: serviços – NR3 (Anexo do Tribunal de Justiça);
- iii) área computável: 96.098,39 m²;
- iv) área total construída: 145.789,36m²;
- v) número de pavimentos: térreo + 24 + ático;

Os índices urbanísticos pleiteados pelos empreendedores:

²⁰⁸ Proposta nº 100 para participação na Operação Urbana Centro.

²⁰⁹ A Comissão Executiva da Operação Urbana Centro na 62ª reunião ordinária, realizada no dia 30 de novembro de 2005, pela Resolução nº 01/2005, em conformidade com as disposições do artigo 8º da Lei nº 12.349/97.

- i) taxa de ocupação do lote: 44,8%;
- ii) coeficiente de aproveitamento de 2,0 para 8,11 vezes a área do lote.

As prerrogativas apresentadas foram:

- i) a área correspondente a auditórios não ser computável para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento²¹¹;
- ii) concessão de incentivo para remembramento de lotes²¹²;
- iii) redução da possível oferta de vagas para carga e descarga, de 96 para 32 vagas;
- iv) recuo adicional de 2,00 m a partir do alinhamento predial para os pavimentos em subsolo que afloram ao nível das vias, integrando essa área às calçadas lindeiras;
- v) obrigatoriedade de relocação das famílias ocupantes de habitações subnormais atingidas pelo empreendimento²¹³.

O valor do benefício econômico referente às modificações da legislação de uso e ocupação do solo, compreendeu os seguintes aspectos:

- i) modificação do coeficiente de aproveitamento do lote de 2,0 para 8,11;
- ii) a redução da oferta de vagas para carga e descarga, de 96 para 32 vagas, correspondendo a um desconto de R\$ 26.542.077,50 na contrapartida financeira;
- iii) contrapartida remanescente a ser paga: R\$ 13.271.038,75.

²¹⁰ Nos termos do artigo 4º da Lei nº 12.349/97.

²¹¹ Conforme inciso IV do artigo 3º da Lei nº 12.349/97.

²¹² Conforme inciso VI do artigo 3º da Lei nº 12.349/97.

²¹³ Nos termos do parágrafo 1º do artigo 5º da Lei nº 12.349/97.

A Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU aprovou o valor final de R\$ 15.489.476,73 como contrapartida para a solicitação de Operação Urbana Centro pelo TJSP. Em 09 de janeiro de 2007, a EMURB expediu o termo de quitação referente ao pagamento integral da contrapartida estipulada pelo despacho da SEMPLA²¹⁴, que em 07 de março de 2007 expediu a Certidão nº 01/07/SEMPLA/CTLU.

Na ocasião de expedição da Certidão Declaratória de Modificação de Índices Urbanísticos e Características de Uso e Ocupação do Solo pela SEMPLA, o TJSP apresentou os documentos comprobatórios de propriedade da área e atendeu as demais exigências da legislação de uso e ocupação do solo do Código de Edificações e da legislação complementar pertinente. O pedido²¹⁵ aguarda a expedição pela SEHAB do alvará de aprovação e execução do projeto de edificação. Julga-se que o Poder Público deve exigir, de cada projeto, desenho urbano de qualidade, objetivando a harmonia das edificações com a paisagem.

Para finalizar, o acompanhamento da Operação Urbana Centro envolveu alguns eventos importantes. A resolução 007/99 da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro regulamenta o pagamento das contrapartidas financeiras correspondentes às exceções a Legislação de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e ao Código de Obras e Edificações e à cessão de uso de espaços públicos, concedidas nos termos da Lei 12.349/07. As propostas protocoladas até julho de 2007 compreendem:

²¹⁴ SEMPLA/CTLU/158/2005 publicado em 06/01/2006 no DOM.

¹⁸³ PA 2005-0.274.107-0 – Operação Urbana Centro no. 100 – EMURB.

- a) Solicitações de transferência de potencial construtivo de imóvel tombado (cessão), contido no perímetro da Operação Urbana Centro: do total de 34 propostas, 5 são aprovadas; 8 indeferidas e 21 permanecem em análise ou sob custódia;
- b) Solicitações de compra de potencial construtivo para imóveis situados fora do perímetro da Operação Urbana Centro: do total de 33 propostas, 5 são aprovadas e 28 são indeferidas;
- c) Solicitações de exceções a Legislação de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e outro mecanismos para imóveis contidos no perímetro da operação Urbana Centro: do total de 36 propostas, 8 são aprovadas; 23 indeferidas e 5 estão em análise.

A Operação Urbana Centro teve até 31 de março de 2009 a arrecadação de R\$ 18.232.446,23 em outorga onerosa, a qual se acrescenta R\$ 5.703.625,10 em receita financeira. Houve a aplicação de R\$ 3.622.205,58 em desapropriações e R\$ 2.440.379,26 em obras, segundo relatório da EMURB de abril 2009.

5.4. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

5.4.1. INTRODUÇÃO

O termo de referência da apresentação da Operação Urbana Água Espraiada²¹⁶ começa com a descrição da ocupação de seu território, prosseguindo com os objetivos, diretrizes, incentivos, limitações urbanísticas e programa de intervenções. O detalhamento da Operação Urbana Água Espraiada²¹⁷, em setores, aborda sua dinâmica populacional, evolução do mercado imobiliário desde 1993 demonstrando ser área promissora para implantação de Operação Urbana. A viabilidade econômica do CEPAC é comprovada com a constatação de que a área adicional de construção potencialidade absorvível pelo mercado supera a quantidade de área virtual, no valor estabelecido para o título. Os leilões de CEPACs da Operação Urbana Água Espraiada foram realizados desde 20 de julho de 2004, com a colocação no mercado de 22% da totalidade dos títulos, dos quais, foram convertidos 88% dos colocados, arrecadando da ordem de setecentos milhões de reais. Os leilões do BOVESPA realizados com valor previsto de R\$ 300,00 por CEPAC da Operação Urbana Água Espraiada, atingiram o valor de R\$ 371,00 em novembro de 2006, R\$ 411,00 em abril de 2007, R\$ 1.100,00 em fevereiro de 2008 e R\$ 535,00 em outubro de 2008.

¹⁸⁴ Lei 13.260/2001 cria a Operação Urbana da Água Espraiada.

¹⁸⁵ Operação Urbana Água Espraiada aprovada em 2001 - todas as referências ao Zoneamento estão na nomenclatura vigente antes da implantação do Plano Diretor Estratégico de 2002

5.4.2. HISTORICO

O território da Operação Urbana da Água Espraiada foi delimitado por faixa de quarteirões de cerca de 500 metros, construída ou por construir, ao longo do córrego Água Espraiada e das Marginais do rio Pinheiros, compreendendo as bacias dos córregos: Traição, Água Espraiada e Cordeiro, e os distritos: Itaim Bibi, Campo Belo, Jabaquara, Santo Amaro, Vila Andrade e Morumbi.

A empresa “*The São Paulo Tramway Light and Power Co Ltd*”- LIGHT, concessionária de serviços de produção e distribuição de luz e força motriz em São Paulo, pelo Decreto Estadual no. 3.835 de 1925, implementou entre 1934 e 1957 as obras de alteração no sentido natural das águas do rio Pinheiros para alimentar com as águas do Alto Tietê o Complexo Hidrelétrico Cubatão – Billings. Nesse sistema, as águas do rio Tietê, pelo canal inferior do rio Pinheiros, são bombeadas na estação elevatória de Traição para o canal superior, e posteriormente, são bombeadas pela estação elevatória Pedreira para o reservatório Billings e, com a queda de mais de setecentos metros, geram energia elétrica na Usina Henry Borden, situada na Baixada Santista. A partir da operação da estação elevatória de Traição, o rio Pinheiros fica em cota superior aos desaguadouros de seus afluentes Cordeiro e Água Espraiada, o que conduziu à necessidade de implantação do dreno do Brooklin, situado paralelo ao rio, condutor artificial dessas águas até o baixo rio Pinheiros, à jusante da elevatória.

Na várzea da bacia do Pinheiros, a partir do controle das cheias pelo sistema LIGHT, houve o incentivo à ocupação dos sítios lindeiros ao córrego Água Espraiada.

A Lei Municipal de 1964 oficializou o projeto da avenida Água Espraiada da marginal do rio Pinheiros à avenida Conceição no Jabaquara, com passagens de nível nas avenidas Santo Amaro e Vereador José Diniz²¹⁸. No início dos anos 1970, iniciaram-se as desapropriações, com a integração desta avenida ao Pequeno Anel Viário Metropolitano do Programa de Vias Expressas do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem DER, mantido até quando a Câmara Metropolitana de Transportes transferiu o traçado do Pequeno Anel Viário para as avenidas Roque Petroni Jr, Vereador João de Luca e Cupecê. O abandono da área, resultante dos sucessivos adiamentos na execução da avenida, ocasionou a fixação de população favelada na faixa de domínio desapropriada e a invasão de imóveis desocupados. No início da década de 1980, a Secretaria de Vias Públicas - SVP, retomou o plano de 1964, desenvolvendo um projeto com características arteriais para a avenida Água Espraiada²¹⁹, porém com as mesmas passagens de nível e construção da ponte sobre o rio Pinheiros, além do início das obras de canalização e a implantação da avenida, paralisadas pouco tempo depois²²⁰.

Por outro lado, devido ao esgotamento da capacidade de tráfego na avenida dos Bandeirantes, ligação entre as rodovias Raposo Tavares, Castelo Branco, Regis Bittencourt e Anchieta/ Imigrantes, a EMURB encaminhou à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, estudos para implantação da avenida expressa Água Espraiada e tratamento do entorno, definindo perímetros, projetos e propostas para uso e ocupação do solo, prevendo com a valorização futura dos imóveis, a possibilidade de captação pelo

¹⁸⁶ A Lei Municipal no. 6.591/64 oficializa o projeto da avenida Água Espraiada, 60 metros de largura e 7.000 metros de extensão, da Marginal do rio Pinheiros à avenida Conceição no Jabaquara.

¹⁸⁷ Lei Municipal no. 10.443/88.

Poder Público de recursos extra tributários. Ainda, com o fundo de vale totalmente tomado por favelas, foi encaminhado em 1995 à Câmara Municipal, projeto de Lei²²¹, estabelecendo a abertura da avenida Água Espraiada até a rodovia dos Imigrantes, com pistas expressas com acessos controlados e pistas laterais para distribuição do tráfego local, com faixas de largura variando entre 96 e 250 metros, e uma extensão de 9.500 metros, com tratamento ambiental. A obra das vias e canalização do córrego foi parcialmente executada em 1995 e 1996. Hoje ela se encontra em operação entre a avenida das Nações Unidas e a rua Dr. Lino de Moraes Leme, sem vias laterais, funcionando como via arterial estruturadora do sistema viário da região com a denominação de avenida Jornalista Roberto Marinho. No seu encontro com a avenida das Nações Unidas, entre a Marginal Pinheiros e a avenida Eng. Luis Carlos Berrini, foi instalado sistema de bombeamento das águas do córrego para o canal do rio Pinheiros superior, assim como reservatório de contenção de cheias (piscinão) na altura da rua Dr. Lineu de Moraes Leme. Este sistema de macro-drenagem, possibilitou a implantação de um centro polarizador de desenvolvimento imobiliário na região Sudoeste-Sul da cidade, situada nos distritos de Jabaquara, Campo Belo, Santo Amaro, Itaim Bibi, nas Sub Prefeituras Jabaquara, Santo Amaro e Pinheiros.

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada compreende o conjunto de intervenções por meio da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, visando a melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de influência da avenida e córrego Água Espraiada entre a Marginal do rio Pinheiros e a rodovia dos Imigrantes.

²²⁰ Plano Diretor Lei no. 10.676/88.

²²¹ Projeto de Lei no. 10.981/95

Considera-se fundamental a agilização nos procedimentos de atendimento às exigências ambientais para a implantação da Operação Urbana Água Espraiada, compreendendo canalização de correço e habitações de interesse social.

5.4.3. OBJETIVOS, DIRETRIZES E INCENTIVOS

Os objetivos e diretrizes gerais da Operação Urbana Água Espraiada compreendem os seguintes tópicos:

- i) Promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes urbanísticas, visando a valorização dos espaços de vivência e uso públicos, criando condições para que proprietários, moradores e investidores participem das transformações urbanísticas objetivadas pela Operação Urbana;
- ii) Incentivar a mescla de usos para estimular a dinâmica urbana, com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades dos lotes no perímetro da Operação Urbana, visando alcançar as transformações urbanísticas e ambientais desejadas;
- iii) Dotar o perímetro da Operação Urbana Consorciada de qualidades urbanísticas compatíveis com os adensamentos propostos;
- iv) Desenvolver programa de atendimento à população que vive em habitações sub-normais, atingida pelas intervenções urbanísticas previstas na Lei, em conjunto com os órgãos municipais, estaduais e federais competentes, com implantação de unidades de habitação de interesse social, melhoramentos e reurbanização;
- v) Implantar os melhoramentos viários, em especial a conclusão da avenida Água Espraiada, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a ampliação das

áreas verdes e de lazer, com tratamento paisagístico, voltado à minimização do impacto decorrente da intensidade do tráfego;

vi) Incentivar o remembramento de lotes e a criação de áreas de circulação e acesso público, de acordo com o que dispõe a Lei;

vii) Estabelecer a implementação de áreas verdes sob a forma de praças ou parques lineares, além das áreas destinadas nas vias a passeios públicos arborizados e ajardinados;

viii) Prever a implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem, para retenção, com capacidade proporcional à área impermeabilizada.

A meta é um processo autônomo de intervenção urbana para otimizar a utilização da infra-estrutura existente e gerar recursos financeiros pela exploração da mais valia representada pelo solo criado a ser alienado aos potenciais investidores.

Considera-se a implementação de procedimentos de gestão para a intervenção urbana proposta com o controle da eficiência e eficácia na aplicação dos recursos necessários, cooptando nesse processo a participação da população envolvida. O acompanhamento da Operação Urbana e a deliberação sobre os investimentos cabe a Grupo de Gestão²²², composto por representantes da Prefeitura e entidades da sociedade civil.

As principais diretrizes urbanísticas da Operação Urbana Água Espreada compreendem os seguintes aspectos:

²²² Grupo de Gestão composto por representantes da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB; Secretarias Municipais: SEMPLA, SF, SMT, SVMA, SEHAB, SIURB, Sub Prefeituras de Santo Amaro e Jabaquara; representantes de entidades da sociedade civil: Movimento Defesa São Paulo; Instituto dos Arquitetos do Brasil IAB; Instituto de Engenharia IE; APEOP; SECOVI; OAB; FAU-USP; União de Movimentos de Moradia e Associação de Moradores de Favelas contidas no perímetro da Operação Urbana.

- i) Faixa suplementar de adequação viária para implantação de área pública de circulação, compreendendo acessos controlados e duas vias laterais para distribuição do tráfego local nos setores Berrini, Brooklin e Jabaquara, ao longo da avenida Água Espraiada;
- ii) Faixa de alargamento da calçada para 4,00 metros no Brooklin e 2,00 metros nos setores Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan e Jabaquara;
- iii) Lote mínimo de 1.000 m² nos setores Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan e Jabaquara e lote mínimo de 2.000 m² no Brooklin (exceto para C1, E1 e S1);
- iv) Usos admitidos para todos os setores: R1, R2, R3, C1, C2, E1, S1 e S2.
Usos admitidos para os setores Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan e Jabaquara: C3, E2 e E3. Usos admitido somente para o Setor Berrini: S3.
- v) Taxa de Ocupação máxima $TO = 0,50$ em todos os setores, menos no superior ao térreo do Brooklin, quando o máximo é $TO = 0,25$;
- vi) Coeficiente de Aproveitamento máximo $CA = 4$ para todos os setores, menos para determinado perímetro do Brooklin, onde $CA = 2$;
- vii) Recuo mínimo de frente 5,00 m para todos os setores, menos no superior ao térreo do Brooklin, quando o mínimo é de 6,00 m;
- viii) Recuo mínimo lateral 3,00 m para todos os setores, menos o superior ao térreo do Brooklin, quando o mínimo é 4,50 m;
- ix) Recuo mínimo de fundo 5,00 m para todos os setores;
- x) Gabarito sem limite para todos os Setores, menos para perímetro determinado quando é de 25,00 m e para as restrições de Z1 (atual ZER), ambas no Brooklin.

Incentivos e Limitações Urbanísticas

Os incentivos definidos para os proprietários de imóveis na área da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada e suas diretrizes específicas, bem como às demais disposições e restrições urbanísticas são:

- i) aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m² , que atingirem área superior a 2.500 m² é 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;
- ii) aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m², que atingirem área superior a 5.000 m² é 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;
- iii) os proprietários de imóveis contidos no perímetro da Operação Urbana deverão doar ao Município a faixa destinada a alargamento de calçada, recebendo como incentivo o acréscimo da área remanescente do dobro da área doada;
- iv) para fins de aplicação dos índices e parâmetros urbanísticos, deve ser respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do setor que contiver o lote;
- v) os empreendimentos destinados a usos não residenciais que fizerem uso dos dispositivos da Operação Urbana Água Espraiada devem prever, no mínimo, uma vaga a cada 35 m² de área construída para estacionamento de automóveis no próprio lote.

5.4.4. OS SETORES E O PROGRAMA DE INTERVENÇÃO

Os setores da Operação Urbana

Os setores da Operação Urbana Água Espraiada são detalhados conforme o Estudo de Impacto Ambiental elaborado para a Empresa Municipal de Urbanização EMURB ²²³, cujo perímetro está apresentado na Foto 58.

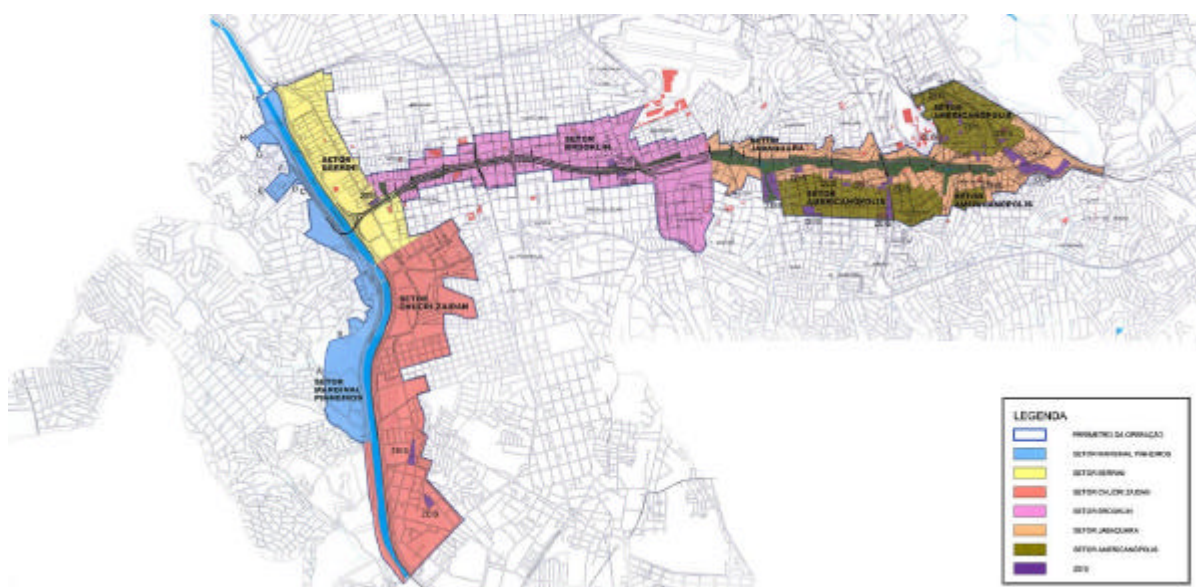


Foto 58. Perímetro da Operação Urbana Água Espraiada, EMURB, 2005

O setor Berrini compreende as quadras da margem direita do rio Pinheiros, limitadas pelas pistas sentido Sul-Norte da avenida das Nações Unidas, desde a avenida dos Bandeirantes até a avenida Morumbi, com 2.500m de extensão, largura de 500 m nas quadras lindeiras à avenida Luiz Carlos Berrini até a avenida Nova Independência e rua Arandu; largura de 600m na rua Miguel Sutil, entre a avenida Chucry Zaidan e a avenida Morumbi, conforme Foto 59.

O Setor Berrini ocupa área plana da bacia do córrego da Traição, que apresenta elevado lençol freático, solo mole com manchas argilosas, submetido a aterros sucessivos desde os anos de 1950, executados para criar área edificável, apesar do baixo caimento para drenagem. Nesse setor, zonas Z3 e Z4 (atual ZM2, ZM3a e ZM3b), apresentam ocupação consolidada e representam uma das principais e mais nobres regiões de torres de alto padrão da cidade, com classes A e AA, alta densidade, e a presença de comércio local, com características de sub-centro regional. O setor atrai o interesse do mercado imobiliário para a implantação de atividades terciárias ligadas ao setor financeiro e de negócios, com a construção de edifícios de escritórios como: Nestlé, Vivo, Compac, bem como o hotel Gran Meliá com centros de convenções e de conferências e edifícios residenciais. O setor dispõe de farta variedade de oferta de serviços e comércios para suporte dos usuários de edifícios comerciais como o Shopping D&D, o Market Place e o Shopping Morumbí. Na avenida Chucri Zaidan, entre avenida Jornalista Roberto Marinho e avenida Morumbi, com extensão de 1.000 metros e 40 metros de largura, e quatro pistas de tráfego por sentido de direção e canteiro central arborizado, a ocupação imobiliária está se consolidando através de edifícios de alto padrão como as instalações da Rede Globo e torres comerciais como a sede do antigo Banco de Boston e hotéis de luxo como o Hilton e o Grande Hyatt. Na confluência das avenidas Eng. Luiz Carlos Berrini e Jornalista Roberto Marinho localiza-se o único núcleo remanescente de favela desse setor, o Jardim Edith II, muito adensado, com 900 habitantes por hectare, com barracos de até três pavimentos, em vielas com comércio instalado, adequado para se transformar em Zona Especial de Interesse Social ZEIS. A ponte estaiada Jornalista Otávio Frias de Oliveira sobre o rio Pinheiros e o viaduto sobre a avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini constituem complexo viário, integrando o Morumbí às avenidas Chucri Zaidan, Nações

²²³ TECNOSAN ENG. Estudo de impacto ambiental EIA – Rima Op. Urbana Água Espreada, São Paulo, 2003.

