

An aerial photograph of a city area, likely São Paulo, showing a river winding through the center. The surrounding area is densely packed with buildings and infrastructure. The text is overlaid on the image in a dark red color.

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Daniel Todtman Montandon

**Operações Urbanas em São Paulo:
da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**

São Paulo

2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Daniel Todtmann Montandon

**Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao
compartilhamento equitativo de custos e benefícios**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade
de São Paulo para obtenção de título de
Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Área de concentração:
Planejamento Urbano e Regional

Orientador:
Prof. Dr. Eduardo Alberto Cusce Nobre

São Paulo
2009

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Professor Eduardo Alberto Cusce Nobre, pela orientação atenta, precisa, motivadora e instrutiva, que muito contribuiu para clarificar as minhas indagações e adequar minhas aspirações de pesquisa à dimensão de um projeto de mestrado.

Ao arquiteto, professor, amigo e tutor Pedro Sales, pelas valiosas contribuições em todo o processo de montagem e desenvolvimento dessa pesquisa e na banca de qualificação, além dos ensinamentos na convivência profissional, sempre elucidando as idéias sobre projeto e urbanismo.

Ao Lincoln Institute of Land Policy, que me concedeu uma bolsa para finalização de teses, fundamental para a etapa final desta pesquisa.

Aos professores da FAU Emilio Haddad e Nilton Ricoy Torres, cujos ensinamentos em aula contribuíram para o ajuste deste trabalho.

Aos arquitetos e amigos José Magalhães Júnior e José Geraldo Martins de Oliveira, por terem apoiado a realização do projeto de cooperação técnica internacional com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), que disponibilizou elementos fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao arquiteto e amigo Augusto Cesar Pinto Carrillo, pelo intercâmbio enriquecedor e por ter me possibilitado o contato com a experiência colombiana de planejamento urbano, de grande relevância para a realização deste trabalho.

Aos arquitetos Juan Carlos Garcia Bocanegra, Giovanna Spera, Juan Manuel Patiño e Beatriz Helena Rave Herrera, pela especial atenção em Medellín e também pelo intercâmbio de experiências sobre planejamento urbano.

Aos arquitetos Domingos Theodoro de Azevedo Netto e Clementina de Ambrosis, pelas entrevistas concedidas, pelas reflexões compartilhadas e pelo material disponibilizado sobre instrumentos de planejamento.

Aos arquitetos, professores e amigos Marcelo de Mendonça Bernardini e Celso Franco, pelas conversas esclarecedoras, pela generosidade e pelo material concedido.

Aos colegas da SEMPLA, cuja convivência profissional elucidou diversas questões sobre planejamento urbano, contribuindo na realização dessa pesquisa.

Aos meus pais, pelo apoio perene e incondicional, pela motivação e compreensão sincera.

À Carolina, que acompanhou intensamente todo o desenvolvimento deste trabalho, sempre companheira, solidária e animadora.

RESUMO

O presente trabalho trata da evolução do conceito de Operação Urbana e de Solo Criado no contexto institucional do planejamento urbano do Município de São Paulo, numa perspectiva propositiva de aprimoramento desses instrumentos. Foram identificadas três fases de desenvolvimento das Operações Urbanas e do Solo Criado: introdução das idéias (décadas de 1970 e 1980), prática e experimentação (décadas de 1980 e 1990) e prática e revisão (década de 2000). A pesquisa contempla a genealogia dos conceitos de Operação Urbana e de Solo Criado, sendo caracterizadas as matrizes conceituais que originaram esses instrumentos. Quando se avança na análise da experiência do Solo Criado e das Operações Urbanas no Município de São Paulo, verifica-se que os resultados e estratégias de aplicação dos instrumentos se distanciam dos propósitos iniciais aos quais as Operações Urbanas e o Solo Criado estavam submetidos. O que se identifica é a construção de um 'modelo' de Operação Urbana ao longo dessa experiência. Esse modelo se caracteriza pela negociação financeira do potencial adicional de construção que proporcionou considerável monta de recursos ao Poder Público, que por sua vez alocou esses investimentos em obras de natureza essencialmente viária e na mesma região onde os incentivos na legislação urbana foram concedidos. O estudo também engloba análise dos trabalhos recentes desenvolvidos no âmbito institucional da Prefeitura do Município de São Paulo voltados à revisão desse modelo de Operação Urbana, o que ainda não ocorreu na prática. Por fim, lança-se mão do estudo dos conceitos e dos instrumentos de compartilhamento equitativo de custos e benefícios a partir do sistema colombiano de planejamento urbano, como uma possível referência para subsidiar o aprimoramento das Operações Urbanas em São Paulo, na tentativa de superação do 'modelo' até agora adotado.