Unidas e Jornalista Roberto Marinho.

O setor Berrini, apresenta terrenos com elevado valor comercial, ocupação consolidada e verticalizada, mercado receptivo à aquisição de potencial adicional de construção, a ser absorvido sem dificuldades no trecho da avenida Chucri Zaidan. A experiência acumulada no processo de implantação da Operação Urbana Faria Lima, em região contígua, é uma referência para o estudo da liquidez e velocidade de venda de potencial adicional de construção nesse setor. Quanto ao transporte público²²⁴, tem-se a utilização da Linha C da CPTM através da Estação Berrini e a expectativa da complementação da Linha 5 do metrô.

Representam elementos de possível desvalorização de empreendimentos no setor Berrini: a presença de favelas, o trânsito caótico na avenida Eng. Luís Carlos Berrini com reflexo para as ruas internas dos bairros adjacentes na hora do rush, e a dificuldade de interligação da região, devido a congestionamentos na Ponte Morumbí.

O Setor Brooklin apresenta a avenida Jornalista Roberto Marinho, construída em 1995 e 1996, com 3.500 m extensão, quatro pistas de tráfego de cada lado do córrego canalizado. Ela passa para cinco pistas nas proximidades da avenida Eng. Luiz Carlos Berrini, em uma faixa de 40 a 50 m entre a Marginal Pinheiros e o reservatório a céu aberto (piscinão) da avenida Lino de Moraes Leme, conforme Foto 59. O terreno plano da várzea no trecho jusante permitia, durante as cheias, o espriamento das águas do córrego. O charco sofreu aterros sucessivos para a ocupação urbana já consolidada, com favelas junto ao córrego, erradicadas quando da construção da avenida. Destaque deve ser

dado à canalização, ao reservatório de retardamento (piscinão) e ao sistema de bombeamento.

O setor Brooklin é de ocupação predominantemente residencial de padrão alto e médio, com baixa densidade, elevado índice de arborização, qualidade urbana satisfatória, sob intenso processo de investimento imobiliário. Destaca-se a extensão no processo de verticalização dos empreendimentos comerciais da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini, com a consolidação do Campo Belo como bairro de apartamentos de padrão alto e médio, do Alto da Boa Vista como região de residência padrão alto e médio e da Vila Mascote para a implantação de apartamentos de padrão médio.

Também há intenso interesse imobiliário concentrado nas imediações das ruas Vieira de Moraes e Guararapes, com verticalização residencial, de comércio e serviços de âmbito local, bem como na rua Dr. Jesuíno Maciel, menos verticalizada, mas com hospitais e comércio nas proximidades da avenida Santo Amaro. A topografia apresenta aclive na porção nordeste na direção de Campo Belo e nas proximidades da avenida Washington Luiz, com declividade mais suave na direção sudoeste. A presença da Hípica Paulista valoriza a área residencial e a existência do Shopping Morumbi e do Market Place aumenta a oferta de serviços do bairro. Entre as avenidas Santo Amaro e Vereador José Diniz, zona Z13 (ZCPa), existe uso residencial com densidade média, alguma verticalização e comércio local. No lado nordeste, junto à avenida Vereador José Diniz, tem-se um núcleo de Z3 (atual ZM3b) e a sudoeste, junto à avenida Santo Amaro, um núcleo de Z4 (atual ZM2), ambas áreas mais densas e verticalizadas. No trecho entre as avenidas Vereador José Diniz e Washington Luiz, zona Z1 (atual ZER), a ocupação é de

²²⁴Transporte público com a utilização da Linha C da CPTM através da Estação Berrini, com movimento médio diário de 2.200 passageiros, e a expectativa da complementação da Linha 5 do metrô, o que

baixa densidade, com uso estritamente residencial horizontal. Junto à avenida Washington Luiz, zona Z2 (atual ZM2), com lotes menores, tem-se sobrados geminados e comércio local, em ruas largas e arborizadas. A nordeste, onde a avenida Washington Luiz é sinuosa, com topografia em auge acentuado, tem-se zona Z4 (atual ZCP), com uso misto e comércio diversificado. Nas cotas mais altas da encosta, no Campo Belo, zonas Z10 e Z13 (atual ZM2), temos uso residencial de alta e média densidade, verticalizado. A avenida Jornalista Roberto Marinho entre as avenidas Eng. Luiz Carlos Berrini e Washington Luiz, deve receber duas vias laterais para o tráfego local, bem como áreas ajardinadas, passagens de nível na rua Guaraiúva/ rua Miguel Sutil e rua Nova Iorque/ rua Paschoal, viaduto de transposição na avenida Santo Amaro, passarelas de pedestres e alargamento da avenida Washington Luiz do Aeroporto de Congonhas até a avenida Professor Vicente Ráo.

Quanto ao desenvolvimento imobiliário, o bolsão residencial de zona Z2 (atual ZM2) vizinho à avenida Washington Luiz e os eixos transversais aos corredores de tráfego das avenidas Santo Amaro e Vereador José Diniz apresentam tendência de adensamento e verticalização, a ser incrementada com o prolongamento da linha 5 do metrô na direção da Chácara Klabin e Vila Mariana. As deficiências na acessibilidade direta à avenida e as restrições impostas por extensa zona Z1 (atual ZER), indicam a longo prazo tendência para o mercado absorver a alienação de potencial adicional de construção no setor Brooklin. Para o transporte público, existe a possibilidade de utilização da Linha C do metrô de superfície, pelas estações Campo Belo e Brooklin, implantadas em setor vizinho.

Os elementos principais de desvalorização de empreendimentos no Setor Brooklin são:

- i) Ocupação das margens da avenida Jornalista Roberto Marinho por favelas, bem como habitações e comércio de padrão popular;
- ii) Ruído intenso nas áreas mais próximas ao aeroporto de Congonhas;
- iii) Tráfego carregado nas ruas que constituem rota de fuga para os constantes congestionamentos da avenida Eng. Luís Carlos Berrini.



Foto 59 Setores Berrini, Marginal Rio Pinheiros (parcial) e Brooklin. Google, 2009

- | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|
| 1. Shopping Cidade Jardim | 10. Av. Prof. Vicente Rao |
| 2. Marginal Pinheiros | 11. Av. Santo Amaro |
| 3. Av. Eng. Luiz Carlos Berrini | 12. Av. Vereador José Diniz |
| 4. Av. das Nações Unidas | 13. Av. Washington Luiz |
| 5. Av. dos Bandeirantes | 14. Av. Vereador João de Luca |
| 6. Ponte Jornalista Otávio Frias | 15. Piscinão |
| 7. Av. Morumbi | 16. Av. Lino Morais Leme |
| 8. Av. Jornalista Roberto Marinho | 17. Aeroporto de Congonhas |
| 9. Av. Dr. Chucri Zaidan | |

As áreas remanescentes de desapropriação do trecho canalizado do córrego Água Espreada representam locais de alto valor comercial, porém ainda são ocupadas por

favelas que abrigam 1.500 famílias, com habitações de até três pisos. Estas áreas devem ser utilizadas na implantação das vias laterais à via expressa e as famílias devem ser relocadas principalmente para dois núcleos de ZEIS próximos à avenida Washington Luiz.

O setor Marginal Pinheiros constitui-se em uma faixa estreita e plana de várzea junto ao morro do Morumbí, que sofreu alterações significativas no uso e ocupação do solo em função de desapropriações para execução do complexo viário da ponte estaiada Jornalista Otávio Frias de Oliveira. O setor é predominantemente zona estritamente residencial Z1 (atual ZER), Z13 e Z17 (atual ZM2), com limitado núcleo Z2 (atual ZM2), ocupado por construções de padrão médio e alto, valorizadas pela proximidade do Parque Burle Marx e do tratamento paisagístico das marginais do rio Pinheiros e pelo projeto Pomar. A expansão do Morumbí atrai o interesse do mercado imobiliário para a implantação de atividades terciárias ligadas ao setor financeiro e de negócios, com a construção de edifícios de escritórios e de serviços Classes A e AA, e de edifícios residenciais, conforme Fotos 59 e 60. Como elementos de valorização de empreendimentos no setor Marginal Pinheiros tem-se a proximidade do Parque Burle Marx, que confere à região uma média de 45m² de área verde por habitante, a presença de hipermercados e colégios, que favorece a expansão do Panamby e a recente implantação do Shopping Cidade Jardim. Quanto as facilidades de transporte público, tem-se a proximidade do Terminal João Dias.

São significativos os vetores de desvalorização de empreendimentos no setor Marginal Pinheiros, tais como:

- i) A baixa densidade de ocupação e a existência de grandes terrenos vagos, em função da insuficiência da malha viária;
- ii) A presença de favelas como a do Real Parque e de habitações de interesse social do Projeto Cingapura;
- iii) A dificuldade de acesso a partir dos bairros mais centrais, devido ao tráfego intenso da Marginal Pinheiros;
- iv) A ponte Ary Torres que segrega a região por não conferir acesso adequado a partir da avenida dos Bandeirantes;
- v) A existência de grandes terrenos desocupados, utilizados como bota-fora pela Eletropaulo, que demandam estudos de passivo ambiental.

O setor Chucri Zaidan compreende as quadras da margem leste do rio Pinheiros, limitadas pelas pistas sentido Sul-Norte da avenida das Nações Unidas, da avenida Morumbi a avenida João Dias, com 3.500 m de extensão, da avenida Morumbi com 1.000 m, da rua Américo Brasiliense com 300 m e de 850 m na extremidade Sul até a rua Laguna, conforme Foto 58. Esse setor ocupa área plana da bacia do Córrego Cordeiro, com lençol freático elevado e solo argiloso. Desenvolve-se no prolongamento da avenida Chucri Zaidan prosseguimento do eixo viário das avenidas Faria Lima e Eng. Luiz Carlos Berrini até a avenida João Dias. A avenida Jornalista Roberto Marinho tem como transversais a avenida Morumbi que atravessa o rio Pinheiros e a avenida Roque Petroni Jr, corredor de transporte coletivo, que abriga verticalização para escritórios. No prolongamento da avenida Chucri Zaidan, entre o Shopping Morumbi e o Carrefour, zona Z6 (atual ZM1), devem ser desapropriados grandes lotes ocupados por galpões industriais, em uma faixa de 40 m, com 890 m de extensão até a Rua da Paz.

No prosseguimento, tem-se a rua José Guerra, entre as ruas da Paz e Fernandes Moreira, com extensão de 270 m, com lotes pequenos ocupados por sobrados geminados e pouco comércio local, a ser alargada para 40 m. Esse trecho é vizinho de zona Z3 (atual ZM1), ocupado por modernas torres de escritórios, situado em viário estreito, também a ser alargado. Em continuação, a rua Prof. Manoelito de Orneilas apresenta largura inferior a 40 m, com ocupação por prédios de alto padrão, formando um subcentro regional de comércio e serviços, onde estão instalados o Hotel Transamérica, a Pfizer e o Carrefour.

O viário existente, na extensão de 460 m poderá ser alargado em área municipal até a avenida Prof. Alceu Maynard de Araújo, que já dispõe de pistas e calçadas largas e amplo canteiro central arborizado. O viário deve prosseguir 120 m da avenida Prof. Alceu Maynard de Araújo até a rua Laguna através de desapropriação de área industrial ainda ativa, acessando a avenida João Dias, local de tráfego saturado. O alargamento da rua Laguna, com 770 m de extensão, atinge na faixa leste uma zona residencial horizontal de padrão médio Z2 (atual ZM1), e na faixa oeste galpões industriais de pequeno porte. A continuidade deste eixo viário deve se estender 3,5 km até a ponte do Socorro, que com a avenida Eusébio Stevaux, constituirá uma via de 30 km, paralela ao rio Pinheiros, que se ligará a marginal do Tietê pelas avenidas Faria Lima e Gastão Vidigal,.

Na margem esquerda do rio Pinheiros, Vila Andrade, tem-se um viário amplo, que comporta adensamento, valorizado pelo Parque Burle Marx, que ainda apresenta ocupação horizontal, além da presença das torres do Panamby. Em áreas remanescentes das desapropriações para abertura da avenida Chucri Zaidan, proximidades da avenida

João Dias, zona Z6 (atual ZM1), poderão ser implantadas habitação de interesse social - áreas ZEIS. Neste setor, a tendência é de elevada demanda para adensamento na ocupação e uso do solo, com alta atratividade para a alienação de potencial adicional de construção.

Os principais elementos de Valorização de empreendimentos no setor Chucri Zaidan são:

- i) A tendência de ocupação da região lindeira à marginal Pinheiros, por empreendimentos que caracterizem a imagem corporativa de empresas;
- ii) Apesar da ampla ocupação por usos não industriais, como shopping centers, hipermercados e edifícios sede de instituições financeiras, ainda permanecem áreas industriais desativadas e terrenos de grandes dimensões desocupados;
- iii) A crescente procura pela desocupação de áreas industriais, para implantação de empreendimentos comerciais, do setor hoteleiro e de entretenimento;
- iv) A facilidade de acesso pelas Pontes do Morumbi e João Dias;
- v) A presença dos hotéis: Blue Tree Tower Nações Unidas (rua Fernandes Moreira), o Blue Tree Tower Morumbi (avenida Roque Petroni) e o Parthenon Nações Unidas (rua Prof. Manoelito de Ornelas).



Foto 60 Setores Chucuri Zaidan e Marginal do Pinheiros (parcial), Google, 2009

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|
| 1. Av. Jornalista Roberto Marinho | 8. Marginal Pinheiros |
| 2. Ponte Jornalista Otávio Frias | 9. Av. Chucuri Zaidan |
| 3. Av. Santo Amaro | 10. Rua Verbo Divino |
| 4. Av. Morumbi | 11. Rua Prof. Alceu Maynard Araújo |
| 5. Shopping Center Morumbi | 12. Parque Burle Marx |
| 6. Market Place Shopping | 13. Av. João Dias |
| 7. Av. Roque Petroni Jr. | |

Em relação ao transporte público, a Linha C da CPTM apresenta na região²²⁵ as estações Santo Amaro, Morumbi e Granja Julieta. Há muita expectativa em relação à implantação da continuação da Linha 5 que interligará Capão Redondo à Linha Norte Sul do Metrô na estação Santa Cruz.

²²⁵ A Linha C da CPTM apresenta na região: a estação Santo Amaro com volume médio diário de transporte de 3.700 passageiros e integração com sistema de ônibus pelo Terminal Santo Amaro; a estação Morumbi com volume médio diário de 1.800 passageiros na proximidade dos Shopping Centers Market Place e Morumbi; a estação Granja Julieta com volume médio diário de 2.000 passageiros no entroncamento da marginal Pinheiros com a rua Alexandre Dumas .

Os principais elementos de desvalorização de empreendimentos no Setor Chucri Zaidan são:

- i) Tráfego intenso para atividade industrial que prejudica a qualidade das vias e aumenta a poluição;
- ii) Setor com quadras de grandes dimensões e extensas testadas que dificultam a acessibilidade local;
- iii) Há um vazio populacional e consequente carência na oferta de serviços.

O setor Jabaquara apresenta área residencial de média e baixa renda, com comércio e serviços gerais, mas carência de infra-estrutura. Nele existe um sistema viário sinuoso, estreito e de pistas íngremes, circundado por corredores comerciais como as avenidas Armando de Arruda Pereira e Santa Catarina, que prejudica a acessibilidade às áreas internas da região. O comércio é diversificado, onde predomina serviços de manutenção de veículos ao longo das avenidas Santa Catarina e George Corbusier, corredores comerciais de influência regional, conforme Foto 61. O córrego Água Espraiada acarreta descontinuidade no tecido urbano entre o aeroporto de Congonhas e a avenida Santa Catarina devido à acentuada declividade de suas laterais, condições topográficas limitadoras no aproveitamento do terreno. Deve ser canalizado até sua nascente nas proximidades da rodovia dos Imigrantes, para permitir a superação desta situação.

O Setor Jabaquara abrange as cotas mais altas do espigão da avenida Armando de Arruda Pereira, formadas por solos estáveis, com declividade mais acentuada na direção do córrego Água Espraiada e mais suave na encosta em direção da rodovia dos Imigrantes, com extensos patamares planos, indicados para implantação de ZEIS.

O setor Jabaquara compõe-se de zona Z2 (atual ZM1), pequenos lotes sem recuo lateral, densamente ocupado horizontalmente, com ruas e calçadas estreitas, arruamento em descontinuidade, devido ao fundo de vale de difícil transposição. Os lotes maiores são usados para usos comerciais de caráter local, depósitos, supermercados e pátios de estacionamento de ônibus. As poucas áreas em zona Z3 (atual ZCP), de fácil identificação na paisagem, estão totalmente verticalizadas, com até três edifícios de habitações de padrão médio no mesmo lote.

A avenida Água Espraiada até a rodovia dos Imigrantes compreende 4.400 m de extensão, com controle de acessos e vias laterais para o tráfego local. Serão mais de 400 m de túnel sob o espigão da avenida Armando de Arruda Pereira, até atingir a rodovia dos Imigrantes com as alças direcionais de acesso às pistas nas cabeceiras do córrego. Nesse trecho estão previstas passagens de nível nos cruzamentos da avenida Água Espraiada com a avenida Hélio Lobo, a rua Jorge Duprat Figueiredo, a rua Vitoriana, a rua Rishin Matsuda, a rua Franklin Magalhães e viadutos na avenida Pedro Bueno com rua Manoel Cheres, na avenida George Corbusier com ruas Azevedo Sodre e Cidade de Bagdá e no pátio Jabaquara do Metrô.

No setor Jabaquara, por sua diversificação funcional, o mercado imobiliário possui satisfatória capacidade na alienação de potencial adicional de construção. A acessibilidade ao metrô deve ocasionar verticalização em zona Z2 (atual ZM1), bem como para conjuntos habitacionais de classe média, com o uso misto para comércio.

Os elementos principais para a valorização de empreendimentos no Setor Jabaquara são:

- i) Proximidade aos terminais municipais e intermunicipais de transporte coletivos;
- ii) Destaque ao Parque do Estado em setor escasso de áreas verdes;
- iii) Facilidade de acesso às rodovias que ligam o município ao litoral.

Os elementos básicos de desvalorização para empreendimentos situados no setor Jabaquara são:

- i) Localização ao longo do córrego Água Espraiada, cujas margens estão ocupadas por favelas;
- ii) Existência de ocupação e adensamento desordenados por habitações populares;
- iii) O baixo investimento em infra-estrutura por parte do Poder Público na região;
- iv) A proximidade da cabeceira da pista do aeroporto de Congonhas.

No setor Jabaquara existem favelas antigas, formando uma ocupação consolidada no fundo de vale não canalizado do Água Espraiada e seus contribuintes. Os barracos são de até cinco pisos, em encosta íngreme marginal ao córrego, com transposições por pinguela, em esgoto a céu aberto. O setor comporta sete núcleos de habitação de interesse social, sendo que a área próxima à avenida Armando de Arruda Pereira, de excelente topografia e fácil acesso, pode funcionar como pulmão durante a desocupação para construção do viário e da canalização.

O setor Americanópolis situa-se na extremidade a montante, nas cotas mais altas das margens nordeste e sudoeste da bacia do córrego Água Espraiada. Trata-se de solo estabilizado onde localizam-se as avenidas Armando de Arruda Pereira e Santa Catarina. A área é predominantemente zona Z2 (atual ZM1), residencial, não verticalizada, com

pequenos lotes, ruas com declividade média nas encostas da bacia do córrego. Os raros núcleos de zona Z3 (atual ZCP), junto à avenida Armando de Arruda Pereira, estão verticalizados, com usos habitacionais, de comércio e serviços, conforme Foto 59.

Considera-se que deve ser viabilizada a parceria na promoção do desenvolvimento urbano atendendo à diversidade do padrão social.

O setor Americanópolis deve acolher doze ZEIS, verdadeira concentração de núcleos de habitações de interesse social, embora atualmente só existam nele dois pequenos núcleos de favela.



Foto 61 Setores Jabaquara e Americanópolis, Google, 2009

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------|
| 1. Parque do Estado | 5. Córrego Água Espraiada |
| 2. Rodovia dos Imigrantes | 6. Aeroporto de Congonhas |
| 3. Av. Eng. Armando de Arruda Pereira | 7. Av. Cupecê |
| 4. Pateo da Cia. do Metrô | |

O Programa de Intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região, tem por objetivo a 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 atingidas pelas intervenções. O total de desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação Urbana Água Espraiada é estimada em R\$ 70 milhões.

Na sequência são enumerados os setores e obras previstas:

No setor Brooklin é proposta a abertura de vias laterais para distribuição do tráfego local, da avenida Luís Carlos Berrini até a avenida Washington Luís, ao longo do trecho implantado da avenida Água Espraiada, abrangendo uma faixa de largura variável, extensão de 3.850 m. A obra prevê a formação de área ajardinada para separação e proteção ambiental, implantação das passarelas de transposição e de conexões às ruas transversais restringindo o acesso à avenida Água Espraiada. Além dela está previsto acesso à avenida Água Espraiada pela avenida Santo Amaro, passagens de desnível nos cruzamentos com: rua Guaraiúva / rua Miguel Sutil e rua Nova Iorque/ rua Paschoal Paes com um investimento estimado em R\$ 25 milhões.

No setor Marginal do Pinheiros foi executado o complexo viário com a ponte Jornalista Otávio Frias de Oliveira sobre o rio Pinheiros, interligando a avenida Jornalista Roberto Marinho às marginais do rio Pinheiros e o viaduto sobre a av. Eng. Luís Carlos Berrini, investimento de R\$ 312 milhões;

Para o setor Chucri Zaidan antevê-se o prolongamento de 2.400 m da avenida Chucri Zaidan, com 40 m de largura até a avenida João Dias e alargamento da avenida Washington Luís, em investimento estimado em R\$ 20 milhões;

No setor Jabaquara as obras previstas envolvem a abertura de avenida ao longo do

córrego Água Espraiada, desde a avenida Dr. Lino de Moraes Leme até a rodovia dos Imigrantes, via expressa com acessos controlados e vias laterais para tráfego local, com a extensão de 4.400 m, com formação de área ajardinada para separação e proteção ambiental, alças direcionais de acesso e saída para a rodovia, com implantação das passarelas de transposição. Também antevê-se viadutos de acesso à avenida Água Espraiada nas avenidas Pedro Bueno e George Corbisier; passagem de nível nos cruzamentos com: avenida Hélio Lobo / rua Jorge Duprat Figueiredo, rua Vitoriana / rua Rishin Matsuda, rua Franklin Magalhães, bem como a execução de túnel de 400 m de extensão sob a avenida Engenheiro Armando de Arruda Pereira, para a ligação da via expressa com a rodovia dos Imigrantes. As obras neste setor devem atingir R\$ 90 milhões. Também estão incluídos no setor a implantação de sistema de áreas verdes e espaços públicos e a implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda diretamente afetada pela Operação, como a construção de unidades de habitação de interesse social, melhoramentos e reurbanização.