ABSTRACT

The present work deals with the evolution of the concepts of Urban Operations and Solo Criado (or 'Created Land') in the urban planning context of the Sao Paulo Municipality, in a perspective to improve these instruments. It was identified three phases: introduction of the ideas (1970 and 1980 decades), practice and experimentation (1980 and 1990 decades) and practice and revision (2000 decade). The research explores the genealogy of the concepts of Urban Operations and 'Created Land' characterizing the conceptual matrixes that contributed to the origin of these instruments. When it goes ahead in the analysis of the experience of Urban Operations and 'Created Land' in Sao Paulo city, it finds out that the results and the strategies of application of these instruments is far from the initial purposes which Urban Operations and Created Land were submitted. Along the analysis it is identified the construction of a 'model' of Urban Operation. This model is characterized by the financial negotiation of the building additional potential which provided a consider amount of resources to the Municipality, that in its turn applied these resources in road works and in the same region where the incentives in the zoning law were granted. The study also encloses the analysis of the recent works developed by the Secretariat of Urban Planning of Sao Paulo Municipality related to the revision of this 'model' of Urban Operation that still didn't happen in practice. At last, it makes use of the concepts and the instruments of equitable sharing of costs and benefits from the Colombian urban planning system, like a possible reference to support the improvement of Urban Operations in Sao Paulo in a trial to surpass the 'model' adopted until now.

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1-1 Capa da Revista CJ Arquitetura nº 16 de 1977 que ilustra o conceito de Solo Criado.....	10
Figura 1-2 Esquema conceitual do Solo Criado.....	14
Figura 1-3 Mapa das operações urbanas do Plano Diretor 1985-2000.....	20
Figura 1-4 Mapa das operações urbanas do Plano Diretor 1991.....	25
Figura 2-1 Mapa de localização das demandas por operações interligadas e dos conjuntos de HIS.....	34
Figura 2-2 Perímetro da Operação Urbana Faria Lima em foto aérea.....	35
Figura 2-3 Mapa da Operação Urbana Faria Lima.....	36
Figura 2-4 Mapa dos setores e sub-setores da Operação Urbana Faria Lima.....	38
Figura 2-5 Consumo do estoque de potencial adicional de construção na Operação Urbana Faria Lima por uso entre 1995 e 2000.....	40
Figura 2-6 Fotos aéreas da área da Operação Urbana Faria Lima: 1996, 2000 e 2004.....	41
Figura 2-7 Predominância de edifícios de serviços no bairro da Vila Olímpia.....	41
Figura 2-8 Investimentos viários realizados na região da Operação Urbana Faria Lima desde a década de 1980.....	42
Figura 2-9 Abrangência do perímetro da Operação Urbana Faria Lima nos distritos de Pinheiros, Itaim Bibi e Moema.....	43
Figura 2-10 Abrangência do perímetro da Operação Urbana Faria Lima nos distritos de Pinheiros, Itaim Bibi e Moema.....	44
Figura 2-11 Perímetro da Operação Urbana Água Branca em foto aérea.....	47
Figura 2-12 Vista panorâmica dos terrenos subutilizados na área da Operação Urbana Água Branca.....	48
Figura 2-13 Vista panorâmica da ferrovia.....	48
Figura 2-14 Principal empreendimento imobiliário realizado até 2007 na área da Operação Urbana Água Branca.....	49
Figura 2-15 Proposta de estádio e Vila Olímpica na área da Operação Urbana Água Branca, na ocasião do projeto de postulação da cidade de São Paulo aos Jogos Olímpicos de 2012.....	50
Figura 2-16 Projeto vencedor do concurso Bairro Novo promovido pela Prefeitura da Cidade de São Paulo para a área da Água Branca.....	50
Figura 2-17 Comparativo do zoneamento vigente em 1995 e do zoneamento vigente a partir de 2004 na área da Operação Urbana Água Branca.....	51
Figura 2-18 Imagens do plano da EMURB para revisão da lei da Operação Urbana Água Branca elaborado em 2008.....	52
Figura 2-19 Perímetro da Operação Urbana Anhangabaú em foto aérea.....	54
Figura 2-20 Perímetro da Operação Urbana Centro em foto aérea.....	54
Figura 2-21 Reurbanização da Praça do Patriarca: ação pontual da Operação Urbana Centro.....	57
Figura 2-22 Perímetro de estudo da Operação Urbana Água Espraiada.....	60

	Página
Figura 2-23 Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em foto aérea.....	61
Figura 2-24 Simulação do Complexo Real Parque.....	64
Figura 3-1 Mapa geral das Operações Urbanas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....	79
Figura 3-2 Mapa das permanências de tipologias e usos nas quadras da Operação Urbana Faria Lima (2001).....	83
Figura 3-3 Mapa geral do PRIOU da Operação Urbana Vila Sônia.....	87
Figura 3-4 Diagrama de evolução do conceito de operação urbana.....	91
Figura 3-5 Esquema do método do Land Readjustment.....	93
Figura 4-1 Projeto de transporte público Transmilenium, em Bogotá.....	99
Figura 4-2 Projeto Metrocable, sistema de transporte público por teleférico de Medellín, em bairro onde predomina população de baixa renda.....	99
Figura 4-3 Exemplo de implantação geral de um plano parcial: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.....	113
Figura 4-4 Exemplo da delimitação da área de planejamento: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.....	114
Figura 4-5 Exemplo do diagnóstico do entorno: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.....	115
Figura 4-6 Exemplo da definição dos sistemas públicos: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.....	117
Figura 4-7 Exemplo da definição dos sistemas privados: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.....	118
Figura 4-8 Esquema da estrutura fundiária original, antes da formulação do Plano Parcial.....	119
Figura 4-9 Esquema da definição das cargas ou sistemas públicos.....	120
Figura 4-10 Esquema de exemplificação das áreas edificáveis ou benefícios.....	121
Figura 4-11 Esquema de correspondência entre Unidades de Atuação Urbanística e os lotes originais sobrepostos aos sistemas públicos e sistemas edificados.....	122
Figura 4-12 Exemplo da conformação de Unidades de Atuação Urbanística no Plano Parcial Gran Mansana Simesa.....	122
Figura 4-13 Esquema de correspondência entre Unidades de Atuação Urbanística e os lotes originais.....	123
Figura 4-14 Esquema de incidência das Unidades de Atuação Urbanística e de Gestão nos sistemas públicos.....	124
Figura 4-15 Situação em março de 2008 da área do Plano Parcial Gran Mansana Simesa.....	129

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 2-1 Distribuição geral dos estoques da Operação Urbana Faria Lima.....	39
Tabela 2-2 Destinação dos recursos da Operação Urbana Faria Lima.....	39
Tabela 2-3 Incremento de População Residente, Renda Média e Área Construída por uso - 1991-2000.....	44
Tabela 3-1 Consumo de estoque de potencial adicional de construção por distrito - Uso Residencial.....	75
Tabela 3-2 Consumo de estoque de potencial adicional de construção por distrito - Uso Não Residencial.....	76

LISTA DE QUADROS

	Página
Quadro 2-1 Coeficientes de Aproveitamento da Operação Urbana Centro.....	55
Quadro 2-2 Equivalência de CEPAC por área de construção adicional por setor Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.....	63
Quadro 2-3 Obtenção de contrapartidas através do CEPAC por período na Operação Urbana Água Espraiada.....	65
Quadro 2-4 Síntese dos valores arrecadados com as contrapartidas.....	66
Quadro 2-5 Caracterização da gestão e do controle social nas operações urbanas.	67
Quadro 3-1 Comparativo entre Operação Urbana Consorciada e Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor Estratégico.....	81
Quadro 3-2 Comparação entre <i>Land Readjustment</i> e Operações Urbanas Consorciadas.....	94
Quadro 4-1 Caracterização dos elementos da escala intermediária de planejamento segundo instrumentos de planejamento e instrumentos de gestão.....	132