5.4.5. O POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO

A utilização do estoque de potencial adicional de construção deve observar o mínimo de 30% (trinta por cento) para usos residenciais e máximo de 70% (setenta por cento) para os demais usos, em cada setor. É admitido, de forma onerosa, o uso misto residencial e comercial, ou de serviços, excetuados postos de abastecimento e comércio de produtos perigosos.

Assim, por meio da venda de Certificados de potencial adicional de construção - CEPAC pode ser obtida a contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção

para a realização de modificação do uso do solo e parâmetros urbanísticos, a ser analisada detalhadamente.

O total de potencial adicional de construção permitido na Operação Urbana Água Espreada está limitado em 3.750.000 m², sendo 500.000 m² para o setor Jabaquara e 3.250.000 m² para os demais setores, quando se esgotará a oferta de Certificados de potencial adicional de construção, respeitando os limites definidos para cada setor, conforme Quadro 46:

Setor	Potencial Adicional de Construção
Setor Jabaquara	500.000 m²
Demais Setores	3.250.000 m²,
Setor Brooklin	1.500.000 m ² .
Setor Berrini	250.000 m ² .
Setor Marginal Pinheiros	600.000 m ² .
Setor Chucrí Zaidan	2.000.000 m ²

Quadro 46. Potencial adicional de construção Operação Urbana Água Espreada

Os Certificados de potencial adicional de construção - CEPAC para a outorga onerosa de adicional de construção, modificação de uso do solo e demais parâmetros urbanísticos, serão convertidos de acordo com a tabela de equivalência do Quadro 47:

SETORES	1 (um) CEPAC equivale a:	
	Área Adicional de Construção	Modificação de Usos e Parâmetros
Berrini	1 m ²	2 m ²
Marginal Pinheiros	2 m ²	2 m ²
Chucrí Zaidan	1 m ²	2 m ²
Brooklin	1 m ²	1 m ²
Jabaquara	3 m ²	2 m ²

Quadro 47. Conversão de Potencial adicional de construção Operação Urbana Água Espreada. Lei 13.260/2001

O valor mínimo estabelecido, inicialmente, para cada Certificado de potencial adicional de construção CEPAC era de R\$ 300,00, sendo reajustado pela Empresa Municipal de

Urbanização - EMURB, ouvindo a Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, a Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU e o Grupo de Gestão.

A Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, responsável pelo controle de emissão de Certificados e da área adicional construída, recebe o pagamento das contrapartidas definidas na Lei. Os Certificados são alienados em leilão público e utilizados para o pagamento das obras previstas no programa de intervenções da Operação Urbana, sendo negociados livremente até que seus direitos sejam vinculados a projeto de edificação para um lote específico, que deverá ser submetido a aprovação junto à Prefeitura Municipal.

A EMURB tem a atribuição de implementar o Programa de Intervenções e obras necessárias, a de regulamentar os mecanismos de estoque regulador de emissão de Certificados de potencial adicional de construção até o limite previsto para cada setor e administrar os recursos auferidos através de conta vinculada à Operação Urbana. A Prefeitura de São Paulo e a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB poderão oferecer os Certificados de potencial adicional de construção como garantia de financiamentos para a implementação desta Operação Urbana.

5.4.6. A DINÂMICA POPULACIONAL

Para a análise do desenvolvimento socio-econômico da região, temos a área diretamente afetada e as área de influência direta e indireta. A área diretamente afetada, é delimitada por faixa de cerca de 500 m dos quarteirões do entorno da avenida Jornalista Roberto Marinho/ Água Espraiada, construída ou por construir, e a extensão sul, ao longo da marginal do rio Pinheiros. Ela circunda a área de intervenções, compreendendo os

distritos: Itaim Bibi, Campo Belo, Jabaquara, Santo Amaro, Vila Andrade e Morumbi. A área de influência indireta corresponde às subprefeituras que contem os distritos: Pinheiros, Jabaquara, Santo Amaro, Campo Limpo e Butantã.

As características sociais da área de abrangência refletem no processo de urbanização marcado pelas desigualdades sociais profundas: o diferencial na infra-estrutura urbana e o nível de vida da população. A região abrange extremos: a avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini, centro de empregos de ponta e de serviços sofisticados, um dos pólos econômicos mais dinâmicos e globalizados da cidade e locais com características de periferia da cidade, crescimento populacional explosivo, índices de pobreza e marginalidade, com elevados índices de violência.

Nos bairros e distritos que compõem as áreas diretamente atingidas e de influência direta tínhamos 531 mil residentes e nos distritos da área de influência indireta 1,6 milhão de habitantes em 2000²²⁶. Quanto à taxa de crescimento populacional, a tendência de declínio que ocorre no município, confirma-se nesta região, fazendo as áreas diretamente afetadas e de influência direta perderem 0,55% da população entre 1991 e 2000. O decréscimo de população ocorre nos distritos mais centrais e de renda mais elevada, enquanto nos mais periféricos e carentes de serviços e infra-estrutura urbana, as taxas são explosivas, como no distrito de Vila Andrade, cuja população triplicou entre 1980 e 2000. A taxa de mortalidade infantil apresenta extremos: distritos como Vila Andrade e Jabaquara com, respectivamente, índices de 18,10 e 16,73 por mil nascidos vivos e o distrito Camp Belo, com 5,64 por mil nascidos vivos²²⁷.

²²⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, 2000.

²²⁷ SEADE, 2000.

Quanto ao perfil sócio-econômico da população nas Sub Prefeituras que compõem esta região, a renda média corresponde praticamente ao dobro da média do município, exceção para a Sub Prefeitura de Campo Limpo, com média abaixo da renda média da cidade²²⁸. O exame da distribuição da população por faixas de renda familiar demonstra desigualdade sócio-espacial, visto que 50% da população das áreas de influência direta e indireta pertencem aos extratos de mais alta renda (mais de 15 salário mínimo), 17,18% da população da área de influência indireta e 13,88% das áreas diretamente afetadas e de influência direta vivem abaixo da linha de pobreza (abaixo de 5 salário mínimo)²²⁹.

As habitações sub-normais

Os domicílios localizados em favela no distrito de Vila. Andrade chegam a 31,44% do total de domicílios, no distrito de Jabaquara a 9,45%, em Butantã 10,27% e em Campo Limpo a 12%. Na área de influência direta da intervenção são 12.895 domicílios em favela (9,23% dos domicílios) e na área de influência indireta, 31.734 (7,85% dos domicílios)²³⁰.

Para a área diretamente atingida, em levantamentos realizados em 1995, sob a coordenação da PMSP, foram identificados 68 núcleos de favelas na área diretamente afetada, distribuídos no território que vai da av. Nações Unidas até a av. Eng. Arruda Pereira, projetando uma população favelada de 42.347 pessoas. Em janeiro de 1996, das 68 favelas existentes, 28 delas já haviam sido removidas e 8 estavam em processo de remoção, reduzindo para 32 núcleos favelados, total de 4.000 domicílios e população estimada em 20.000 pessoas, o que deve corresponder a R\$ 70 milhões de investimento

²²⁸ Pesquisa Origem/ Destino do Metrô, 1997.

²²⁹ Pesquisa Origem/ Destino do Metrô, 1997.

em habitações de interesse social, conforme Quadro 48.

TRECHOS	Número de Favelas		Domicílios		População	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
01 – Nações Unidas / Washington Luiz	22	*	2.642	12	13.262	*
Trecho 02 – Washington Luiz / Corbusier	29	15	5.216	*	26.184	*
Trecho 03 – Corbusier / Eng. A. A. Pereira	17	17	578	*	2.901	*
TOTAL	68	32	8.436	4.000	42.347	20.000

Quadro 48. Distribuição de favelas na área diretamente afetada-1995/96 Fonte: EIA/RIMA da JNS.

Estima-se em torno de oito mil o número de barracos existentes na área diretamente afetada, quando da abertura do primeiro trecho da avenida, restando aproximadamente a metade da quantidade inicial, ainda a ser removida, Quadro 49.

Áreas	Domicílios Favelados	População Favelada
Área de Influência Indireta	30.572	153.747
Área de Influência Direta	15.761	79.122
Área Diretamente Afetada	8.436 ⁽¹⁾	42.348

Quadro 49. Estimativa de domicílios e da população favelada na área afetada-1996 Fonte EIA/RIMA JNS

Estudo da PMSP sobre a região, feito em 2000, demarcou 88 núcleos de favelas, com uma população de 16.292 famílias, das quais, 8.748 famílias ainda habitavam favelas inseridas na área diretamente afetada.

A verba designada para a habitações de interesse social será utilizada na aquisição de terrenos, para construção em parceria com a COHAB. A EMURB já levantou algumas áreas adequadas a esta finalidade, que estão sendo avaliadas.

²³⁰ Pesquisa Origem/ Destino do Metrô, 1997.

5.4.7. EVOLUÇÃO IMOBILIÁRIA DA REGIAO ÁGUA ESPRAIADA

Como a Lei da Operação Urbana Água Espaiada é de 2001, foi procedido pela EMURB levantamento sobre a evolução imobiliária na região, que apresenta as tendências dos usos predominantes no período 1991 a 2001²³¹, conforme segue:

O setor Berrini consiste em uma faixa de terra, de largura variável, situada ao longo da avenida Nações Unidas, compreendida entre as Avenidas dos Bandeirantes e Morumbi.

Os usos predominantes no setor Berrini, entre 1991 e 2001, são apresentados no Quadro 50 para permitir a verificação das tendências de mudanças ocorridas no período.

	1991	2001
Área de terreno	803.828 m ²	831.223 m ²
Área construída	580.236 m ²	1.590.914 m ²

Quadro 50 Setor Berrini Tendências Mudanças 1991/2001

Observa-se que triplicou a área construída, com aumento de 1.010.678 m² no período de 1991 a 2001. O número de lotes com uso predominante residencial horizontal/vertical médio padrão foi reduzido de 56,70% para 24,01% e o uso predominante comercial e de serviços vertical cresceu de 21,71% para 45,87%. O número de lotes vagos é reduzido de 8,90% para 2,16%. A área de terrenos para armazéns e depósitos é reduzido de 16,14% para 0,75% e a área de terrenos para comercial e serviços vertical cresceu de 7,25% para 26,20%. A área construída de uso predominante residencial horizontal/vertical médio padrão foi reduzido de 37,82% para 11,05% e a área construída para uso predominante comercial e de serviços vertical cresceu de 43,86% para 73,85%. (TECNOSAN, 2003).

²³¹ TECNOSAN ENG. EIA RIMA, 2003

O setor Brooklin abrange faixas de terra, de largura variável, situadas em ambos os lados do trecho já implantado da avenida Jornalista Roberto Marinho, compreendido entre as ruas Araçáiba, Miguel Sutil e a avenida Dr Lino de Moraes Leme. Os usos predominantes no Setor Brooklin entre os anos de 1991 e 2001 estão apresentados no Quadro 51, para permitir a verificação das tendências de mudanças ocorridas nesse período.

	1991	2001
Área de terreno	1.913.548 m ²	1.758.352 m ²
Área construída	1.345.153 m ²	1.903.662 m ²

Quadro 51 Setor Brooklin Tendências de mudanças 1991/2001

Atesta que a área construída cresceu 42%, 558.509 m². O número de lotes com uso predominante residencial horizontal foi reduzido de 52,25% para 40,09% e o uso residencial vertical cresceu de 32,60% para 47,85%. O número de lotes vagos sofreu pequena redução de 5,94% para 2,79%. A área construída de uso predominante residencial horizontal foi reduzida de 47,66% para 35,08% e a área construída para uso residencial vertical cresceu de 24,58% para 45,79%. (TECNOSAN, 2003)

O setor Marginal Pinheiros consiste em uma faixa de território situada ao longo da avenida Nações Unidas, que inclui as Marginais do rio Pinheiros, de largura variável, compreendida entre as ruas Saí de Sete Cores/ Joapé e Ponte do Morumbi. No Quadro 52 são apresentados os usos predominantes no Setor Marginal Pinheiros entre os anos de 1991 e 2001, para permitir a verificação das tendências de mudanças ocorridas nesse período. Constata-se que duplicou a área construída, com aumento de 57.575 m²

	1991	2001
Área de terreno	578.381 m ²	539.802 m ²
Área construída	57.360 m ²	111.377 m ²

Quadro 52 Setor Marginal Pinheiros Tendências Mudanças 1991/2001

O número de lotes com uso predominante residencial manteve-se praticamente constante de 57,25% para 60,07% e o uso predominante comercial e de serviços vertical cresceu de 0,48% para 13,90%. A área de terrenos vagos manteve-se praticamente constante de 50,31% para 51,85%. A área construída com uso predominante residencial foi reduzido de 37,38% para 26,12% e a área construída para uso predominante comercial e de serviços vertical cresceu de 25,71% para 53,14%. (TECNOSAN, 2003).

O setor Chucri Zaidan constitui-se em uma faixa de terra, de largura variável, situada ao longo da avenida Nações Unidas compreendida entre as avenidas João Dias e Morumbi. Os usos predominantes no Setor Chucri Zaidan entre os anos de 1991 e 2001, estão apresentados no Quadro 53, para permitir a verificação das tendências de mudanças ocorridas nesse período.

	1991	2001
Área de terreno	2.155.192 m ²	2.095.532 m ²
Área construída	1.621.169 m ²	2.021.263 m ²

Quadro 53 Setor Chucri Zaidan Tendências de mudanças 1991/2001

A área construída, aumenta de 25%, em 400.094 m². O número de lotes com uso predominante residencial horizontal/vertical médio padrão foi reduzido de 74,46% para 58,06% e o uso predominante comercial e de serviços vertical cresceu de 6,31% para 19,26%. O número de lotes vagos praticamente se manteve constante, de 3,76% para 4,25%. A área construída de uso predominante residencial horizontal/vertical médio padrão foi reduzida de 18,90% para 14,25%, a área construída de uso industrial foi reduzida de 39,14% para 32,61% e a área construída para uso comercial e de serviços vertical cresceu de 9,40% para 16,29%. (TECNOSAN, 2003).

O setor Jabaquara abrange duas faixas de terra, de largura variável, situada em ambos os lados do trecho projetado da avenida Jornalista Roberto Marinho compreendido entre a avenida Dr. Lino de Moraes Leme e a Rodovia dos Imigrantes. Os usos predominantes no Setor Jabaquara entre os anos de 1991 e 2001 são apresentados no Quadro 54, para a verificação das tendências de mudanças ocorridas nesse período.

	1991	2001
Área de terreno	1.726.540 m ²	1.758.352 m ²
Área construída	651.645 m ²	1.903.662 m ²

Quadro 54 Setor Jabaquara Tendências Mudanças 1991/2001

Verifica-se que a área construída aumentou de 75%, 488.184 m². O número de lotes com uso predominante residencial foi reduzido de 77,70% para 72,80% e o uso comercial e de serviços vertical cresceu de zero para 8,55%. A área de terrenos vagos foi reduzida de 29,46% para 14,44%. A área de terreno com uso predominante residencial horizontal foi reduzido de 50,05% para 43,30% e a área construída para uso comercial e de serviços vertical cresceu de zero para 14,40%. A área construída de uso predominante residencial horizontal foi reduzida de 78,98% para 62,11% e a área construída para uso comercial e de serviços vertical cresceu de zero para 14,62%. (TECNOSAN, 2003).

O setor Americanopolis é constituído por faixas de largura variável que acompanham e confrontam com o Setor Jabaquara, acolhendo algumas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, conforme segue:

- i) no entorno da avenida Eng. Armando de Arruda Pereira, compreendida entre o pátio do Metrô e a avenida dos Bandeirantes;
- ii) faixa localizada junto à avenida Rodrigues Montemor que interliga a avenida Cupecê com o Terminal Jabaquara;

iii) faixa localizada entre a avenida Santa Catarina e o Setor Jabaquara, compreendido entre a rua Alba e a avenida João Maria de Almeida.

Os usos predominantes no Setor Americanópolis entre 1991 e 2001, estão apresentados no Quadro 55, para a verificação das tendências de mudanças ocorridas nesse período.

	1991	2001
Área de terreno	938.404 m ²	927.334 m ²
Área construída	446.281 m ²	647.392 m ²

Quadro 55 Setor Americanópolis Tendências Mudanças 1991/2001

Constata-se que a área construída aumentou 45%, mais de 201.111 m². A área de terrenos vagos reduziu de 13,94% para 7,59%. A área de terreno com uso predominante residencial horizontal praticamente se mantém de 63,84% para 62,09% e a área construída para uso comercial e de serviços horizontal cresceu de 8,86% para 11,37%.

A área construída de uso predominante residencial se manteve de 73,95% para 71,38% e a área construída para uso comercial e de serviços horizontal se mantém de 12,47% para 12,25%. (TECNOSAN, 2003).

5.4.8. A VIABILIDADE ECONÔMICA DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

A determinação do Potencial de Área Adicional de Construção para cada setor e a correspondente tabela de Conversão de CEPAC exigiu pela Empresa Municipal de Urbanização EMURB, a análise da evolução do mercado imobiliário em dez anos, a

partir de 1993. Os valores médios de mercado referentes a 2003 estão apresentados no Quadro 56²³²:

SETOR	Terreno Incorporável	Apto. Classe Média (a. Útil)	Conjuntos Comerciais
Setor Berrini	R\$ 2700/m ²	R\$ 3500/m ²	R\$ 4900/m ²
Setor Marginal Pinheiros	R\$ 800/m ²	R\$ 2500/m ²	R\$ 4250/m ²
Setor Chucri Zaidan	R\$ 1150/m ²	R\$ 2800/m ²	R\$ 4250/m ²
Setor Brooklin	R\$ 1700/m ²	R\$ 2550/m ²	R\$ 3500/m ²
Setor Jabaquara	R\$ 700/m ²	R\$ 2100/m ²	R\$ 2850/m ²

Quadro 56. Valores Médio de Mercado para 2003. Fonte: Amaral D'Avila.

O Mercado de Terrenos Incorporáveis considera como padrão área de 2.000,00m², refletindo a média de mercado praticado nas áreas incorporáveis, nos locais de maior adensamento, quando as zonas com maior potencialidade construtiva apresentam maiores valores unitários.

O Mercado de Apartamentos apresentou um valor médio de mercado de área útil de apartamento, sem a ponderação de fatores como os diversos padrões de acabamento, localização e área útil.

O setor Berrini apresenta consolidação do uso comercial e crescimento no uso residencial desde o início da década de 2000. Os empreendimentos que apontam crescimento concentram-se nas proximidades da Praça General Gentil Falcão e da Rua Sansão Alves dos Santos, como o Edifício Mandarin que oferecem no mesmo empreendimento unidades residenciais diversificadas quanto ao número de dormitórios, número de vagas de garagem e área útil. O mercado de conjuntos comerciais do setor Berrini caracteriza-se por empreendimentos com projetos arquitetônicos inovadores, com extensas lajes contínuas que possibilitam a aplicação do conceito de facilidade de “layout”. São dotados

²³² Banco de dados da Amaral d'Avila Engenharia de Avaliações,

de sistema de gerenciamento e controle predial de alto nível tecnológico, como a sede do BankBoston, “*green building*”, e escritórios classificados como Classe A e Classe AA. Durante o ano de 2003 o volume de espaço ocupado nos edifícios de Classe A e AA quadruplicou a somatória dos anos 2001 e 2002. Corrigido o efeito inflacionário, de 1999 a 2003 o mercado de terrenos incorporáveis apresentou uma valorização de 3,61% ao ano e o de conjuntos comerciais uma valorização de 3,27% ao ano. Em 2003, os lançamentos residenciais da região, tiveram valor de venda entre R\$2.500,00/m² e R\$ 4.200,00/m² por m² de área útil.

No setor Brooklin - o uso de residencial vertical concentra-se no bairro de Campo Belo, com padrão predominante médio-alto a alto e na Vila Mascote com empreendimentos voltados para a classe média. Em 2003 o uso não residencial no Setor Brooklin foi pouco expressivo, apenas 2,60% do território. A ocupação da região por empreendimentos comerciais é recente e se concentra no eixo das avenidas Vereador José Diniz e na Padre Antonio dos Santos e também nas proximidades da avenida Eng. Luís Carlos Berrini. São empreendimentos modulares, formados por conjuntos de pequenas dimensões, compostos geralmente por uma sala, um banheiro e uma pequena copa, sem sistema de gerenciamento e automação predial, voltados para pequenas empresas prestadoras de serviços. Corrigindo o efeito inflacionário, entre 1999 e 2003 o mercado de terrenos incorporáveis apresentou uma valorização de 2,50% ao ano e o de apartamentos de 1,11% ao ano. Em 2003, os valores praticados para os conjuntos comerciais situavam-se entre R\$ 3.000,00/m² e R\$ 4.000,00 m².

O setor Marginal Pinheiros ainda apresenta grandes vazios populacionais, mas as áreas mais próximas à Ponte Morumbi concentram empreendimentos verticais, como o Real

Parque e o Panamby, com unidades de alto padrão construtivo. Na década de 80, quando já se verificou grande expectativa de transformação da marginal Pinheiros em Pólo Comercial de Serviços, foi inaugurado o Centro Empresarial de São Paulo. A tendência da marginal Pinheiros, em especial no trecho compreendido entre a Ponte Transamérica e a avenida Rebouças é a excelência em produtos comerciais com grandes lajes livres e arquitetura da qualidade das metrópole financeira e de serviços como Chicago, Nova Iorque e Frankfurt. Corrigindo o efeito inflacionário, de 1999 a 2003 o mercado de terrenos incorporáveis apresentou uma valorização de 3,61% ao ano e o de apartamentos uma valorização de 1,80% ao ano. Em 2003 os valores praticados para os conjuntos comerciais situavam-se na faixa entre R\$3.500,00/m² e R\$ 5.000,00/m².

O setor Chucri Zaidan possuía ocupação do uso residencial ainda pouco expressiva em 2003, sendo apenas 2,14% para o vertical e 13,44% para o horizontal. Teve destaque o São Paulo Office Park na Chácara Santo Antônio na década de 1980, no mercado de conjuntos comerciais do setor Chucri Zaidan. Os empreendimentos de mais rápida absorção pelo mercado apresentavam tecnologia de ponta na arquitetura, automação e inteligência. Além das restrições impostas pela Lei de Zoneamento se caracterizam pela horizontalidade. Corrigindo o efeito inflacionário, de 1999 a 2003 o mercado de terrenos incorporáveis apresentou uma valorização de 2,95% ao ano e o de apartamentos valorização de 1,45% ao ano. Em 2003 os valores praticados para os conjuntos comerciais situavam-se na faixa entre R\$ 3.500,00/m² e R\$ 5.000,00/m².

Para o setor Jabaquara os levantamentos efetuados pela SEMPLA para o período de 1991 a 2001 apontaram um acréscimo de área construída da ordem de 75%, porém ainda apresenta 14,50% de seu território ocupado por terrenos vagos. Os terrenos incorporáveis

situados nas proximidades da estação Jabaquara foram utilizados por alguns empreendimentos comerciais e residenciais desde a implantação da Linha Norte Sul do Metrô. Com o esgotamento desses entornos imediatos, o processo de verticalização foi direcionado da estação Jabaquara em direção à região do córrego Água Espraiada, com empreendimentos apresentando predominantemente padrão construtivo entre médio-baixo e médio. O setor Jabaquara não apresenta como característica predominante a presença de edifícios comerciais. Entretanto, nas proximidades das Estações Jabaquara e Conceição tem-se a sede de grandes empresas como o Banco Itaú e o Centro Empresarial do Aço - sede da Usiminas/Cosipa, Gillete e GE Capital. Corrigindo o efeito inflacionário, entre 1999 e 2003 o mercado de terrenos incorporáveis apresentou uma valorização de 0,65% ao ano e o de apartamentos uma valorização de 1,97% ao ano. O valor de venda praticado no mercado de conjuntos comerciais em 2003 foi de R\$ 2.200,00/m² a R\$3.500,00/m².

O Estudo de Viabilidade da Operação Urbana Água Espraiada realizado para a Empresa Municipal de Urbanização EMURB está referenciado a outubro de 2005²³³. O Banco do Brasil S/A, na qualidade de Banco Coordenador no lançamento de títulos CEPACs no BOVESPA procedeu à análise lógica, de consistência e sistemática da aplicação dos dados, critérios e parâmetros utilizados na elaboração deste estudo de Viabilidade Econômica, que compreende:

i) Verificação se o uso do CEPAC era economicamente viável²³⁴ para os empreendimentos imobiliários lançados no perímetro da Operação Urbana, ou seja, se com o valor do CEPAC o custo era inferior ao que se verificaria se os mesmos

²³³ Banco de dados da Amaral d'Avila Engenharia de Avaliações, EMURB.

empreendimentos fossem lançados em outras condições. Através do método do terreno virtual foi comparado o imóvel ao qual se agrega o CEPAC com outro terreno com as mesmas características cuja área seja suficientemente maior, de tal forma que a potencialidade construtiva fosse atingida sem o pagamento de contrapartida financeira. A análise elaborada para obtenção do máximo valor de aquisição do CEPAC aceitável para a competitividade de empreendimento em cada setor está apresentada no Quadro 57.

SETORES	VALOR
Berrini	R\$ 401,51
Marginal Pinheiros	R\$ 547,28
Chucuri Zaidan	R\$ 726,42
Brooklin	R\$ 425,39
Jabaquara	R\$ 630,00

Quadro 57 Valor máximo do CEPAC competitivo. Fonte: Amaral D'Ávila Eng. 2005. EMURB

ii) Indicação da existência de mercado para CEPAC em todos setores²³⁵.

A viabilidade da Operação Urbana Água Espraiada pode ser indicada a partir do estudo do estoque e da demanda. O estudo do estoque indica se cada um dos setores terá potencialidade para a utilização da área construída adicional prevista em cenário realista.

O Estoque Potencial do Terreno traduz a estimativa das áreas de terreno passíveis de adesão à Operação Urbana Água Espraiada que provém do grau de transformação do adensamento populacional que ocorre na região em função dos incentivos urbanísticos,

²³⁵ Laudo nº 11.150 Estudo de Viabilidade da Operação Urbana Água Espraiada elaborado pela Amaral D'Ávila Engenharia de Avaliações em outubro de 2005 para a EMURB.

²⁰² TECNOSAN ENG. Estudo de impacto ambiental Rima Op. Urbana Água Espraiada, São Paulo, 2003.

com base em dados do ano de 2001²³⁶. O Quadro 58 apresenta as áreas potenciais de terreno, em cada um dos setores, como passíveis de adesão.

SETOR	Área Potencial de Terreno (m ²)		
	Bruta	Líquida	Passíveis de adesão
Brooklin	2.890.000,00	1.759.807,00	847.506,00
Chucrí Zaidan	3.130.000,00	2.095.532,00	1.073.181,00
Marginal Pinheiros	1.430.000,00	886.600,00	643.083,00
Berrini	1.490.000,00	831.223,00	283.889,00
Jabaquara	2.340.000,00	1.703.493,00	694.225,00
Americanópolis	1.730.000,00	927.334,00	
TOTAL	13.010.000,00	8.203.989,00	3.541.884,00

Quadro 58 Áreas passíveis de adesão à Operação Urbana Água Espraiada em 2001. Fonte: EIA/RIMA

Para a determinação do estoque potencial de terreno foi efetuada a classificação da área passível de adesão de cada setor pelos zoneamentos existentes. A Área Construída Adicional Potencial referente a cada um dos setores foi determinada a partir do estoque de terreno enquadrado em cada uma das zonas de situação existentes e da vocação imobiliária por eles apresentada.

O estudo de adensamento populacional apresenta a proporcionalidade de ocupação de cada um dos setores por empreendimentos de uso residencial e não residencial, conforme Quadro 59.

SETOR	Residencial	Não Residencial
Brooklin	75,37%	24,63%
Chucrí Zaidan	28,28%	71,72%
Marginal Pinheiros	55,17%	44,82%
Berrini	20,60%	79,39%
Jabaquara	74,83%	25,16%

Quadro 59. Proporcionalidade de ocupação de cada Setor por empreendimentos. Fonte: EIA/RIMA

Tais percentuais deveriam atender as limitações impostas pela Lei da Operação Urbana Água Espraiada que prescreve como deve ser efetuada a mescla dos usos nos setores:

“Art. 6º - A utilização do estoque de potencial adicional de construção para cada setor deverá observar o percentual abaixo para a mescla de usos admitidos:

I – mínimo de 30% (trinta por cento), para usos residenciais;

II – máximo de 70% (setenta por cento), para os demais usos admitidos nesta lei.”

A determinação do estoque de área construída adicional potencial foi efetuada através da indicação da porcentagem de terreno que cada tipo de empreendimento comercial ou residencial ocupa nos diversos zoneamentos dos vários setores. Computando-se as áreas calculadas para cada um dos setores, a Área Construída Adicional Potencial para o território da Operação Urbana Água Espreada apresenta-se no Quadro 60.

SETOR	ACA Residencial (m²)	ACA Comercial (m²)	ACA Total (m²)
Brooklin	469.986,63	1.267.988,29	1.737.984,92
Chucri Zaidan	875.683,50	2.253.680,10	3.129.363,60
Marginal Pinheiros	556.877,73	1.236.455,68	1.793.333,41
Berrini	194.719,46	458.963,35	653.682,81
Jabaquara	971.915,00	624.802,50	1.596.717,50
Total	3.069.182,32	5.841.889,92	8.911.082,24

Quadro 60. Potencial de Área Construída Adicional por Setor. Fonte: Amaral D'Ávila Eng. Outubro 2005

A Área de terreno onde haverá mudança de uso potencial é determinada através da somatória das áreas de terreno que serão ocupadas pelo uso que não seria permitido de acordo com as posturas da legislação, como apresentado no Quadro 61 para cada setor.

SETOR	Mudança de Uso – Residencial (m²)	Mudança de Uso – Comercial (m²)	Mudança de Uso – Total (m²)
Brooklin	181.069,66	290.092,83	471.162,49
Chucri Zaidan	0,00	0,00	0,00
Marginal Pinheiros	95.015,52	248.474,41	343.489,92
Berrini	10.915,53	10.915,53	21.831,06
Jabaquara	0,00	0,00	0,00
Total	287.000,71	549.482,77	836.483,47

Quadro 61 Áreas de mudança de uso potencial para cada Setor. Amaral D'Ávila Eng. outubro 2005

A quantidade potencial de CEPAC é determinada pela transformação da Área Construída Adicional Potencial e da Área de Mudança de Uso Potencial através dos fatores de equivalência estabelecidos pelo Art. 11 da Lei da Operação Urbana Água Espraiada, apresentada no Quadro 62.

SETOR	ACA Potencial (m²)	Nº Potencial de CEPAC	Mudança de Uso Potencial (m²)	Nº Potencial de CEPAC	Total do Potencial de CEPAC
Brooklin	1.737.984,92	1.737.984,92	471.162,49	471.162,49	2.209.147,41
Chucri Zaidan	3.129.363,60	3.129.363,60	0,00	0,00	3.129.363,60
Marg. Pinheiros	1.793.333,41	896.666,71	343.489,92	171.744,96	1.068.411,67
Berrini	653.682,81	653.682,81	21.831,06	10.915,53	664.598,34
Jabaquara	1.596.717,50	532.239,17	0,00	0,00	532.239,17
Total	8.911.082,24	6.949.937,20	836.483,47	653.822,98	7.603.760,19

Quadro 62 Quantidade Potencial de CEPAC para cada Setor.Fonte:Amaral D'Ávila Eng. outubro 2005

A Área Adicional de Construção e a Quantidade de CEPAC que cada setor potencialmente tem capacidade de consumir são comparados aos limites estabelecidos pela Lei da Operação Urbana Água Espraiada. Segundo a Lei que rege a Operação Urbana Água Espraiada, a quantidade de CEPAC autorizada para emissão pelo Poder Executivo é de 3.750.000,00, conforme Quadro 63.

SETOR	Área Adicional de Construção
Jabaquara	500.000,00 m²
SETOR	Área Adicional de Construção
Brooklin	1500.000,00 m²
Chucri Zaidan	2.000.000,00 m²
Marginal Pinheiros	600.000,00 m²
Berrini	250.000,00 m²
TOTAL	3.250.000,00 m²

Quadro 63 Quantidade total de CEPAC a ser emitida para cada Setor.Fonte: Lei 13.260 de 28/12/2001

Parágrafo 5º. – “*Atingidos os 3.250.000,00 m2. se esgotará a oferta de Certificado potencial Adicional de Construção, independentemente dos limites definidos para cada setor nos parágrafos 1º. A 4º.*”

É possível concluir que todos os setores têm capacidade de gerar potencialmente uma Área Construída Adicional superior ao limite estabelecido pela Lei.

5.4.9. LEILÃO DE CEPAC DA OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

Distribuição de CEPACs

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada foi registrada na CVM sob o nº 2004/01, em 14 de julho de 2004. A emissão total autorizada pela CVM foi de 3.750.000 CEPACs, com o valor mínimo de R\$300,00, totalizando um montante de R\$1.125.000.00.

A 1ª Distribuição Pública de CEPACs da Operação Urbana foi registrada em 14 de julho de 2004²³⁷, com quantidade autorizada de 660.468 CEPACs, no montante de R\$ 198.140.400, com encerramento previsto em até 2 anos, segundo Quadro 64.

1ª. Distribuição		Data	CEPAC Ofertados	CEPAC Colocado	Saldo em CEPAC	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$
2004	1º leilão	20/07/04	100.000	100.00	560.468	300	300	30.000.000
	2º leilão	22/12/04	70.000	16.899	543.569	310	310	5.238.690
2005	3º leilão	29/11/05	56.500	56.500	487.069	370	371	20.961.500
2006	4º leilão	31/05/06	180.000	125.969	361.100	370	370	46.608.530
Total			406.500	299.368	361.100	-	-	102.808.720

Quadro 64. Leilão de CEPAC até 31/05/2006 Operação Urbana Água Espraiada. Fonte: EMURB

A 2ª. Distribuição Pública de CEPACs da Operação Urbana foi registrada em 10 de janeiro de 2007²³⁸, com quantidade autorizada de 317.781 CEPACs, totalizando um montante de R\$ 95.334.300,00 com prazo de encerramento de até dois anos, Quadro 65.

2ª. Distribuição		Data	CEPACs Ofertados	CEPACs Vendido	Saldo em CEPACs	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$
					317.781			
2007	1º leilão	20/02/07	50.000	50.000	267.781	400	411	20.550.000
	2º leilão	25/04/07	100.000	100.000	167.781	411	411	41.102.000
	3º leilão	31/05/07	167.781	158.773	9.008	411	411	65.255.703
	2ª Colocação Privada	30/08/07	-	9.008	-	411	411	3.702.288
Total			326.789	317.781	0	-	-	130.609.991,00

Quadro 65. Colocação de CEPAC entre 30/01/2007 e 30/08/2007 Operação Urbana Água Espraiada EMURB

A 3ª Distribuição Pública de CEPACs da Operação Urbana com registro nº CVM/SER/TIC/2008/001 em 23 de janeiro de 2008²³⁹, com quantidade autorizada de 186.740 CEPACs, totalizando R\$ 56.022.000,00, arrecadou R\$ 207.281.400,00, com os últimos lances da ordem de R\$ 1.110,00 por CEPAC, conforme Quadro 66.

3ª Distribuição	Data	CEPACs Ofertados	CEPACs Vendido	Saldo em CEPACs	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$
Leilão	22/02/08	186.740	186.740	-	1.110	1.110	207.281.400,00

Quadro 66. Colocação de CEPAC em 22/02/2008 Operação Urbana Água Espraiada Fonte: EMURB

A 4ª Distribuição Pública de CEPACs da Operação Urbana código ISIN Nº BRPMSPCPA00 na quantidade de 650.000 títulos perfazendo um total de R\$ 347.750.000,00, foi realizada em 02 de Outubro de 2008, tendo com o resultado o expresso pelo Quadro 67:

4ª Distribuição	Data	Ofertados	Vendido	Saldo em CEPAC	Valor Mínimo	Valor Realizado	R\$
Leilão	02/10/08	650.000	379.650	270.350	535,00	535,00	203.112.750,00

Quadro 67. Colocação de CEPAC em 02/10/2008 Operação Urbana Água Espraiada Fonte: EMURB

²³⁷ A 1ª Distribuição Pública de CEPAC da Operação Urbana foi registrada na CVM sob o nº CVM/SER/TIC/2004/01 em 14 de julho de 2004.

²³⁸ A 2ª. Distribuição Pública de CEPAC da Operação Urbana foi registrada na CVM sob o nº CVM/SER/TIC/2007/001 em 10 de janeiro de 2007.

²³⁹ A 3ª Distribuição Pública de CEPAC da Operação Urbana foi registrada na CVM sob o nº CVM/SER/TIC/2008/001 em 23 de janeiro de 2008

As colocações privadas de 127.092 CEPACs entre 30 de novembro de 2003 e 2 de janeiro de 2008 totalizando R\$ 51.328.532,00, estão apresentadas no Quadro 68.

Colocações Privadas do Programa	Data	Vendidos	Cotação	Arrecadação
1ª Colocação Privada	30/11/06	22.657	371	8.405.747,00
3ª Colocação Privada	01/10/07	12.413	411	5.101.743,00
4ª Colocação Privada	30/10/07	10.018	411	4.117.398,00
5ª Colocação Privada	26/11/07	3.304	411	1.357.944,00
6ª Colocação Privada	30/11/07	9.738	411	4.002.318,00
7ª Colocação Privada	26/12/07	32.849	411	13.500.939,00
8ª Colocação Privada	02/01/08	11.121	411	4.570.731,00
9ª Colocação Privada	02/01/08	15.598	411	6.410.778,00
10ª Colocação Privada	02/01/08	9.394	411	3.860.934,00
TOTAL		127.092	411	R\$ 51.328.532,00

Quadro 68. Colocações privadas de CEPAC até 15/04/2008 Operação Urbana Água Espreiada EMURB

A Foto 62 apresenta o Edital de leilão de CEPACs para a Operação Urbana:



Foto 62 – Edital de Leilão de CEPAC OESP, 2008



Foto 63 Estação CPTM Berrini O.U. Água Espreiada, 2007

A movimentação de CEPAC da Operação Urbana Água Espreiada convertidos e em circulação até 08 de abril de 2009 estão apresentados no Quadro 69.

Movimentação	Quantidade CEPACs
Total da Operação	3.750.000
1ª Distribuição (14/07/2004)	(299.368)
2ª Distribuição (10/01/2007)	(317.781)
3ª Distribuição (23/01/2008)	(186.740)
4ª Distribuição (05/09/2008)	(379.650)
Colocações Privadas Programa	(127.092)
Total do Colocado	1.310.631

Quadro 69. Movimentação de CEPACs da Operação Urbana Água Espreiada até 08/04/2009. EMURB

A quantidade de CEPACs leiloado e convertido comparada com o disponível em 08 de abril de 2009 está apresentada no Quadro 70.

CEPAC leiloado	1.174.531
CEPAC colocação privada	136.100
CEPAC utilizados	(886.047)
CEPAC em circulação	424.584

Quadro 70. Quantidade de CEPAC em circulação até 08/04/2009. Fonte: EMURB

Área Adicional de Construção

O Quadro 71 apresenta a relação de CEPACs por Setores, convertidos em Área Adicional de Construção e em mudança de parâmetro ou de uso até 08 de abril de 2009 .

SETORES	Área Adicional	Modificação de Uso
Brooklin	229.075	80.411
Berrini	219.396	21.149
Marginal Pinheiros	85.828	38.337
Chucuri Zaidan	203.552	3.719
Jabaquara	2.420	2.160
Sub-Total	740.271	145.776
Total	886.047 m2	

Quadro 71 Conversão de CEPAC em área adicional, mudança de uso e de parâmetro até 08/04/2009

O Controle de Estoque Consumido de Área Adicional de Construção da Operação Urbana Água Espreada e propostas em análise por Setor até 08 de abril de 2009 apresenta-se no Quadro 72.

SETORES	Estoque Máximo por Setor (m²)	Estoque Consumido (m²)		Proposta em Análise (m2)	
		Residencial	Não residencial	Residencial	Não Residencial
Brooklin	1.500.000,00	263.205,07	0,00	23.838,20	0,00
Berrini	250.000,00	56.832,23	174.997,60	5.735,50	67.620,80
Marginal Pinheiros	600.000,00	85.217,23	93.799,30	0,00	0,00
Chucuri Zaidan	2.000.000,00	122.128,12	90.287,47	8.769,57	21.534,48
Jabaquara	500.000,00	7.709,85	0,00	0,00	0,00
Totalização	3.750.000,00	535.092,49	359.084,37	38.343,27	89.155,28
		894.176,86		127.498,55	

Quadro 72. Controle de Estoques de Área Adicional de Construção até 08/04/2009. EMURB

O Controle de estoque residencial e não residencial disponível por Setor em 08 de abril de 2009 é apresentado no Quadro 73.

SETORES	Estoque Disponível (m2)		Porcentagem Consumida (m2)	
	Máx. não residencial	Total	Residencial	Não Residencial
Brooklin	1.050.000,00	1.236.794,93	17,55%	0,00%
Berrini	2,40	18.170,17	22,73%	70,00%
Marginal Pinheiros	326.200,70	420.983,47	14,20%	15,63%
Chucri Zaidan	1.309.712,53	1.787.587,41	6,11%	4,51%
Jabaquara	350.000,00	492.290,15	1,54%	0,00%

Quadro 73. Estoque residencial e não residencial disponível por setor em 08/04/2009. Fonte: EMURB

O estoque de Área Adicional de Construção por conta de CEPAC ainda não consumido, em 08 de abril de 2009 é apresentado no Quadro 74.

Estoque	Área Adicional de Construção (m2)
Limite de Estoque	3.750.000,00
Estoque Consumido	(894.176,86)
Estoque ainda não Consumido	2.855.823,14

Quadro 74. Estoque de Área Adicional de Construção na oferta de CEPACs em 08/04/2009 EMURB

Arrecadação Extra Tributária

A arrecadação extra-tributária por conta da Operação Urbana Água Espreada até 31 de dezembro de 2008 é apresentada no Quadro 75.

Movimentação	R\$
1ª Distribuição (14/07/2004)	102.808.720,00
2ª Distribuição (10/01/2007)	130.609.991,00
3ª Distribuição (23/01/2008)	207.281.400,00
4ª Distribuição (05/09/2008)	203.112.750,00
Programa de Colocações Privadas	51.328.532,00
TOTAL	695.141.393,00

Quadro 75. Arrecadação Extratributária Operação Urbana Água Espreada até 08/04/2009. EMURB

O Quadro 76 apresenta a utilização dos Recursos (R\$) da Operação Urbana Água Espraiada até 08 de abril de 2009

Movimentação	R\$
Leilões + Colocações Privadas	695.141.393,00
Receita Financeira	39.805.244,45
Total Arrecadado	734.946.637,45
Total Aplicado	526.308.356,45
SALDO	208.638.281,00

Quadro 76 Utilização dos recursos da Operação Urbana Água Espraiada 08/04/2009 EMURB

As intervenções correspondentes a 1ª e 2ª Distribuições Públicas de CEPAC na Operação Urbana compreenderam: a implantação de ponte sobre o Rio Pinheiros, na interligação da avenida Jornalista Roberto Marinho com a marginal do rio Pinheiros e as habitações de interesse social para atendimento às famílias atingidas pela obra da ponte.

A ponte Otavio Frias de Oliveira envolveu recursos no valor de R\$ 312 milhões, incluindo desapropriações, iluminação e paisagismo. Ela liga a área da Operação Urbana ao Morumbi e Campo Limpo, antecipando as mudanças na configuração urbana, como projeto urbano integrador (Foto 64).