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I	
GENEALOGIA DOS CONCEITOS DE OPERAÇÃO URBANA E DE SOLO CRIADO: A FASE DE INTRODUÇÃO DAS IDÉIAS.....	7
1.1 Introdução do conceito de Solo Criado no Brasil e em São Paulo.....	8
1.1.1 Conceituação de Solo Criado.....	9
1.1.2 Carta do Embu.....	12
1.2 Introdução do conceito de Operação Urbana no Município de São Paulo....	15
1.2.1 Os estudos iniciais desenvolvidos pela Sempla na década de 1980.....	15
1.2.2 Plano Diretor de 1985.....	19
1.2.3 Plano Diretor de 1988.....	20
1.3 A Constituição de 1988.....	21
1.4 Lei Orgânica do Município de São Paulo.....	22
1.5 Plano Diretor de 1991: demarcação das áreas de operação urbana e construção de um conceito.....	23
1.6 A experiência internacional na formulação de instrumentos de desenvolvimento urbano como uma possível referência para São Paulo.....	26
1.6.1 A experiência francesa com a ZAC e o TLD.....	26
1.6.2 A experiência norte-americana na transferência de potencial construtivo: Plano de Chicago – “Space Adrift”	29
CAPÍTULO II	
A EXPERIÊNCIA DAS OPERAÇÕES URBANAS E DO SOLO CRIADO EM SÃO PAULO: A PRÁTICA DOS INSTRUMENTOS NAS DÉCADAS DE 1980 A 2000.....	32
2.1 Operações Interligadas: experimentação do Solo Criado e desregulamentação urbana.....	32
2.2 Operação Urbana Faria Lima: a consolidação da negociação financeira como um modelo de operação urbana.....	35
2.2.1 Caracterização geral.....	35
2.2.2 Avaliação geral.....	39
2.3 Operação Urbana Água Branca: a fragilidade da negociação financeira como estratégia de transformação urbana.....	46
2.3.1 Caracterização geral.....	46
2.3.2 Avaliação geral.....	49
2.4 Operação Urbana Centro: tentativa de adaptação da negociação financeira às condições da área central.....	53
2.4.1 Caracterização geral.....	53
2.4.2 Avaliação geral.....	56
2.5 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: novos requisitos, mesmo modelo e fortalecimento da negociação financeira.....	59
2.5.1 Caracterização geral.....	59

	Página
2.5.2 Avaliação geral.....	63
2.6 Operações Urbanas e controle social.....	66
CAPITULO III	
EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE OPERAÇÃO URBANA E DE SOLO CRIADO EM SÃO PAULO: ANÁLISE CRÍTICA E NOVAS ESTRATÉGIAS.....	
	71
3.1 Operação urbana consorciada e outorga onerosa do direito de construir no Estatuto da Cidade.....	71
3.1.1 Operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade.....	71
3.1.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir no Estatuto da Cidade.....	72
3.2 Outorga onerosa do direito de construir no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....	73
3.3 Operações Urbanas Consorciadas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.....	76
3.3.1 Aspectos institucionais.....	76
3.3.2 Novos lugares e condições para a aplicação das Operações Urbanas.....	78
3.4 Diferenças e semelhanças entre Operações Urbanas e Outorga Onerosa do Direito de Construir em São Paulo.....	79
3.5 Revisão do conceito de operação urbana: análise crítica e construção de novas estratégias.....	81
3.5.1 Avaliação das Operações Urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro.....	81
3.5.2 PRIOU: uma estratégia em construção para as novas operações urbanas.....	84
3.6 Evolução do conceito de operação urbana: síntese.....	88
3.7 Intervenções urbanas consorciadas e estratégias associadas: o princípio do compartilhamento equitativo de custos e benefícios a partir do <i>Land Readjustment</i>.....	92
CAPÍTULO IV	
COMPARTILHAMENTO EQUITATIVO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DE PLANEJAMENTO URBANO.....	
	98
4.1 Panorama geral do sistema de planejamento urbano da Colômbia.....	99
4.1.1 Princípios e conceitos gerais de ordenamento territorial.....	99
4.1.2 Planos de Ordenamento Territorial (POT).....	102
4.1.3 Planos Parciais.....	102
4.1.4 Unidades de Atuação Urbanística.....	104
4.1.5 Participação em plusvalias.....	106
4.1.6 Atuações urbanísticas integrais e macro-projetos urbanos.....	109
4.2 Planos Parciais e Unidades de Atuação Urbanística: aspectos metodológicos.....	111
4.2.1 Etapas de formulação do Plano Parcial.....	111
4.2.2 Relação do Plano Parcial com as diretrizes do Plano de Ordenamento Territorial: a leitura do território.....	113
4.2.3 Os sistemas públicos: encargos.....	115
4.2.4 Os sistemas privados: benefícios.....	117