Foto 64 – Ponte Jornalista Otavio Frias de Oliveira, 2008

Os recursos provenientes do leilão da 3ª. Distribuição serão utilizados contemplando o reassentamento definitivo das famílias que hoje ocupam a favela denominada Jardim Edith, com apoio da SEHAB, em terrenos totalizando 21.000 m², localizados na avenida Washington Luís no Brooklin e na rua Curreira no Jabaquara.

Para as próximas distribuições estão previstas as seguintes intervenções:

- i) Extensão da avenida Jornalista Roberto Marinho entre rua Lino Moraes Leme e rua Pedro Bueno;
- ii) A execução das marginais da avenida Jornalista Roberto Marinho entre avenida Eng. Luís Carlos Berrini e avenida Washington Luís, visto que a geração de maior intensidade de tráfego conflita com os usos lindeiros, causando deterioração urbana.
- iii) Construção de viaduto da av. Jornalista Roberto Marinho com avenida Santo Amaro;
- iv) Implantação de 18.000 m² de parque nas imediações de avenida Jornalista Roberto Marinho com rua Lino Moraes Leme.

Conclusão

Os leilões de CEPACs da Operação Urbana Água Espraiada têm sido realizados desde 20 de julho de 2004, com a absorção pelo mercado de 24% da totalidade da área adicional de construção possível, sendo consumido 88% do adquirido, arrecadando seiscentos e quarenta milhões de reais. O CEPAC partiu do valor de R\$ 300,00 por título, alcançando no leilão de 22 de fevereiro de 2008 o valor de R\$ 1.110,00 por título, retornando em 2 de outubro de 2008 para o valor de R\$ 535,00 por título. Considera-se que devem ser estabelecidos mecanismos de contenção da possível sobrevalorização do preço da terra.

6. ANÁLISES E DISCUSSÕES SOBRE O APERFEIÇOAMENTO DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO

6.1. SINOPSE

As Operações Urbanas realizadas em São Paulo desde a gênese deste mecanismo de urbanização em retrospecto de sua evolução institucional suscita uma reflexão quanto às características e dinâmica de sua implantação, aos procedimentos e resultados urbanísticos alcançados.

O Plano Diretor que deveria ter a capacidade de resolver os problemas urbanos evidenciou fragilidade nas décadas de 1970 e 1980, início da crise do “Estado de Bem Estar” e do planejamento urbano tradicional, época de grande e desordenado crescimento das cidades brasileiras.

Com o debate sobre a necessidade da reforma urbana, da reflexão sobre os instrumentos urbanísticos possíveis, surgem as Operações Urbanas como mecanismo de maior liberalidade no uso e ocupação do solo e melhor capacidade de indução de transformações por meio de projetos, incentivando a atividade imobiliária.

As Operações Urbanas no Brasil se institucionalizaram em São Paulo, de forma pioneira, com o Plano Diretor de 1988 - Lei 10.676. E, apesar das dificuldades em sua implantação, com O Estatuto da Cidade de 2001, elas estão se disseminando pelo País.

Rose Compans (2001) em “*O Plano Diretor entre a Reforma Urbana e o Planejamento Estratégico*”, apresenta uma comparação entre a aplicação dos instrumentos de inovação urbana propostos em O Estatuto da Cidade nas duas principais metrópoles brasileiras, evidenciando a maior agilidade da municipalidade paulistana, quando comparada com a do Rio de Janeiro, diferencial que se estende para as demais metrópoles do País.

A Operação Urbana, como instrumento catalisador da gestão urbana, possibilita resultados urbanísticos estruturais na efetivação do adensamento, na intensificação do uso do solo e na provisão de alguma infra-estrutura, mas ainda apresenta resultados urbanísticos limitados quanto às implicações sociais. A evolução institucional do instrumento demonstra o amadurecimento da gestão urbana no reconhecimento dos problemas e das limitações na própria lógica de governança do município, como pode ser constatado por: a vinculação dos instrumentos urbanísticos aos objetivos da política urbana por meio do Plano Diretor; a visão futura de utilização das Operações Urbanas para viabilizar projetos urbanos; o aprimoramento do automatismo na cobrança de contrapartida (CEPAC).

6.2. OS PLANOS DIRETORES

O Projeto de Plano Diretor 1985-2000 propõe pela primeira vez as Operações Urbanas como: “*ações concentradas de órgãos públicos e privados, com objetivo de acelerar a implantação de propostas de importância estrutural do Plano Diretor*”. (SÃO PAULO, 1985).

Assim, foram previstos projetos urbanos localizados em centros de bairros e no entorno de equipamentos de transporte, também, a produção de equipamentos comunitários, provisão de infra-estrutura e promoção de programas de habitação popular. O Plano propunha dezenas de Operações Urbanas em São Miguel, São Mateus, Vila Matilde, Vila Maria, Campo de Marte, Centro, Santo Amaro, Pinheiros, Barra Funda, Vila Nova Cachoeirinha, Paraísopolis e Campo Limpo.

Já o Plano Diretor de 1988 estabelecia diretrizes de urbanização por áreas diferenciadas de três tipos: a consolidada caracterizada pelo elevado potencial urbano, boa disponibilidade de infra-estrutura, boa acessibilidade e concentração de atividades de comércio e serviços; a intermediária detentora de potencial de urbanização subaproveitado, infra-estrutura insuficiente e a existência de vazios urbanos; a periférica que apresenta baixo padrão de urbanização, carência de infra-estrutura, dispersão e descontinuidade de ocupação

Desta forma, as Operações Urbanas passavam a ser consideradas como: *“um conjunto de intervenções desenvolvidas em determinadas áreas da cidade, sob coordenação do Poder Público e com a participação de recursos da iniciativa privada, tendo em vista a melhoria do padrão de urbanização com minimização dos recursos públicos”*. (SAO PAULO, 1988).

No Projeto de Plano Diretor 1991 foi aperfeiçoado o conceito que se entende por: *“as Operações Urbanas individualmente ou em conjunto seriam capazes de provocar alterações estruturais no conjunto do espaço urbano através da implantação de novas vias, parques, obras de drenagem e atendimento habitacional para a população de baixa*

renda”.(SAO PAULO, 1991). Para tanto, foi estabelecido que cada Operação Urbana devia prever um estoque de área edificável e um programa de obras, destinando os recursos obtidos para o fundo de urbanização vinculado à Operação Urbana. As contrapartidas poderiam ser obtidas dos interessados por meio de doação de terras, de implantação de obras de infra-estrutura, unidades de interesse social, áreas verdes ou em dinheiro. Foram definidas cinco operações urbanas: Anhangabaú, Água Espraiada, Faria Lima-Berrini (Boulevard Sul) e Paraisópolis.

No Estatuto da Cidade 2001 as Operações Urbanas foram caracterizadas por: *“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 na área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”*.(BRASIL,2001).

No Plano Diretor Estratégico 2002, de acordo com o Estatuto da Cidade, foi estabelecido um processo participativo, com a incorporação de diversos instrumentos urbanísticos e a definição de sua aplicação por meio da delimitação de zonas e macrozonas no território municipal. (SAO PAULO, 2002).

Finalmente, os Planos Regionais Estratégicos de 2004, como decorrência da descentralização administrativa, com a criação de trinta e uma Sub Prefeituras, estabeleceram regras gerais para novo zoneamento e revisão das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo, adaptando nos Planos parâmetros urbanísticos e criando condicionantes para determinados usos, conforme aspectos locais da estrutura urbana de cada Sub Prefeitura. (SAO PAULO, 2004).

6.3. AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

O papel estratégico das Operações Urbanas Consorciadas podem ser assim sintetizados:

- 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 habitações 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;
- viii) Dinamização de áreas visando à geração de empregos.

Na sequência, realiza-se a análise sintética dos resultados das Operações Urbanas já implantadas em São Paulo:

No contexto mais amplo, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, tem proporcionado: o aprimoramento dos aspectos técnicos do instrumento de parceria público privada através do estabelecimento do CEPAC, que permite maior transparência e controle sobre a gestão dos recursos provenientes de contrapartidas e um melhor equilíbrio das densidades em relação à capacidade suporte da infra-estrutura, devido à distribuição de estoque de potencial adicional de construção por setores e subsetores.

A comercialização até 08 de abril de 2009 produziu 426.923 CEPACs, com 319.472 já convertidos em Área Adicional de Construção. A obtenção até 31 de março de 2009 de receita extra tributária de R\$ 935.098.922,32, sendo R\$ 311.958.986,72 através do recebimento de contrapartidas anteriores a revisão da Lei da Operação Urbana em 2004 e R\$ 623.139.935,60 proveniente de colocações privadas e dos leilões de CEPAC realizados pelo BOVESPA e colocações privadas. O CEPAC da Operação Urbana Consorciada Faria Lima tem sido valorizado pelo mercado. No leilão de 20 de julho de 2004 era arrematado por R\$ 1.100,00, atingindo valor de R\$ 1.715,00 no leilão de 5 de março de 2009. O cumprimento das metas urbanísticas tem sido apenas parcialmente satisfatório, embora apresente resultados financeiros expressivos, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima ainda não atingiu o êxito social urbanístico desejado.

Por outro lado, a Operação Urbana Água Branca apresenta particularidades ligadas ao sítio, que devem ser devidamente aproveitadas, como: o índice de ocupação de lotes muito inferior aos limites legais vigentes, a reduzida quantidade de proprietários e a disponibilidade de bens municipais vagos ou sub utilizados, passíveis de reciclagem. Nela, até abril de 2009 dos 900.000 m². de potencial adicional de construção para imóveis comerciais foram consumidos 107.624 m² e dos 300.000 m² para imóveis residenciais foram consumidos 138.424 m², estando em análise mais 246.460 m². Portanto, existe uma fundamental necessidade de revisão desta Operação Urbana quanto ao critério estabelecido na destinação do uso do estoque de Área Adicional de Construção, para sua efetiva compatibilização com o mercado, ávido por áreas residenciais. Esta Operação Urbana Água Branca já possibilitou uma arrecadação da ordem de cinquenta milhões de reais em recursos extra tributários. O sistema de

disponibilização do terreno virtual por licitação pública se mostrou complexo para atender à demanda do mercado imobiliário. A implantação de sistema de leilão de Certificado de potencial adicional de construção CEPAC, análogo ao das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada, caso ocorra possibilitará maior agilização no processo. A Operação Urbana Água Branca deve ter seu perímetro compartimentalizado, com o estoque de potencial adicional de construção disponível subdividido nos setores, com a correspondente conversão em títulos.

A Operação Urbana Centro proporcionou a dispensa do pagamento de contrapartida financeira pela flexibilização no uso e ocupação do solo para os imóveis localizados na Área do Núcleo de Especial Interesse da Operação Urbana Centro durante os primeiros 36 meses de vigência da Lei, que surpreendentemente, não se constituiu em estímulo suficiente para significativa adesão de empreendedores. Infelizmente, mesmo a transferência do Gabinete do Prefeito e das Secretarias Municipais, objetivando a revitalização do Centro, também, não tem sido catalizador suficiente para a atração de interessados em investir na região. A Operação Urbana Centro até 31 de março de 2009 possibilitou recursos extra tributários de apenas R\$ 18.232.446,23, provenientes de 103 solicitações, das quais 59 indeferidas, sendo aprovadas 8 de exceções à Legislação de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e 5 de transferência de potencial construtivo de imóvel tombado.

A liberação de recursos pelas agencias internacionais de US\$ 168 milhões para investimentos municipais; a autorização para a construção de edifício de 145.789 m² para o Tribunal de Justiça de São Paulo, em terreno de 11.850 m² na praça João Mendes, com a contrapartida de apenas R\$ 15.489.476,73; a implantação do Polo Comercial Nova Luz

e a criação de Centro de Cultura no vale do Anhangabaú poderão ser agentes indutores de empreendedores imobiliários para investirem na região.

Também, a implantação do instrumento de parceira na Operação Urbana Água Espraiada tem proporcionado o aprimoramento dos aspectos técnicos do instrumento, com o estabelecimento do CEPAC, que permite maior transparência e controle sobre a gestão dos recursos provenientes de contrapartidas, com um melhor equilíbrio das densidades em relação à capacidade suporte da infra-estrutura devido à distribuição de estoque de potencial adicional de construção por setores. A comercialização de títulos da Operação Urbana Água Espraiada alcançou 1.310.631 CEPACs até 8 de abril de 2009, inicialmente com valor de R\$ 300,00 por título, chegando no leilão de 23 de janeiro de 2008 ao valor de R\$ 1.100,00 por título, embora em 2 de outubro de 2008 se reduzisse para R\$ 535,00. Houve a conversão até 15 de abril de 2008 de 519.352 m² de Área Adicional de Construção, estando 158.872 m² em análise, permitindo a obtenção até 4 de abril de 2009 de R\$ 695.141.393,00 em receita extra tributária por conta de colocações privadas e leilões de CEPAC realizados no BOVESPA.

Questões ainda são colocadas na formulação de projetos urbanos para novas Operações Urbanas que representarão, quando respondidas, avanços em sua aplicação:

- i) Como viabilizar a parceira na promoção do desenvolvimento urbano atendendo à diversidade do padrão social ?
- ii) Como estabelecer e legitimar juridicamente o pacto entre todos os agentes envolvidos: proprietários, órgãos públicos, investidores, empreendedores e consumidores?

iii) Além do potencial construtivo adicional, quais os elementos atrativos de negociação para a transformação de grandes glebas industriais e de glebas irregulares ? Regras de ocupação ? Infra-estrutura ? Como implementar os planos locais ?

Finalmente, o Plano Diretor de 2002 estabelece características específicas de “*intervenção estratégica*” para as futuras Operações Urbanas, não apenas induzidas pela dinâmica do mercado imobiliário mas, principalmente, em função de processos para a transformação econômica de sua população.

Considera-se que as novas Operações Urbanas devem ter seu caráter estratégico incidindo, também, em áreas de maior disponibilização de solo para renovação de usos, como as áreas subutilizadas devido a evasão industrial, cujas infra-estruturas, como sistema viário, ferrovias e demais sistemas de mobilidade, estão sendo modernizadas e melhoradas. (Montandon, D. T., Souza. F. F., 2007).

7. CONCLUSÕES

Baseado na avaliação da realidade define-se um conjunto de diretrizes que fornecem uma estratégia de mudança nos seguintes setores:

- i) Uso e ocupação do solo,
- ii) Política de parceria nos investimentos,
- iii) Função social da propriedade,
- iv) Aspectos ambientais,
- v) Resultados urbanísticos alcançados.

Para o uso e ocupação do solo destacam-se:

a) Para a obtenção de resultados urbanísticos satisfatórios nas intervenções urbanas deve sempre haver o cumprimento das diretrizes do planejamento geral da cidade. A Operação Urbana como instrumento para implementação de projetos urbanos em determinada localização, deve ser compatível com o planejamento geral da cidade e, dependendo da escala, dos resultados urbanísticos esperados e da necessidade de obtenção de recursos para financiamento da infra-estrutura, conforme definido na página 135 da tese.

b) É preciso realizar amplos projetos urbanos estruturadores, com intervenção no conjunto de quadras e não apenas em lotes. Neste sentido, conforme indicado na página 202, o empreendimento Centro Empresarial Água Branca ao intervir em mais de uma

dezena de lotes, apresenta a amplitude de um projeto urbano estruturador, para possibilitar resultado significativo na Operação Urbana.

c) É importante considerar que o tratamento homogêneo de partes urbanas desiguais pode implicar em consequências indesejáveis para uma cidade contemporânea. As generalizações incorretas, com resultados inconvenientes, ocorre quando da uniformização na especificação do uso e ocupação de solo em setores díspares, como os casos de Pinheiros e Vila Olímpia. Esta é uma das razões da revisão em 2004 da Lei da Operação Urbana Faria Lima de 1995, analisada na página 158 da tese.

d) Há a necessidade de antecipação das mudanças na configuração urbana através de projetos urbanos integradores. Assim, a Operação Urbana Água Espraiada pode antecipar as mudanças na conformação da ligação entre distritos, como apresentado na página 273, o caso da ponte estaiada Jornalista Otavio Frias de Oliveira, construída para ligar as áreas Berrini, Brooklin e Chucuri Zaidan ao Morumbi e Campo Limpo.

e) O Plano Diretor estabelece a convivência entre as atividades comerciais e de serviços com as residenciais, conforme mencionado na página 07, dentro da suficiência da circulação viária e sem provocar incômodos de vizinhança ou comprometimento ambiental.

f) Nas intervenções urbanas permitidas pelo Plano Diretor, destaque deve ser dado à previsão, controle e correção dos efeitos da sobrecarga na infra-estrutura e o impacto sobre o uso e ocupação do solo. Assim, deve ser evitado o excesso de carregamento do

sistema viário e consequentes congestionamentos de trânsito, como ocorre na Vila Olímpia, com a implantação da Operação Urbana Faria Lima, realçado na página 156.

Na política de parceria nos investimentos deve-se considerar:

a) A parceria na promoção do desenvolvimento urbano deve atender a diversidade do padrão social, como assinalado nas páginas 246 a 248 da tese. Condição existente no setor Jabaquara, com padrão social heterogêneo, pertencente à Operação Urbana Água Espraiada.

b) Os objetivos urbanísticos são alcançados quando existe mútua confiança entre os agentes envolvidos: órgãos públicos, proprietários, investidores, empreendedores e consumidores. É o caso da implantação de empreendimentos nas áreas diretamente beneficiadas da Operação Urbana Faria Lima a partir de 1995, quando os empreendedores efetuavam os pagamentos extra tributários à Prefeitura em numerário, viabilizando a operação, enquanto Ministério Público, Câmara de Valores Mobiliários CVM e algumas entidades da sociedade civil ainda vacilavam sobre a legitimidade jurídica do processo, conforme mencionado na página 152.

c) A Administração Pública deve desempenhar papel pró-ativo na relação com a iniciativa privada nos processos de urbanização. Referência desta atuação está apresentada na página 151 sobre o desempenho da Associação Coméia da Vila Olímpia junto à Prefeitura, quando da ligação da rua Funchal com a av. Eng. Luís Carlor Berrini.

d) É imperativa a participação do Município na valorização gerada por investimento público proveniente da flexibilização no uso e ocupação do solo, o que conforme concluído na página 187, não tem ocorrido de forma significativa na Operação Urbana Faria Lima.

e) O estoque de potencial adicional de construção, nas alternativas residencial ou não residencial, deve ser compatível com a receptividade pelo mercado, o que não tem acontecido na Operação Urbana Água Branca, como indicado na página 205.

f) A liderança do processo de urbanização não deve ser exercida pelo grande capital imobiliário, em prejuízo do interesse público. Crítica existente na página 139, quanto ao desenvolvimento da Operação Urbana Faria Lima.

g) Comprovada a eficácia no sistema de emissão de Certificados de potencial adicional de construção, leilão na forma de CEPAC pelo BOVESPA, ele deve ser estendida às demais Operações Urbanas. Na Operação Urbana Faria Lima, conforme mencionado na página 186, foi possibilitada a comparação entre várias alternativas para a obtenção do potencial adicional de construção. Inicialmente, para a área diretamente beneficiada houve o estabelecimento de um referencial de valor, atualizado periodicamente pela CNLU da SEMPLA, e para a área indiretamente beneficiada a contrapartida determinada, caso a caso, por laudo técnico. A partir de 2004, passou a ser realizado o leilão de Certificados adicionais de construção CEPACs pelo BOVESPA.

h) Os benefícios provenientes dos índices de conversão do CEPAC são maximizados quando da compartimentalização da área da Operação Urbana por setores, com os

correspondentes estoques de potencial adicional de construção, como na Lei de 2004 para a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Nela, conforme assinalado na página 159, a subdivisão do estoque de potencial adicional de construção disponível e a conversão do título em metros quadrados foi estabelecida por subsetor, determinada pela Lei de 2004, o que possibilitou maior eficácia no processo.

i) A quantidade de títulos a serem comercializados devem ser compatibilizados com o estoque de potencial adicional de construção, de acordo com o grau de interesse do mercado mobiliário em seu consumo. Na Operação Urbana Consorciada Faria Lima, conforme comprovado na página 180 deste trabalho, a quantidade de títulos com o estoque de potencial adicional de construção tem atendido ao mercado imobiliário.

A função social da propriedade

a) Destaque para o adensamento imobiliário e a melhoria da infra-estrutura que não devem ser a causa do encarecimento da terra, da concentração de renda e do conseqüente esvaziamento populacional, como o ocorrido no setor Itaim Bibi da Operação Urbana Faria Lima, mencionado nas páginas 139 e 157.

b) Torna-se necessário o estabelecimento de mecanismos de contenção da possível sobrevalorização do preço da terra, como o ocorrido nas áreas incorporáveis da Operação Urbana Faria Lima que triplicaram de valor entre 1991 e 2000, com incremento de 75% de área construída residencial de alto padrão em Moema e 65% de área comercial no Itaim Bibi, conforme apontado na página 157. Outro caso foi o leilão de CEPACs da Operação Urbana Água Espraiada que em 22 de fevereiro de 2008 atingiu o valor de R\$

1.110,00 e, posteriormente, no leilão de 2 de outubro de 2008, o valor de R\$535,00, apresentado na página 269 do trabalho.

c) Além do potencial de construção adicional, outros elementos atrativos devem ser definidos para a transformação de áreas decadentes. Assim, em áreas ocupadas por cortiços, como indicado na página 218 sobre a Operação Urbana Centro, além do potencial adicional de construção e a mudança de usos, devem ser considerados outros fatores indutores de transformação urbana, como a solução habitacional para os moradores de baixa renda na distância de até 500 metros do perímetro da Operação Urbana, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento de contrapartida financeira.

Aspectos ambientais

a) O território precisa ser ordenado, em articulação com os condicionantes ambientais, objetivando o desenvolvimento sustentável. Na Operação Urbana Faria Lima, conforme avaliado na página 186, somente após mais de dez anos de sua implantação, estão sendo atendidos os compromissos assumidos quanto a obtenção da licença ambiental.

b) Indispensável a agilização nos procedimentos de atendimento às exigências ambientais para a implantação de Operações Urbanas. Na implantação da Operação Urbana Água Espreada, conforme prescrito na página 227, tem sido fundamental a agilização nos procedimentos de atendimento às exigências ambientais compreendendo: o correjo, o reservatório de acumulação (piscinão) e a transferência de favelados, para habitações de interesse social.

Resultados urbanísticos alcançados

a) O objetivo maior do Plano Diretor é a existência de comunidades ambientalmente, socialmente e economicamente sustentáveis, como o exemplificado na página 87 com Vancouver.

b) A insuficiência na articulação entre a construção de novos edifícios torre e a infraestrutura pode desequilibrar a relação entre espaços particulares e públicos. Assim, devem ser estabelecidos cuidados especiais na concepção dos componentes físicos dos bairros: edifícios e seus espaços privativos, praças, vias públicas e parques, como se sobressai nas páginas 91 a 109 sobre a cidade de Vancouver.

c) O Poder Público deve exigir de cada projeto desenho urbano de qualidade, objetivando a harmonia dos edifícios com a paisagem. Em região com urbanização consolidada, como a apresentada nas páginas 210 a 212 pela Operação Urbana Centro, é imprescindível a presença de um ambiente urbano funcional, seguro e belo, como na página 87 está ressaltado sobre Vancouver.

d) A Operação Urbana ao gerar maior intensidade de tráfego, pode conflitar com os usos lindeiros. Este processo, como apresentado na página 274, ocorre na avenida Jornalista Roberto Marinho, entre as avenidas Eng. Luís Carlos Berrini e Washington Luís da Operação Urbana Água Espreada, com o intenso tráfego de passagem que requer a execução de vias locais, para evitar a deterioração urbana.

e) Cuidados devem ser tomados na preservação dos imóveis de qualidade arquitetônica, cultural e ambiental, para não causar a desvalorização dos respectivos logradouros.

Considerações nas páginas 210 a 212, quanto a incentivos na preservação de imóveis de qualidade histórica, cultural e ambiental, presentes na Operação Urbana Centro.

f) O necessário despertar do mercado imobiliário para o interesse em investir nas áreas disponíveis que requerem melhorias urbanísticas, financeiras e sociais. Caso que, conforme página 219, não tem ocorrido de forma satisfatória na Operação Urbana Centro, mas tem sido bem resolvido em Vancouver e em Paris, como representado, respectivamente, nas páginas 87 e 112.

Finalmente, considera-se que o Poder Público ao aplicar os instrumentos urbanísticos provenientes de O Estatuto da Cidade, deve empregar estratégia compatível com o aumento da densidade de uso e ocupação do solo através de ação efetiva no desenvolvimento de: plano de massa, padrões urbanísticos, sustentabilidade social e ambiental, espaços públicos, sistema viário, áreas públicas, visando compatibilizar a infra-estrutura com a volumetria implantada pela iniciativa privada, em ampla expansão na cidade de São Paulo.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS

ACSELRAD, H. **Sustentabilidade e território nas ciências sociais.** Anais do 7º. Encontro Nacional da ANPUR Vol. 3, Recife, maio 1997.

AMARAL D'AVILA, **Estudo de viabilidade da operação urbana Água Espraiada,** 207 pg. Laudo no. 11.150 EMURB, São Paulo, 2004.

_____, **Estudo de viabilidade da operação urbana consorciada Faria Lima,** 92 pg. Laudo no. 11.561, EMURB, São Paulo, 2004.

AMBROSIS, Clementina de, **Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização** O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de, **Problemas e desafios do controle do uso do solo** O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

BEASLEY, Larry, **Vancouver's new neighbourhoods. Achievements in planning and urban design.** Urban design and development center, 57 pag., Vancouver, dezembro 2003.

BENEVOLO, Leonardo, **História da cidade.** Editora Perspectiva, 728 pag., São Paulo, 2003.

BERNARDES, Claudio, **Plano Diretor Estratégico, Lei de zoneamento e a atividade imobiliária em São Paulo.** Nome da Rosa Editora Ltda, 319 pag. São Paulo, 2005.

BÓGUS, Lucia Maria Machado, TASCHNER, Sszana Pasternak. **Como anda São Paulo.** Caderno Metrôpoles. Desigualdade e governança. EDUC, São Paulo, 2004.

BORJA, J., CASTELLS, M. **Local y global. La gestion de las ciudades en la era de la información.** Tauros, Madrid, 1998.

BRASIL **Constituição Federal** Brasília: 1988.

_____, **Licitações Públicas** Lei Federal no. 8.666 Brasília: 1993.

_____, **O Estatuto da Cidade** Lei Federal no. 10.257 Brasília: 2001.

CAMPOS, Candido Malta, **Os rumos da cidade: urbanismo e modernização de São Paulo.** Tese de doutoramento, FAU/USP, São Paulo, 1999.

CASTELLS, Manuel **A questão urbana.** (Trad. CAETANO, Arlene), Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1981.

CASTRO, Luis Guilherme Rivera de, **Operações urbanas em São Paulo interesse público ou construção especulativa do lugar** Tese Doutorado FAU - USP, pg 395, São Paulo, 2006.

COLMQUHON, Ian. **Urban Regeneration**. 172 pg, B. T. Baytsford Ltd, Londres, 1995.

COMPANS, Rose. **Cidades Sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade**. D,P & A, Rio de Janeiro, 2001.

_____, **O plano diretor entre a reforma urbana e o planejamento estratégico**, ANPUR, Rio de Janeiro, 2002.

CRAVEIRO, Maria Teresa. **Planejamento urbano e desenvolvimento sustentável**. PUC, São Paulo, novembro 2006.

DELFANTE, Charles, PELLETIER, Jean. **Cidades e urbanismo no mundo**. Instituto Piaget 329 pg., Lisboa, 1997.

DIAMOND, Jared, **Colapso**, Editora Record, 2ª. Edição, São Paulo, 2005.

EMURB, **Relatório da diretoria de intervenções urbanas**, São Paulo, Setembro 2007.

_____, Operação Urbana Água Branca,
http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_branca/0001

_____, Operação Urbana Água Espraiada,
http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada/0001

_____, Operação Urbana Centro,
http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/operacao_centro/0001

_____, Operação Urbana Faria Lima,
http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/faria_lima/0001

FELDMAN, Sarah **Planejamento e zoneamento São Paulo 1947 1972**. 303 p. Edusp, São Paulo, 2005.

HARVEY, David., **The urbanization of capital**. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1985.

_____, **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Espaços e Debates, 128 pg, Revista de estudos Regionais e Urbanos – Ano XVI – no. 39, São Paulo, 1996.²⁴⁰

_____, **Condição pós moderna**, 349 pg, Edições Loyola, São Paulo, 2005.

_____, **O novo imperialismo**, 201 pg, Edições Loyola, São Paulo, 2005.

INSTITUTO POLIS, **Análise sobre a proposta orçamentária da PMSP 2007**, São Paulo, novembro 2006.

JACOBS, Jane. **The death and life of great American cities**. Randon House, N. Y., Morte e vida de grandes cidades, 467 p, Martins Fontes Editora, São Paulo, 2001.

LAMPARELLI, Celso Monteiro, **Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o desenvolvimento Municipal**. O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

LE MONITEUR, **La ZAC, zone d'aménagement concerté et de l'urbanisme operacionnel**, Paris, 1991.

LEFEBVRE, Henri., **O direito a cidade**. Editora Documentos, 133 pg, São Paulo, 1969.

_____, **La revolucion urbana**. Alianza Editorial, 197 pg, Madrid, 1970.

_____, **La production de l'espace**. París, 1974.

LUNGO, Mario., **Globalización, grandes proyotos y privatización de la gestión urbana**. In Cadernos IPPUR-UFRJ, vol.XVIII, no. 1 e 2, pg 11 – 29, Rio de Janeiro jan-dez 2004.

MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning**. 388 p. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1980.

MONTANDON, Daniel Todtman, SOUZA, Felipe Francisco de, **Land reajustment e operações urbanas consorciadas**, 160 p., Romano Guerra Editora, São Paulo, 2007.

MOREIRA, Antonio Cláudio Lima, **Conteúdo e tipologia de planos diretores O município no século XIX**. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

MOREIRA, Ligia. **Operações urbanas em São Paulo. Estudo do caso Faria Lima Berrini** Dissertação Universidade Presbiteriana Mackenzie, 129 p.,São Paulo, 1998

PARIS, **Dossier Ile de France, des soluctions pour la vie urbaine**, Paris, 1991.

PASTERNAK, Suzana **A favela que virou cidade** Revista Pós, no.19, FAU USP, São Paulo, 2006.

PHILIPPI Jr, Arlindo, ROMERO, Marcelo Andrade, BRUNA, Gilda Collet, **Curso de gestão ambiental**, Editora USP, 1ª. Reimpressão, São Paulo, 2006.

PRESTES MAIA, Francisco. **Introdução ao estudo de um plano de avenidas para a cidade de São Paulo**, Melhoramentos, São Paulo, 1930.

_____. **Melhoramentos de São Paulo**, Melhoramentos, São Paulo, 1945.

PRETECEILLE, Edmond. **Paradigmas e problemas das políticas urbanas**, Espaço e Debates. Ano X no. 29, pg 54-69, São Paulo, 1990.

PROCENTRO. **Programa de requalificação urbana e funcional do centro de São Paulo**; Diário Oficial do Município, no. 131, São Paulo, 15 julho 1993.

ROLNIK, Raquel, KOWARIK, Lucio, SOMEK, Nadia, **São Paulo: crise e mudança**, SEMPLA, São Paulo, 1990.

SÃO PAULO PREFEITURA MUNICIPAL **Coeficientes de aproveitamento para edificações e taxas de ocupação de lotes Lei no. 5.261** São Paulo, 1957.

_____, **Plano diretor de desenvolvimento integrado Lei no. 7.688** São Paulo, 1971.

_____, **Zoneamento no uso e ocupação do solo Lei no. 7.805** São Paulo, 1972.

_____, **Parcelamento, uso e ocupação do solo, altera dispositivos de coeficiente de aproveitamento Lei no. 8.881** São Paulo, 1979.

_____, **Operações interligadas Lei no. 10.209** São Paulo, 1986.

_____, **Plano Diretor Lei no. 10.676** São Paulo, 1988.

_____, **Operação urbana Faria Lima Lei no. 11.732** São Paulo, 1995.

_____, **Regulamentação CEPAC's Decreto no. 35.373** São Paulo, 1995.

_____, **Operação urbana Águas Espaiadas Lei no. 13.260** São Paulo, 2001.

_____, **Plano Diretor Estratégico Lei no. 3.430** São Paulo, 2002.

_____, **Operação Urbana Consorciada Faria Lima** Lei no. 13.769 São Paulo, 2004.

_____, **Operação Urbana Consorciada Faria Lima** Lei no. 13.871 São Paulo, 2004.

_____, **Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e Disciplina do Solo e ocupação do Solo** Lei no. 13.885 São Paulo, 2004.

SAVELLI, Alfredo Mário, Subsídios para a implantação de parceria público privada – operações urbanas em São Paulo. Dissertação de mestrado. POLI/ USP, São Paulo, 2003.

SILVA, Fernando.Nunes, GONÇALVES, V.A., **Agenda 21 Local**, Cadernos Metrópole n. 14, pg 149, Editora PUC, São Paulo, 2005.

SILVA, Helena Mena Barreto, JOSÉ, Beatriz Kara, VITALE, Letizia, MOTISUKE, Daniela, NOBRE, Tatiana Morita, SIGOLO, Letícia Moreira. **Observatório do solo e da gestão fundiária do centro da cidade de São Paulo**, Lincoln Institute of Land Policy, 176 pg, São Paulo, 2005.

SILVA, Jose Afonso da, **Direito Urbanístico Brasileiro**, Malheiros Editores, São Paulo, 1995.

SOMEKH, Nadia CAMPOS, Candido Malta, **Desenvolvimento local e projetos urbanos**, Vitruvius 059.01., São Paulo, 2001.

SOUZA, Edgard de. **História da Light** Secretaria de Obras e do Meio Ambiente. Eletropaulo Eletricidade de São Paulo S/A. São Paulo, 217 p, 1982..

TECNOSAN ENGENHARIA S/C LTDA. **Estudo de impacto ambiental – EIA Rima - Opera o urbana consorciada  gua Espaiada** , São Paulo, 2003.

VILLAÇA, Flavio, **Uma contribui o   história do planejamento urbano III** Seminário da História da cidade e do urbanismo, USP, São Carlos, 1994.

_____, **Dilemas do Plano Diretor** O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, CEPAM, São Paulo, 1999.

_____, **Espaço intra-urbano no Brasil**, 373 pg, Studio Nobel, São Paulo, 2001.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS COMPLEMENTARES

ABRUCIO, FL., COUTO, G. C. **A redefinição de papel do estado no âmbito local**. Rev. Perspectiva. Fundação SEADE v. 10 no. 3, São Paulo, julho 1996.

ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas ações políticas urbanas**. DP&A, Rio de Janeiro, 2001.

ANHAIA MELLO, Luiz Inácio **O plano regional de São Paulo – Uma contribuição da universidade para o estudo de um código de ocupação lícita de solo**, São Paulo, 1954.

ASCHER, François **Los nuevos principios del urbanismo**. Alianza Editorial, Madrid, 2004.

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, **As novas regras que podem mudar o Centro**. URBS, pg 26-32, São Paulo, agosto 1997.

BEASLEY, Larry, **Vancouver's urban design. A decade of achievements**. Urban design and development center, 37 pag., Vancouver, dezembro 1999.

BURKE, Peter, **História e teoria social**, 275 pg, Editora UNESP, São Paulo, 2000.

CAMPOS, Candido Malta, **Prestes Maia: Um globalizador em seu tempo**. Arquitetura e urbanismo Pini, no. 11. São Paulo, 1996.

CAVALIERI, Paulo Fernando, **Plano diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana** Rio de Janeiro, 1992.

DOWBOR, Ladislau, **O Poder Local diante de novos desafios sociais**. O município no século XIX. Cenários e Perspectivas, 293 p, São Paulo, 1999.

ECO, Umberto, **Como se faz uma tese**. Editora Perspectiva, 14a. edição . São Paulo, 1996.

EMELIANOFF, C. **Ville globale, ville durable : deux representations opposées de l'espace – Tempes urbains**. Journées Pirevs, Les Temps de l'Environnement, Toulouse, novembro 1997.

FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global. História economica e política do século XX**. 570 p. Editora Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 2008.

FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano ou injusto ?** Valor Econômico. Fim de semana Eu e & Finanças pg 4, São Paulo, 19 novembro 2006.

GONÇALVES, Rita Guimarães Silvestre, **A unidade partida: uma questão para legislação urbanística paulistana**. Dissertação de mestrado. FAU/USP, 149 pg., São Paulo 1997.

GOTTDIENER, Mark, **A produção social do espaço urbano**. 309 pg., Edusp, São Paulo 1997.

GREENSPAN, Allan. **A era da turbulência. Aventuras em um novo mundo**. 520 pg Editora Campus, São Paulo, 2007.

HECK, Eneida. **A EMUB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001**. Dissertação mestrado. FAU/USP, São Paulo, 2004.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. Edusp/ Hucitec, São Paulo, 1993.

LOJKINE, Jean, **O estado capitalista e a questão urbana**. 359 p. Martins Fontes, São Paulo, 1997.

MEYER, Regina M. Prosperi. **Metrópole e urbanismo – São Paulo anos 50**, Tese doutorado, FAU- USP, São Paulo, 1991.

MOLOTCH, H., **The city as a growth machine: towards a political economy of place**. American Journal of Sociology. pg. 82, 1976.

MUMFORD, Lewis, **A cidade na História**. 740 p. Editora Martins Fontes, São Paulo, 2004.

NERY Jr. José Marinho, **Um século de política para poucos: O zoneamento paulistano 1886-1986**, FAU/ USP, tese doutorado, São Paulo, 2002.

PRESTES MAIA Francisco. **Plano para a cidade de Campinas** Prefeitura Municipal de Campinas, 1934.

_____, **Plano Regional de Santos**, S.c.p., São Paulo, 1950.

_____, **Ante projeto de um sistema de transporte rápido metropolitano**, São Paulo, 1955.

PUNTER, John. **The Vancouver achievement. Urban planning and design**. UBC Press, 447 pg., Vancouver, BC, 2003.

REIS, Nestor Goulart, **Dispersão em aglomerações urbanas brasileiras: notas sobre configuração territorial**. Questões da Metrópole Contemporânea: Novas Estratégias de Intervenção Urbana. Colóquio Brasil Portugal, , São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton, **Economia espacial: críticas e alternativas**, Hucitec, São Paulo, 1979.

_____, **A urbanização brasileira** S.c.p., São Paulo, 1950..
brasileira, Hucitec, São Paulo, 1993.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**, Studio Nobel, 1998.

SENNETT, Richard. **A Cultura do Novo Capitalismo**. Editora Record, 192 p., Rio de Janeiro, 2008.

SERRA, Geraldo G., **Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, 255 p. Edusp, Editora Mandarim, São Paulo, 2006.

SHORT, John Rennie. **Urban theory. A critical assessment**, 258 p. Palgrave Macmillan, Londres, 2006.

SIGMACS/ PMSP **Estrutura urbana para a aglomeração paulistana** partes 1-4, São Paulo, 1958.

SILVA, Fernando.Nunes, **Os novos instrumentos de gestão territorial em Portugal e a operacionalidade do planejamento**. Questões da Metrópole Contemporânea: Novas Estratégias de Intervenção Urbana. Colóquio Brasil Portugal, São Paulo, 2008.

SOMEKH, Nadia **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. 172 pg, FAPESP, Studio Nobel, 1997.

STIGLITZ, J. **O mundo é plano ou injusto ?** Valor Econômico. Fim de semana Eu e & Finanças pg 4, São Paulo, 19 novembro 2006.

TOPALOV, Christian. **Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965** Espaço e Debates no. 23, p. 5-28, São Paulo, 1988.

VAZ, J.C. **Consortios intermunicipais**, Dicas Polis, São Paulo, 1997.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires; l'économie d'archipel**. PUF, 1996, Paris.

WAKISAKA, Tânia. **Zoneamento de uso, ocupação do solo e produção do espaço urbano em São Paulo** FAU/ USP dissertação de mestrado, São Paulo, 1990.

ARTIGOS DE PERIÓDICOS

AFLALO FILHO, R., **Sustentabilidade será marca de nossos empreendimentos em 2007** OESP Economia FIABCI BRASIL INFORMA, B11, 9 janeiro 2007.

BARAT, Joseph, **São Paulo: além do horizonte eleitoral**. OESP. Economia B2, São Paulo, 25 setembro 2004.

_____, **Crise urbana – o desafio maior**. OESP Economia B2, São Paulo 12 novembro 2005.

_____, **Globalização e bandeira brasileira**. OESP Economia B2, São Paulo, 21 novembro 2006.

BICALHO, Rodrigo Cury, **O mercado muda ritmo, mas continua sólido em 2008**. OESP, Imóveis 2, 30 março 2008.

BOECHAT, Yan, **Construtoras lançam R\$ 25 bilhões em imóveis**, OESP Empresas B10, São Paulo, 28 março 2008.

BORSARI R.D., **Mesmo parcial, ampliação da calha do Tietê já impede o transbordamento**, Revista Engenharia, p 46 a 52, Ano 60, no. 55, São Paulo, 2003.

BRANCATELLI, Rodrigo, **Berlim e ondres são bons exemplos para São Paulo**. OESP, Cidades, 11 janeiro 2009.

CARRANCA, A., **São Paulo engana: um terço vive de forma precária**. OESP. Cidades. C4. 12 fevereiro 2006.

DELLA MANNA. E., **A Operação Urbana Faria Lima**. Construção Mercado no. 73, São Paulo, agosto 2007.

GARRIDO, J., **Sabesp avança insólito nos últimos sete anos e mudança de paradigmas**, Revista Engenharia. Pg 66 a 94, Ano 60, no. 558, São Paulo 2003.

_____, **Os 30 anos do metrô em São Paulo**, Revista Engenharia, pg 46 a 64, Ano 61 no. 564, São Paulo, 2004.

GREENHALGH, L., **Por uma metrópole Aberta**. OESP. Aiás. J5. 2 dezembro 2008.

HADDAD, C., **São Paulo: liderar ou conformar-se**. Valor Econômico. pg A2 São Paulo, 1 março 2007.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Censo Demográfico**, 2000.

JUNQUEIRA, Caio, **Cortes orçamentários sacrificam promessas de campanha em São Paulo**. Valor Econômico, Política, A6, São Paulo, 9 dezembro 2008.

_____, **Kassab aposta em Serra e em investimento imobiliários**. Valor Econômico, Especial, A12, São Paulo, 30 dezembro 2008.

KULCZYNSKI, Viviane, **Trânsito não é prioridade para Kassab**. OESP. Metrópole. Administração. C1. São Paulo, 1 janeiro 2009.

LEAL, L. N., **Prefeitura de São Paulo arrecada 41,9% a mais com taxas**, Caderno Nacional, A8, São Paulo, 29 outubro 2004.

LOPES, M., **Dívida cresce quase R\$ 10 bilhões**, OESP, Cidades, São Paulo, 9 abril 2004.

MACHADO, J., **São Paulo adia novos piscinões para 2007**. Valor Econômico, Clima, G6, São Paulo, 29 outubro 2006.

MANSO, Bruno, **Prefeitura vai diminuir pagamento do lixo**, OESP, Cidades Administração, C4, 26 dezembro 2005.

_____, **Pelo metrô Prefeitura vende títulos**. OESP, Cidades Administração, C4, 13 janeiro 2009.

_____, **Em São Paulo 12 distritos já atingiram o limite de verticalização**. OESP, Metrópole, Urbanismo, C1, 23 março 2009.

MARTINS, José de Souza, **A era das Megalópes Residuais**. OESP, Aliás, J4, São Paulo, 07 dezembro 2008.

METRÔ, **Pesquisa Origem/ Destino, 2007**, São Paulo, 2008.

NOVAES W., **Avanço da água e recuo do lixo**. OESP, Espaço aberto, A2, São Paulo, 23 dezembro, 2005.

O ESTADO DE SÃO PAULO, **Bandeiras ou planejamento ?** Notas e Informações, A3, São Paulo, 8 outubro 2007.