	Página
4.2.5 Definição das Unidades de Atuação Urbanística e Unidades de Gestão.....	118
4.2.6 Sistema de compartilhamento de encargos e benefícios.....	122
4.2.7 Fidúcia mercantil.....	127
4.3 Síntese.....	130
CONCLUSÃO.....	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	138

INTRODUÇÃO

Operação Urbana pode ser compreendida como um instrumento voltado à transformação estrutural de uma porção da cidade, promovida basicamente por meio da parceria entre o Poder Público, a sociedade civil e o investimento privado. Esse instrumento é assim definido pelo Estatuto da Cidade (Art. 32 da Lei nº 10.257/01):

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

A Operação Urbana não é algo novo. Seu conceito foi introduzido em São Paulo na década de 1980 sob a prerrogativa de acelerar transformações urbanas pretendidas pelo plano diretor, envolvendo investimentos públicos e privados neste processo. Foi aplicada no Município de São Paulo na década de 1990 e desde então passou a ser objeto de interesse de praticamente todas as administrações municipais. Pode-se dizer que esse interesse político e institucional tem crescido na medida em que novas operações foram previstas no Plano Diretor Estratégico de 2002¹ e cada administração conferiu diferentes orientações quanto ao desenvolvimento das Operações Urbanas, desde quando o instrumento surgiu no Plano Diretor de 1985.

Aparentemente similar à Operação Urbana Consorciada, a Outorga Onerosa do Direito de Construir poder ser empregada na medida em que “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (Art. 28 da Lei nº 10.257/01). A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a versão atual do Solo Criado, que surgiu em São Paulo na década de 1970, anteriormente às Operações Urbanas. A noção de Solo Criado é a de que (CARTA DO EMBU 1977)

[...] assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e de lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional.

E ainda (CARTA DO EMBU 1977)

É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas

¹ A Lei nº 13.430/02 previu as Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru - Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Pólo de Desenvolvimento Sul e Amador Bueno, além das quatro Operações Urbanas existentes em lei, Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada.

proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

A oportunidade de obtenção de recursos junto à iniciativa privada em função das contrapartidas pagas pela concessão de benefícios na legislação urbana² talvez tenha sido o motivo de gestores e políticos se interessarem pelas Operações Urbanas e pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, com a prerrogativa de esses recursos serem destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano. De qualquer maneira, ambos os instrumentos estão inseridos no contexto da gestão de planos e projetos urbanos e do controle do uso do solo.

As Operações Urbanas e a Outorga Onerosa do Direito de Construir também são reconhecidas como instrumentos de ‘recuperação das mais-valias fundiárias’ em função do mecanismo de mediação da participação privada nas atuações urbanísticas. Isto é, ao conceder potencial adicional de construção, por exemplo, o Poder Público permite que alguns proprietários tenham um maior aproveitamento econômico do terreno. Conseqüentemente, esses terrenos serão valorizados e o Poder Público poderá utilizar instrumentos para recuperar essa valorização e distribuí-la para a coletividade. Segundo Furtado (1999, p. 71),

Um entendimento alternativo para o termo “mais-valias fundiárias urbanas” como objeto de recuperação por parte do poder público, é o que remete à valorização experimentada pelos terrenos no processo de urbanização, ou seja, aos acréscimos da renda econômica da terra. Esses acréscimos são tomados, via de regra, como posteriores ao momento de aquisição da terra pelo proprietário.