_____, **Falta opção para fugir do caos**, Especial, H5, São Paulo, 9 dezembro 2005.

_____, **Movimento das estradas avança por avenidas**, Especial H4, 4 dezembro 2006.

_____, **O aumento do ITBI**, Notas e informações, A3, São Paulo, 2 janeiro 2006.

_____, **Orçamento inflado**, Notas e informações, A3, São Paulo, 23 dezembro 2005.

_____, **Plano contra enchentes**. Notas e informações, A3, São Paulo, 5 dezembro 2005.

_____, **Problemas na limpeza pública**, Notas e informações A3, São Paulo, 3 maio 2004.

_____, **Plano contra enchentes**. Notas e informações. A3. São Paulo 5 dezembro 2005.

_____, **A compactação da cidade**. Notas e informações. A3. São Paulo 1 abril 2008.

PITTA Iuri, **Dívida Municipal dispara**, OESP, Cidades, C1, São Paulo, 11 fevereiro 2005.

_____, **Aprovado Orçamento R\$ 17,2 bilhões**, OESP, Cidades, C1, São Paulo, 20 dezembro 2005.

_____, **Obras dependem de Lula e Alquimin**, OESP, Cidades, C1, São Paulo, 11 outubro 2005.

PRADO, M. C. R. M., **Estimativa para carga tributária**, Valor Econômico, Caderno Brasil, São Paulo, 2 agosto 2007.

REINA, E., **Kassab desiste de aumentar IPTU**, OESP, Cidades, C1, São Paulo, 21 novembro 2006.

_____, **Paulistano banca 86% do custo do ônibus**, OESP, Cidades C1, São Paulo, 2 novembro 2006.

REVISTA ENGENHARIA, **Solução para o caos urbano, viaje de trem**, 154 pg Ano 58 No. 546, 2001.

SÃO PAULO, **Diário Oficial Município, no. 243**, São Paulo, 24 dezembro 1992.

SECOVI, **Empreendedores imobiliários retornam à Faria Lima**. Portal Secovi, 25 outubro 2007.

SOUZA, P. H., **Prefeitura pede desconto para pagar construtoras**, Valor Econômico, Empresa B8, São Paulo, 9 janeiro 2006.

TECNOSAN ENG. **Estudo de impacto ambiental EIA – Rima Op. Urbana Água Espreada**, São Paulo, 2003.

WATANABE, Marta, **São Paulo e Rio preparam proposta para negociar dívidas com a União..** Valor Econômico. Brasil. A5. São Paulo, 28 abril 2009.

ZANCHETTA, Diego, **Zona oeste terá pacote de obras de R\$ 33 milhões**. OESP. Cidades. C12. São Paulo, 14 fevereiro 2008.

_____, **Kassab deixa obras de R\$ 5 bilhões sem concluir**. OESP. Metrópole. C1. São Paulo, 31 dezembro 2008.

_____, **Concessão de bairros é aprovada na Câmara**. OESP. Metrópole. C5. São Paulo, 26 março 2009.

_____, **Pompeia terá piscinão e obra viária**. OESP. Metrópole. C5. São Paulo, 1 abril 2009.

EVOLUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS MUNICÍPAIS

Os arquitetos e engenheiros criam o novo ambiente a ser construído em transformação ou extensão ao ambiente urbano existente e articulam materialmente esta transformação.

A exposição sobre as necessidades financeiras da cidade, a seguir apresentada, é confrontada com a receita tributária, sendo a arrecadação detalhada por rubrica.

Os recursos financeiros para atendimento da população estão apresentados na dimensão da infra-estrutura da cidade, com destaque para a responsabilidade municipal.

A infra-estrutura urbana da cidade de São Paulo compreende os seguintes tópicos, conforme o âmbito da responsabilidade:

- i) Macro e micro drenagem – responsabilidade direta estadual/ municipal;
- ii) Abastecimento de água – responsabilidade estadual/ municipal concedida;
- iii) Tratamento de esgotos – responsabilidade estadual/ municipal concedida;
- iv) Coleta e destino final de resíduos sólidos – responsabilidade municipal concedida;
- v) Sistema viário – responsabilidade direta municipal;
- vi) Transporte público sobre pneus – responsabilidade estadual/ municipal concedida;
- vii) Transporte público sobre trilhos – responsabilidade estadual;
- viii) Sistema de iluminação pública – responsabilidade municipal concedida;
- ix) Sistema de distribuição de energia – responsabilidade estadual concedida;
- x) Sistema de comunicações – responsabilidade federal concedida.

O atendimento por infra-estrutura de serviços públicos nos domicílios do município da capital em 2000 apresentava a seguinte configuração: abastecimento de água 98,62%, rede pública de esgotos 87,84%, coleta de lixo 99,19% e rede elétrica 99,82%. (BÓGUS, L. M. M., TASCHNER, S. P. 2004).

Para a obtenção de resultado satisfatório, na busca da superação da permanente insuficiência de recursos públicos, além da atuação do Estado em seus diferentes níveis, deve haver o engajamento do capital privado no desenvolvimento urbano.

As principais atribuições na gestão da metrópole e os órgãos com esta responsabilidade:

Quanto à macro e micro drenagem é importante destacar que a cidade foi fundada em uma colina, limitada pela várzea periodicamente alagada por afluentes do Tietê. Quando a administração municipal retificou e canalizou o rio, criou a dependência do controle hídrico e a necessidade do contínuo desassoreamento de sua calha, alimentada pelo carreamento de solo exposto pela devastação vegetal, principal causador das inundações de verão. A responsabilidade inicialmente assumida pela Prefeitura Municipal, na década de 1970 passa a ser atribuição do Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE que implantou o sistema de retenção das águas no Parque Ecológico do Tiete e a execução dos serviços de dragagem para rebaixamento da calha do rio²⁴¹. Assim, tem sido de responsabilidade da Secretaria de Infra-estrutura Urbana - SIURB da Prefeitura Municipal complementar o sistema de macro drenagem estadual, procedendo à canalização de afluentes do Tietê, à retenção do excesso de águas nos reservatórios amortecedores de cheias e ao sistema de micro drenagem, constituído por mais de 1,5 mil

²⁴¹BORSARI R.D., Mesmo parcial, ampliação da calha do Tietê já impede o transbordamento, á impede o transbordamento, Revista Engenharia, p 46 a 52, Ano 60, no. 55, São Paulo, 2003.

km de galerias de águas pluviais e 16 piscinões com capacidade de 4,43 milhões de m³²⁴². Para tanto, por exemplo, foram empenhados pela municipalidade em 2006 R\$ 111 milhões para obras e serviços contra enchentes²⁴³.

Em relação ao abastecimento de água e tratamento de esgotos, há a polêmica sobre qual nível de governo deve ser o detentor da titularidade pelo abastecimento de água potável e pelo destino final dos esgotos na cidade de São Paulo. Apesar disto, esta responsabilidade tem sido exercida pela empresa estadual SABESP, com exclusividade na solução das necessidades da cidade e no usufruto da receita proveniente desse atendimento. O saneamento básico tem recebido solução metropolitana, tanto na designação das fontes supridoras de 65 m³/s de água potável pelos sistemas Cantareira, Guarapiranga, Billings, Cotia, Rio Claro e Alto Tietê, quanto no tratamento do esgoto sanitário em Barueri, Suzano, ABC, São Miguel e Parque Novo Mundo, atualmente 16 m³/s²⁴⁴.

A coleta e destino final de resíduos sólidos comerciais e hospitalares e seu destino final, da ordem de 15 mil toneladas diárias, remunerado por sistema de preços unitários, apresentou até 2004, em contratos de empreitada individualizados para coleta por região e aterros sanitários, custo anual da ordem de R\$ 300 milhões, com responsabilidade exclusiva da Prefeitura Municipal²⁴⁵. A inovadora modalidade de contratação por concessão de 20 anos, projeta um custo anual entre R\$ 400 e R\$ 500 milhões²⁴⁶, por implicar às concessionárias investimento superior a R\$ 1,2 bilhão na implantação de

²⁴² O ESTADO DE SÃO PAULO, Plano contra enchentes. Notas e informações, A3, 5 dezembro 2005.

²⁴³ MACHADO, J., São Paulo adia novos piscinões para 2007. Valor Econômico, Clima, G6, São Paulo, 29 outubro 2006.

²⁴⁴ GARRIDO, J., Sabesp avança insólito nos últimos sete anos e mudança de paradigmas, Revista Engenharia. Pg 66 a 94, Ano 60, no. 558, São Paulo 2003.

²⁴⁵ NOVAES W., Avanço da água e recuo do lixo. OESP, Espaço aberto, A2, São Paulo, 23 dezembro, 2005.

²⁴⁶ O ESTADO DE SÃO PAULO, Problemas na limpeza pública, Notas e informações A3, 3 maio 2004.

novos aterros sanitários, estações de transbordo, usinas de compostagem, centrais de triagem e reciclagem do lixo²⁴⁷.

Quanto ao sistema viário e transporte público a questão é complexa. O sistema viário municipal sob responsabilidade da Secretaria de Infra-estrutura Urbana – SIURB, é constituído por 45 mil ruas sendo 30 mil pavimentadas, totalizando 15,5 mil km, complementado por investimento estadual, como a execução do Pequeno Anel Viário e dos 32 km do Setor Oeste Rodoanel Mario Covas, que, em futuro próximo, terá mais 57 km do Setor Sul. A frota da cidade é de cinco milhões de veículos, com média de aumento anual de 170 mil veículos. Circulam diariamente pela cidade 210 mil caminhões dos quais 84 mil provenientes de rodovias²⁴⁸. As vias arteriais e expressas estão permanentemente congestionadas. Por exemplo, 750 mil veículos circulam diariamente pelas marginais do Tietê, 400 mil pela marginal do Pinheiros e 250 mil pela avenida dos Bandeirantes. Passam por esta avenida 90% das cargas que vão para Santos²⁴⁹.

O transporte público municipal foi atendido na primeira metade do século XX por bondes elétricos pela concessionária “*The São Paulo Tramway Light and Power Co Ltd*”²⁵⁰. Atualmente é atendido por ônibus em regime de concessão. O sistema de ônibus municipal compreende corredores tronco e os correspondentes sistemas coletores, com 9 mil ônibus circulando em 1,3 mil linhas, com 218 milhões de viagens mensais, com mais de quinhentos milhões de reais de subsídio anual, a partir de 1º de dezembro de 2006²⁵¹.

²⁴⁷ MANSO, B., Prefeitura vai diminuir pagamento do lixo, OESP, Cidades, C4, 26 dezembro 2005.

²⁴⁸ O ESTADO DE SÃO PAULO, Movimento das estradas avança por avenidas, Especial H4, 4 dezembro 2006.

²⁴⁹ O ESTADO DE SÃO PAULO, Falta opção para sair do caos, Especial, H5, São Paulo, 9 dezembro 2005.

Inicado em 1967, a partir de 1972, com o gradual início de operação da Linha 3 – Norte Sul (Jabaquara- Santana), a Cia do Metrô, empresa municipal na época, teve a sua integração ao transporte público sob pneus. A Cia do Metrô em meados da década de 1970 passou a ser estadual e, com a construção da Linha 1 – Leste Oeste (Barra Funda – Itaquera) e da Linha 2 – Paulista (Vila Madalena – Imigrantes), atingiu a extensão de sessenta quilômetros, atendendo a uma demanda da ordem de 3 milhões de passageiros por dia. Atualmente, a Linha 2 tem seu prosseguimento com a abertura dos túneis no sentido de Sacomã, além da construção da Linha 4 (Luz – Vila Sônia)²⁵².

Na década de 1990, com a criação da Cia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, integraram-se ao sistema de transporte público metroviário 270 km de via permanente provenientes da E.F. Sorocabana e da R.F.F.S/A, com demanda atual de 1,4 milhões passageiros por dia, constituindo um sistema ferroviário de subúrbio, complementado pela construção da Linha 5 Capão Redondo – Largo 13 com 12 km de extensão, que prosseguindo com destino a Chácara Klabin, deverá interligar-se na estação Santa Cruz com a Linha 3 do Metrô²⁵³.

É imperioso o papel da infra-estrutura como fator de sustentação no desenvolvimento da cidade. Identifica-se estrangulamentos causados pelo: enfraquecimento no processo decisório governamental, erosão na capacidade de financiamento com recursos fiscais e degradação da gestão pública.

²⁵⁰ SOUZA, E., História da Light, Secretaria de Obras e Meio Ambiente, Eletropaulo, São Paulo, 217 pg, 1982.

²⁵¹ REINA, E., Paulistano banca 86% do custo do ônibus, OESP, Cidades C1, São Paulo, 2 novembro 2006.

²⁵² GARRIDO, J., Os 30 anos do metrô em São Paulo, Revista Engenharia, pg 46 a 64, Ano 61 no. 564, São Paulo, 2004

²⁵³ REVISTA ENGENHARIA, Solução para o caos urbano, viaje de trem, 154 pg Ano 58 No. 546, 2001.

As Necessidades Fianceiras da Cidade

Na década de 1980, com o final do regime autoritário, as fontes alternativas de recursos financeiros ganharam importância para os municípios, com a forte pressão contra a centralização tributária. A Constituição Federal de 1988, através dos artigos 18, 145 e 167, introduziu a descentralização do processo decisório e a repartição da Receita Tributária Nacional, contemplando os municípios, expresso por:

- i) O artigo 18 estabeleceu a organização político administrativa do País fundada no grau de autonomia nos níveis de União, estados e municípios;
- ii) Os artigos 145 e 167 reestruturaram a repartição tributária, passando os estados e municípios a arrecadarem tributos que antes eram competência da União, ao mesmo tempo que têm aumentada a participação nos recursos provenientes da Receita Federal.

Durante a Nova República, as transferências intergovernamentais cresceram: *“Os aumentos foram realizados não só pelo aumento de repasses da União, mas também pela ampliação da receita própria”*. Porém, não é clara a distribuição dos encargos pelas esferas de governo, criando indefinição de prioridades e de financiamentos adequados à destinação dos recursos originais. Considera-se que há grande necessidade de articular as esferas de poder utilizando alternativas institucionais para o financiamento do desenvolvimento urbano, aumentando a autonomia municipal e elaborando novas formas de cooperação. *“As modificações constitucionais produziram uma rigidez do orçamento federal em contraposição à flexibilidade de estados e municípios, com negativas conseqüências para o financiamento das políticas públicas.”* (SOMEKH, FELDMAN, 1977). Com a transposição de atribuições e competências sem as proporcionais

transferências de recursos, a reforma do Estado vêm se distanciando das exigências da nova configuração físico-territorial da economia da sociedade, na procura das conexões indispensáveis para informar, avaliar, acelerar e redirecionar o seu desenvolvimento.

“Os dois primeiros parâmetros da reforma do Estado no âmbito municipal – a questão fiscal federativa e a desigualdade econômica entre os municípios – apontam para a exigência de serem estabelecidos mecanismos de cooperação entre as unidades de governo. O fato é que a atual escassez de recursos tem sido enfrentada não através da cooperação, mas sim pela busca competitiva – e até mesmo predatória – de recursos. A única forma pela qual torna-se possível alterar este quadro é a institucionalização de mecanismos que incentivem a ação cooperativa.” (ABRUCIO&COUTO 1996 : 46 apud LAMPARELLI, C. M., 1999).

A criação de medidas de municipalização vem transferindo atribuições das esferas federal e estadual para os governos locais, especialmente aquelas de prestação de serviços diretos à população e atendimento das necessidades básicas das empresas e dos cidadãos, não só residentes no município mas também para os que trabalham, estudam e circulam pela região.

“Os problemas a cargo do governo municipal muitas vezes exigem soluções que extrapolam o alcance da capacidade de ação da Prefeitura em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para o custeio e atuação política. Além disto, grande parte dessas soluções exigem ações conjuntas, pois dizem respeito a problemas que afetam, simultaneamente, mais de um município.” (VAZ, 1997 :1 apud LAMPARELLI, C. M. 1999).

A municipalidade de São Paulo nos últimos anos tem apresentado receita insuficiente para o atendimento de suas necessidades. Em dezembro de 2000 o município acumulava uma dívida no valor de R\$ 17 bilhões, consolidando com a União a quantia de R\$ 12,3 bilhões para pagamento em 30 anos, através de parcelas amortizadas mensalmente, com

valor equivalente a 13% da receita orçamentária, juros anuais de 6% mais IGP-DI, que em 2001 foram alterados para 9%, mais IGP-DI²⁵⁴.

No período entre 2001 e 2003 houve o aumento da arrecadação em mais de R\$ 1,5 bilhão ao ano, pela aplicação do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo; pela reformulação da base de cálculo do ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; pela criação das taxas do lixo, de iluminação pública, de uso do subsolo e de fiscalização de estabelecimentos²⁵⁵. Em 2003, apesar do expressivo aumento de impostos e a criação das novas taxas, a receita de R\$ 10,7 bilhões ainda foi insuficiente frente às despesas de R\$ 11,5 bilhões. Em final de 2004 o valor da dívida pública municipal atingiu R\$ 31,5 bilhões, o que correspondia a 243,8 % do valor da receita líquida anual, quando o limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal era de 120%, amenizado para 178%, pela Resolução no.20 de 2003 do Senado²⁵⁶.

A administração municipal em 2005 negociou dívida de R\$ 1,8 bilhões com fornecedores e prestadores de serviços de administrações anteriores, tendo pago R\$ 1,2 bilhões, deixando o restante, com valor significativo para ser pago pelos sucessores²⁵⁷. O orçamento municipal de R\$ 15,2 bilhões aprovado para 2005 realizou R\$ 14,9 bilhões. A insuficiência de recursos provocou a necessidade da constituição em janeiro de 2005 de reserva para contingenciamento, no montante de R\$ 4,8 bilhões²⁵⁸.

²⁵⁴ LOPES, M., Dívida cresce quase R\$ 10 bilhões, OESP, Cidades, São Paulo, 9 abril 2004.

²⁵⁵ LEAL, L. N., Prefeitura de São Paulo arrecada 41,9% a mais com taxas, Caderno Nacional, A8, São Paulo, 29 outubro 2004

²⁵⁶ PITTA Iuri, Dívida Municipal dispara, OESP, Cidades, C1, São Paulo, 11 fevereiro 2005.

²⁵⁷ SOUZA, P. H., Prefeitura pede desconto para pagar construtoras, Valor Econômico, Empresa B8, São Paulo, 9 janeiro 2006.

²⁵⁸ O ESTADO DE SÃO PAULO, Orçamento inflado, Notas e informações, A3, São Paulo, 23 dezembro 2005.

A despesa para 2006 no valor de R\$ 19.706 milhões compreendeu: com a administração direta R\$ 17.233 milhões e com a administração indireta R\$ 2.472 milhões²⁵⁹. O orçamento para 2006 previa o investimento da ordem de R\$ 2,4 bilhões apenas para casos específicos, sendo 41 % deste valor proveniente de empréstimos de bancos estatais e internacionais e de repasses dos governos federal e estadual. Para a construção dos Hospitais Cidade Tiradentes e M'Boi Mirim, foram aplicados R\$ 40 milhões pela Prefeitura, R\$ 58 milhões pelo Estado e R\$ 44 milhões pela União; o prosseguimento do Sistema Viário Jacú – Pêssego, orçado em R\$ 233,6 milhões, foi executado com R\$ 120 milhões de repasse pelo governo federal e 80 milhões pelo estadual; o prosseguimento do corredor do Parque D. Pedro à Cidade Tiradentes, com 32 quilômetros e para atender mais de 350 mil passageiros, recebeu R\$ 225 milhões em 2006, sendo R\$ 150 milhões da União e R\$ 30 milhões do Estado²⁶⁰.

O orçamento para 2007, no valor de R\$ 21.512 milhões compreende: com a administração direta R\$ 18,621 milhões e com a administração indireta R\$ 2.891 milhões²⁶¹. O projeto de lei orçamentária para 2007 previa como investimentos R\$ 161 milhões para construção de unidades educacionais de ensino infantil, ensino fundamental e integradas, R\$ 110 milhões para o Hospital M'Boi Mirim, R\$ 115 milhões para construção e aquisição de equipamentos de saúde²⁶², além dos recursos para ampliação da avenida Jacú Pêssego e prosseguimento do corredor do Parque D. Pedro à Cidade Tiradentes.

²⁵⁹ INSTITUTO POLIS, Novembro 2006

²⁶⁰ PITTA, Iuri., Obras dependem de Lula e Alquimin, OESP, Cidades, C1, São Paulo, 11 outubro 2005.

²⁶¹ INSTITUTO POLIS, Novembro 2006

²⁶² INSTITUTO POLIS, Novembro 2006

O orçamento para 2008 previa dispêndios totais de R\$ 25.284 milhões, 17,6% superior ao orçamento de 2007. O destino de 47% do orçamento para 2008, no valor de R\$ 11,83 bilhões, era para a área social, sendo: R\$ 5,85 bilhões aplicados em Educação, R\$ 4,55 bilhões em Saúde, R\$ 853 milhões em Habitação, R\$ 440 milhões em Assistência e Desenvolvimento Social e R\$ 126 milhões em Trabalho. Os demais 53% estavam divididos em: Administração R\$ 7,60 bilhões, Infra-estrutura e Meio Ambiente R\$ 4,56 bilhões, Cidadania R\$ 830 milhões, e Câmara Municipal e Tribunal de Contas R\$ 460 milhões.

O investimento direto de R\$ 3,6 bilhões para 2008, que representou 14% do orçamento assemelha-se ao de 2007, sendo: R\$ 287 milhões na construção do complexo educacional de Heliópolis e de 23 centros de educação unificada – CEUs, R\$ 113 milhões para construção de 70 novas escolas, R\$ 764 milhões para urbanização de favelas, R\$ 158 milhões para reforma de unidades de saúde, R\$ 17 milhões para construção do Hospital Municipal M'Boi Mirim, R\$ 142 milhões para ampliação da avenida Jacú Pêssego, R\$ 229 milhões na instalação do corredor do Parque D. Pedro à Cidade Tiradentes e R\$ 100 milhões na construção de outros corredores de ônibus²⁶³, bem como o repasse de R\$ 503 milhões para a Cia do Metrô²⁶⁴.

O orçamento municipal para 2009 no valor de R\$ 27,5 bilhões, em razão dos efeitos da crise econômica, prevê o contingenciamento de R\$ 5,5 bilhões. De acordo com a Prefeitura estão liberados 50% dos investimentos previstos para serem realizados com recursos do tesouro municipal, enquanto 50% serão liberados de acordo com o

²⁶³ O ESTADO DE SÃO PAULO, Bandeiras ou planejamento ? Notas e Informações, A3, São Paulo, 8 outubro 2007.

²⁶⁴ MANSO, Bruno, Pelo Metrô Prefeitura vende títulos. OESP, Cidades, C4, São Paulo, 13 janeiro 2009

comportamento da receita no decorrer do ano. Assim, dos R\$ 4,65 bilhões originalmente previstos, R\$ 2,9 bilhões estão congelados²⁶⁵. O congelamento para custeio é de 15%.

Como prioridade na destinação dos recursos municipais em 2009 tem-se: 19% do orçamento para a Saúde com a criação de 110 Assistências Médicas Ambulatoriais AMAs, 31% do orçamento para a Educação com a conclusão de 11 Centros Educacionais Unificados – CEUs e construção de 500 creches, reestruturação do transporte coletivo com redução no número de linhas, revitalização semafórica, construção de novos terminais de transportes, conclusão dos corredores Expresso Tiradentes e Celso Garcia, requalificação e ampliação das pistas da av. dos Bandeirantes, conclusão do projeto Nova Luz, implantação de novas ciclovias ao longo das linhas do metrô, prolongamento da av. Jornalista Roberto Marinho, revitalização do Parque D. Pedro II, reforma da praça Roosevelt, implementação de ruas modelo nos moldes da rua Oscar Freire, conclusão da regularização de 108 áreas de ocupação, remoção de 18 favelas nas marginais dos rios Tietê e Pinheiros, intensificação da recuperação de cortiços, reforma da ola de Guarapiranga com implantação de parque linear e despoluição de 30 correços afluentes do manancial, instalação de 30 mil pontos de iluminação pública, implantação de novos aterros sanitários, implementação da inspeção veicular²⁶⁶.

Recursos advindos das Operações Urbanas provenientes de leilões da BOVESPA têm sido aplicados pela administração municipal na melhoria do transporte público, não apenas no que é de sua responsabilidade direta como vias públicas e transporte coletivo por onibus, mas, também tem investido na Cia do Metrô. É o caso de R\$ 500 milhões de

²⁶⁵ JUNQUEIRA, Caio. Kassab reduz com congelamento em R\$ 1,7 bilhão. Valor Econômico. Política, A6, São Paulo, 9 dezembro 2008.

²⁶⁶ ZANCHETTA, Diego, Kassab deixa obras de R\$ 5 bilhões sem concluir. OESP, Metropole, C1, São Paulo, 31 dezembro 2008

repassa da Prefeitura previsto para a Linha 4 - Amarela ligando Luz à Vila Sonia, atendendo a região da Operação Urbana Faria Lima e R\$ 200 milhões previstos para a estação Água Espraiada na av. Santo Amaro da Linha 5 – Lilás²⁶⁷.

Assim, comprovada a limitação quanto aos recursos tributários municipais disponíveis e às possibilidades de financiamento público para o atendimento do necessário desenvolvimento sócio econômico sustentável da cidade, devem ser acionados instrumentos alternativos de arrecadação tributária não impositiva para solucionar esta insuficiência. As alternativas se constituem na concessão de serviços públicos e na arrecadação de recursos extra orçamentários provenientes da ação espontânea de investidores em empreendimentos privados, viabilizados pela aplicação de mecanismos legais de flexibilização no uso e ocupação do solo provenientes do Estatuto da Cidade, Plano Diretor Estratégico e Operações Urbanas.

A Receita Tributária

A tese abrange mecanismos indutores de desenvolvimento sócio econômico sustentável para a cidade de São Paulo, no que corresponde a atribuição da Prefeitura Municipal, como: uso e ocupação do solo, sistema viário, regularização de córregos, transporte público sobre pneus, coleta e destino final de resíduos sólidos, equipamentos comunitários, construção de habitações de interesse social. Assim, identificou os meios para gerar recursos em valores e prazos suficientes para atender ao crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida da população.

²⁶⁷ Na Operação Urbana Água Espraiada há uma dificuldade, no entender da promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público. A diretriz do Conselho Gestor da Operação Urbana aponta que os CEPACs da região devem ser revertidos em habitações de interesse social. Não houve ainda consulta sobre esta destinação para o Metrô.

Os recursos municipais são historicamente originários de receita tributária, acrescida de taxas arrecadadas pela própria Prefeitura, e repasses em nível federal e estadual.

A Prefeitura Municipal, conforme orçamento para o exercício de 2009, apresentava previsão de receita de R\$ 27,5 bilhões, com a seguinte configuração²⁶⁸.

- i) IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano que incide sobre a propriedade de imóveis e terrenos na cidade, definido pela PGV – Planta Genérica de Valores que estabelece o valor médio dos terrenos em cada região, devendo corresponder em 2009 à arrecadação de R\$ 3.233 milhões, proveniente de 1,7 milhões de imóveis, sendo os demais 1,1 milhões de imóveis isentos deste pagamento.
- ii) ISSNQ – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, cobrado sobre os serviços prestados por empresas ou pessoas, com alíquota de 5% para o município de São Paulo, com R\$ 6.466 milhões de previsão para 2009.
- iii) ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos, 2% do valor das transações de compra e venda de imóveis realizadas no município, tendo como base de cálculo o maior valor entre o do contrato firmado entre o vendedor e o comprador e o valor venal do imóvel constante do carnê do IPTU. Com a nova sistemática de apuração estabelecida por decreto de 5 de setembro de 2005, a base de cálculo passou a ser o “valor de mercado,” definido pela Secretaria de Finanças, baseado em consulta a corretoras de imóveis. Assim, a previsão de arrecadação para 2009 devia alcançar R\$ 881 milhões. Como pelas formalidades constitucionais nenhum tributo pode ser criado ou alterado por decreto, mas

²³⁶ Manso, Bruno. Pelo metrô, Prefeitura vende títulos. OESP. Cidades. C4, São Paulo, 13 janeiro 2009.

somente por lei ordinária, a estratégia jurídica deste aumento de receita tributária tem sido discutível, provocando demandas judiciais²⁶⁹.

iv) Como Dívida Ativa, arrecadação proveniente do ônus incidente sobre as dívidas não pagas, que deve corresponder a R\$ 293 milhões..

v) Há o repasse feito pelo Governo Estadual de metade do valor arrecadado com IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, voltado para a finalidade de conservar e sinalizar as ruas e avenidas da cidade, previsão para 2009 em R\$ 1.763 milhões.

vi) Também é importante o repasse feito pelo Governo Estadual de 25% do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços arrecadado das indústrias, do comércio, da agricultura, da pecuária e de serviços, previsto para 2009 em R\$ 4.997 milhões.

vii) Quanto ao repasse realizado pelo Governo Federal do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e quantias procedentes de convênios com o Governo Federal, com destino determinado, como os valores provenientes do Sistema Único de Saúde – SUS. A previsão para 2009 é de R\$ 1.469 milhões do SUS, R\$ 2.351 milhões do FUNDEB e de R\$ 881 milhões do IRRF.

Viii) Finalmente, as receitas Municipais provenientes de multas e juros devem representar R\$ 881 milhões e as demais receitas municipais R\$ 3.685 milhões.

²⁶⁸ JUNQUEIRA, Caio. Cortes Orçamentários sacrificam promessas de campanha em São Paulo. Valor Econômico. Política, A6, São Paulo, 9 dezembro 2008.

²⁶⁹ O ESTADO DE SÃO PAULO, O aumento do ITBI, Notas e informações, A3, São Paulo, 2 janeiro 2006

Reflexões sobre Recursos Financeiros Municipais

A pressão popular e da sociedade civil organizada contra qualquer tentativa compulsória de ampliar a receita tributária municipal tem sido evidenciada por pressão a que tem sido submetido o Prefeito. Por exemplo, em novembro de 2006 o executivo municipal desistiu da proposta de reajuste de até 10% no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU para imóveis do centro expandido e de regiões valorizadas da cidade, como Moema, Tatuapé, Santana e Pinheiros e, também, desistiu da tentativa de ampliar a base de cobrança do Imposto sobre Serviços – ISSQN, com a retirada desses itens do projeto “*x – tudo*”, que tratava de questões tributárias, conforme publicação da imprensa: “*Kassab temia que o projeto fosse derrubado hoje na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Também pesou na decisão a pressão de entidades como a Associação Comercial de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil*”²⁷⁰.

O Quadro 78 apresentado por M.C.R.M. Prado referente a 2006, com projeção para 2007 elaborado por Amir Khair²⁷¹ compara a carga tributária arrecadada pela União, estados e municípios, evidenciando a pouca representatividade da receita proveniente dos impostos municipais ISSQN e IPTU. Por exemplo, em 2007 a arrecadação municipal em ISSQM + IPTU era de 1,53% do PIB, enquanto a arrecadação federal era de 35,70% do PIB.

²⁷⁰ REINA, E., Kassab desiste de aumentar IPTU, OESP, Cidades, C1, São Paulo, 21 novembro 2006.

²⁷¹ PRADO, M. C. R. M., Estimativa para carga tributária, Valor Econômico, Caderno Brasil, São Paulo, 2 agosto 2007.

Carga Tributária como % do PIB	2006	2007
Total	34,53	35,70
União	24,14	25,18
Previdência Social	5,30	5,61
Imposto de renda	6,28	6,58
FGTS	1,58	1,67
IPI	1,21	1,30
CSLL	1,21	1,29
CPMF	1,38	1,46
COFINS	3,98	4,04
Imposto de importação	0,43	0,48
Salário educação	0,29	0,31
IOF	0,29	0,31
Sistema "S"	0,21	0,23
PIS/PASEP	1,05	1,04
Outras contr. Econômicas	0,06	0,06
CIDE combustíveis	0,34	0,32
Outros	0,53	0,49
Estados	8,90	8,98
IPVA	0,53	0,59
ICMS	7,39	7,42
Outros	0,97	0,98
Municípios	1,49	1,53
ISS	0,66	0,68
IPTU	0,45	0,46

Quadro 78 Carga tributária para União, Estados e Município. VALOR ECONOMICO 02/08/2007 PRADO

Nestas circunstâncias, a flexibilização do zoneamento no uso e ocupação do solo, pode proporcionar significativa receita municipal extra tributaria através da arrecadação com a outorga onerosa nos empreendimentos imobiliários com o coeficiente de aproveitamento superior ao básico, até o máximo. Também nos perímetros de aplicação das Operações Urbanas e Intervenções Urbanas poderá haver significativo incremento na receita municipal por conta da aplicação do coeficiente de aproveitamento quatro, permitido pela legislação vigente.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ACA	Área de Construção Adicional
ADB	Área Diretamente Beneficiada
AIB	Área Indiretamente Beneficiada
APEOP	Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CEPAC	Certificado de potencial adicional de construção
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CETESB	Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental
CMPU	Conselho Municipal de Planejamento Urbano
CNLU	Comissão Normativa de Legislação Urbanística
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria de Planejamento da Presidência da República
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento
CONAMA	Conselho nacional de Meio Ambiente
CONDEPHAAT	Conselho de Patrimônio Histórico Arquitetônico
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CVM	Câmara de Valores Mobiliários
DER	Departamento Estadual de Estradas de Rodagem
EIA	Estudo prévio de impacto ambiental
EIV	Estudo prévio de impacto de vizinhança
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
HIS	Habitações de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBPC	Instituto Brasileiro de Patrimônio Cultural
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Instituto de Engenharia
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRFM	Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos
LDDC	The London Dockland Development Corporation
LIGHT	The São Paulo Tramway Light and Power Co Ltd
MAC	Museu de Arte Contemporânea
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OESP	O Estado de São Paulo
PAZ	Plano de Ordenamento de Zona
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEU	Projetos Estratégicos Urbanos
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PUB	Plano Urbanístico Básico

PUE	Projeto Urbanístico Específico
RFFSA	Rede Ferroviária Federal
RIV	Relatório de Impacto de Vizinhança
RPAA	Regional Planning American Association
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SF	Secretaria de Finanças
SIURB	Secretaria de Infra-estrutura Urbana
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMT	Secretaria Municipal de Transportes
SUS	Sistema Único de Saúde
SVP	Secretaria de Vias Públicas
TIR	Taxa Interna de Retorno
UDCs	Urban Development Co
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZER	Zonas Exclusivamente Residenciais

ILUSTRAÇÕES

Foto 1	Operação Urbana Centro/ Água Branca, Diagonal Norte/ Diagonal Sul	25
Foto 2	Zoneamento Plano Estratégico Regionais. 2004	29
Foto 3	Plano de Avenidas	40
Foto 4	Zoneamento vigente até 2004	53
Foto 5	London Dockland Development	81
Foto 6	The Golden Triangle - Pittsburg	82
Foto 7	Saarineen Arch – Urban regeneration St. Louis	83
Foto 8	Baltimore’s Inner Harbor	84
Foto 9	Toronto	85
Foto 10	Montreal	85
Foto 11	Downtown Vancouver	86
Foto 12	Acesso a lojas e rowhouses	88
Foto 13	Jardim em área industrial recuperada	88
Mapa 14	Downtown South	92
Foto 15	Townhouses na Drake Street	92
Foto 16	Emery Barnes Park	93
Foto 17	False Creek: Granville Slopes, Concord Pacific Place e Citygate	94
Mapa 18	Granville Slopes – Vancouver’s Neighbourhoods – 2008	95
Mapa 19	Concord Pacific Place	96
Foto 20	David Lam Park	97
Foto 21	Community Center e Yaletton Edge	97
Foto 22	Cafeteria na Marinaside	98
Foto 23	Ciclistas e pedestres no False Creek North	98
Foto 24	Waterfront de David Street	98
Mapa 25	City Gate	99
Foto 26	City Gate e Science World	101
Foto 27	Thornton Place e Main Street	101
Foto 28	Marathon Coal Harbor Lands, Bayshore Gardens e o Triangle West	102
Foto 29	Coal Harbor e Triangle West	103
Foto 30	Maquete Marathon Development	103
Foto 31	Harbour Green	104
Foto 32	Townhouse e torres no bairro Marina	104
Foto 33	Harbour Green Park	104
Foto 34	Rowhouse na West Cordova Street	104
Foto 35	Torre residencial	105
Foto 36	Habitações de Interesse Social na West Hasting Str.	105
Foto 37	Cardero Park	106
Foto 38	Geórgia Street	106
Foto 39	Geórgia Street	107
Foto 40	Geórgia Street	107
Mapa 41	Triangle West Plan	108
Foto 42	Rowhouse na Jerves Street	108
Foto 43	Passeio ajardinado da Bute Street - Acêrvo Pessoal, 2008	109
Foto 44	Maquete de París La Defense	112
Foto 45	Operação Urbana Faria Lima	143
Foto 46	Operação Urbana Faria Lima Áreas direta e indiretamente beneficiadas	144
Foto 47	Operação Urbana Faria Lima)Pinheiros, Itaim, V. Olímpia, Funchal, Uberaba)	145
Foto 48	Operação Urbana Faria Lima	150
Foto 49	Operação Urbana Faria Lima	160
Foto 50	Edital de leilão de CEPAC da Operação Urbana Faria Lima	183
Foto 51	Av. Faria Lima	183
Foto 52	Perímetro da Operação Urbana Água Branca	191
Foto 53	Sistema Viário da Operação Urbana Água Branca	192
Foto 54	Centro Empresarial Água Branca, Operação Urbana Água Espraiada, 2007	203
Foto 55	Perímetro da Operação Urbana Centro	207
Foto 56	Vale do Anhangabaú	211

Foto 57	Solicitações para Operação Urbana Centro até junho 2005	219
Foto 58	Perímetro da Operação Urbana Água Espreiada	233
Foto 59	Setores Berrini, Marginal Rio Pinheiros (parcial) e Brooklim	238
Foto 60	Setores Chucri Zaidan e Marginal do Pinheiros (parcial)	243
Foto 61	Setores Jabaquara e Americanópolis	247
Foto 62	Edital de Leilão de CEPAC	270
Foto 63	Estação CPTM Berrini Operação Urbana Água Espreiada	270
Foto 64	Ponte Jornalista Otavio Frias de Oliveira	273

QUADROS

Quadro 1	Official Development Plan O.D.P. Comprehensive Development District	91
Quadro 2	Valores iniciais de equivalência do CEPAC em metros quadrados por setor	154
Quadro 3	Variação do valor de referência CEPAC	155
Quadro 4	Operação Urbana Faria Lima - Distribuição Geral dos Estoques	159
Quadro 5	Operação Urbana Faria Lima	159
Quadro 6	Operação Urbana Faria Lima – Tabela de Equivalência do CEPAC	160
Quadro 7	Dimensão de terreno paradigma	165
Quadro 8	Dimensão de apartamento paradigma	166
Quadro 9	Dimensão de conjunto comercial paradigma	166
Quadro 10	Valor Médio de terrenos (R\$/m²)	167
Quadro 11	Valor Médio de terrenos (R\$/m²)	167
Quadro 12	Valor Médio de terrenos (R\$/m²)	167
Quadro 13	Valor Médio de terrenos (R\$/m²)	167
Quadro 14	Valor de apartamentos	168
Quadro 15	Valor de conjuntos comerciais	168
Quadro 16	Valor da Equivalência com o CEPAC para terreno maior	171
Quadro 17	Índice Fiscal para os terrenos na região da Operação Urbana Faria Lima	172
Quadro 18	TIR para modelos hipotéticos de empreendimentos residenciais	174
Quadro 19	TIR para modelos hipotéticos de empreendimentos comerciais	175
Quadro 20	Estoque de terrenos passíveis de adesão à Operação Urbana	177
Quadro 21	Estoque de área construída adicional potencial	177
Quadro 22	Estoque de área construída para mudança de uso	178
Quadro 23	Fatores de equivalência estabelecidos pela da Operação Urbana Faria Lima	178
Quadro 24	Quantidade Potencial de CEPAC proveniente de ACA _R , ACA _{NR} , MUR e MUnR	179
Quadro 25	Tendência de crescimento de Uso Residencial Operação Urbana Faria Lima	180
Quadro 26	Tendência de crescimento de Uso Comercial Operação Urbana Faria Lima	180
Quadro 27	Leilões Bovespa para colocação de CEPACs de 20/07/2004 a 31/05/2006	181
Quadro 28	Leilões Bovespa para colocação de CEPACs de 17/10/2007 a 15/04/2008	182
Quadro 29	Programa de Colocações Privadas na Operação Urbana Faria Lima	183
Quadro 30	Colocação de CEPACs em 2009 Operação Urbana Faria Lima	183
Quadro 31	Colocação de CEPACs até 31/03/2009	184
Quadro 32	Utilização de CEPACs até 08/04/2009	184
Quadro 33	Resumo de CEPAC convertido e em circulação até 08/04/2009	184
Quadro 34	Áreas utilizadas por (m²) por setor até 08/04/2009	185
Quadro 35	Porcentagem consumida de CEPAC até 08/04/2009	185
Quadro 36	Disponibilidade de Estoque de Área para oferta de CEPAC em 08/04/2009	185
Quadro 37	Arrecadação extra tributária até 31/03/2009	186
Quadro 38	Controle de Estoques de Área Adicional de Construção OU ÁguaBranca	205
Quadro 39	Saldo de Estoques de Área Adicional de Construção OU ÁguaBranca	205
Quadro 40	Controle de Estoques de Área Adicional de Construção por Setores	206
Quadro 41	Perfil Ocupação no Centro	210
Quadro 42	Coeficiente de Aproveitamento hotéis de turismo	216
Quadro 43	Coeficiente de Aproveitamento hotéis de turismo Operação Urbana Centro	216
Quadro 44	Balanco de solicitações da Operação Urbana Centro. Junho de 2005	218
Quadro 45	Balanco de solicitações da Operação Urbana Centro. Junho de 2005	218
Quadro 46	Potencial adicional de construção Operação Urbana Água Espraiada	250
Quadro 47	Conversão de Potencial adicional de construção OU Água Espraiada	250
Quadro 48	Distribuição de favelas na área diretamente afetada-1995/96	254
Quadro 49	Estimativa de domicílios e da população favelada na área afetada-1996	254
Quadro 50	Setor Berrini Tendências Mudanças 1991/2001	255
Quadro 51	Setor Brooklin Tendências de mudanças 1991/2001	256
Quadro 52	Setor Marginal Pinheiros Tendências Mudanças 1991/2001	256
Quadro 53	Setor Chucuri Zaidan Tendências de mudanças 1991/2001	257
Quadro 54	Setor Jabaquara Tendências Mudanças 1991/2001	258
Quadro 55	Setor Americanópolis Tendências Mudanças 1991/2001	259
Quadro 56	Valores Médio de Mercado para 2003	260

Quadro 57	Valor máximo do CEPAC competitivo	264
Quadro 58	Áreas passíveis de adesão à Operação Urbana Água Espraiada em 2001	265
Quadro 59	Proporconalidade de ocupação de cada Setor por empreendimentos	265
Quadro 60	Potencial de Área Construída Adicional por Setor	266
Quadro 61	Áreas de mudança de uso potencial para cada Setor.	266
Quadro 62	Quantidade Potencial de CEPAC para cada Setor	267
Quadro 63	Quantidade total de CEPAC a ser emitida para cada Setor	267
Quadro 64	Leilão de CEPAC até 31/05/2006 Operação Urbana Água Espraiada	268
Quadro 65	Colocação de CEPAC entre 30/01/2007 e 30/08/2007 OU Água Espraiada	269
Quadro 66	Colocação de CEPAC em 22/02/2008 Operação Urbana Água Espraiada	269
Quadro 67	Colocação de CEPAC em 02/10/2008 Operação Urbana Água Espraiada	269
Quadro 68	Colocações privadas de CEPAC até 15/04/2008 OU Água Espraiada	270
Quadro 69	Movimentação de CEPACs da OU Água Espraiada até 08/04/2009	270
Quadro 70	Quantidade de CEPAC em circulação até 08/04/2009	271
Quadro 71	Conversão de CEPAC em área adicional, mudança de uso e de parâmetro	271
Quadro 72	Controle de Estoques de Área Adicional de Construção até 08/04/2009	271
Quadro 73	Estoque residencial e não residencial disponível por setor em 08/04/2009	272
Quadro 74	Estoque de Área Adicional de Construção na oferta de CEPACs	272
Quadro 75	Arrecadação Extratributária Operação Urbana Água Espraiada até 08/04/2009	272
Quadro 76	Utilização dos recursos da Operação Urbana Água Espraiada 08/04/2009	273

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)