O termo mais usado para representar a parcela da renda fundiária que esses acréscimos representam é o de “incremento de valor da terra”, e a base ética para a recuperação de parcelas desse valor é a de que, ao contrário do valor original (preço de aquisição) que foi pago pelo proprietário, o incremento de valor da terra, ou parte dele, é recebido de forma gratuita por ele, sendo alheio ao seu esforço.

Martin O. Smolka³ (2005) define a recuperação de *plusvalias*⁴ como sendo a mobilização de parte (ou da totalidade) dos incrementos de valor da terra atribuídos ao esforço da comunidade que devem ser convertidos através de recuperação pública por via fiscal (impostos, taxas, contribuições e outras formas) ou mais diretamente em melhoramentos *in situ*, resultando em benefício dos ocupantes ou da comunidade em geral.

² Essa concessão de benefícios é possibilitada tanto no instrumento das Operações Urbanas, quanto da Outorga Onerosa do Direito de Construir

³ Em palestra realizada no “Curso de Desarrollo Profesional sobre Recuperación de Plusvalías como Instrumento de Promoción del desarrollo Urbano en América Latina”, promovido pelo Lincoln Institute of Land Policy e realizado em Buenos Aires, Argentina, de 10 a 14 de Outubro de 2005.

⁴ A tradução direta do termo “plusvalias”, em espanhol, corresponde a “mais-valias” em português.

Santoro & Cymbalista (2004) abordam o conceito de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas através de outra terminologia, a do termo ‘gestão social da valorização da terra’. Compreendem que as ações de natureza pública, tais como as obras de infra-estrutura, a modificação na legislação urbana e a alteração da classificação do solo, são potenciais modificadores do valor do solo. Diante disso (SANTORO & CYMBALISTA, 2004, p. 10)

[...] a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado.

Santoro & Cymbalista (2004) alinham os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e das Operações Urbanas Consorciadas ao conceito de ‘gestão social da valorização da terra’, ressaltando o potencial desses instrumentos tanto na recuperação da valorização imobiliária quanto no controle urbanístico, sendo que para este último instrumento, o caráter social da gestão da valorização da terra estaria associado a projeto urbano (SANTORO e CYMBALISTA, 2004, p. 25).

Por outro lado, o tema das Operações Urbanas tem sido objeto de controvérsia entre profissionais, gestores, legisladores, políticos e pesquisadores. Essa controvérsia deriva, sobretudo, dos resultados urbanísticos, sociais e financeiros decorrentes do emprego das Operações Urbanas e das lógicas associadas à maneira pela qual esse instrumento foi adotado pela administração municipal em São Paulo.

Fix (2001, 2003), Maricato e Ferreira (2002) e Castro (2006) questionam as estratégias de desenvolvimento das Operações Urbanas em São Paulo. Fix (2003) reconhece a experiência das Operações Urbanas Consorciadas como uma ‘fórmula mágica da parceria’ que promove um ciclo de investimentos públicos para fins imobiliários com o argumento da necessidade de financiamento de infra-estrutura, mas que não passa de discurso para legitimar o processo de elitização de determinados setores da cidade (FIX, 2003). Segundo a autora, a idéia de ‘fórmula mágica da parceria’, “onde todos ganhariam e ninguém perderia” (FIX, 2003, p. 195) é desmontada na medida em que as Operações Urbanas em São Paulo, notadamente a Faria Lima e Água Espraiada, funcionaram “como um mecanismo para que apenas uma fração da cidade continue a resolver seus problemas, utilizando o Estado como instrumento privado de acumulação” (FIX, 2003, p. 195).

Maricato e Ferreira (2002) analisam que a instituição do Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC⁵ reforça o vínculo restrito do

⁵ O CEPAC é um título, correspondendo a metros quadrados de potencial adicional de construção ou a metros quadrados de terreno para modificação de uso. Cada lei de Operação Urbana estabelece o

instrumento das Operações Urbanas com o interesse imobiliário fazendo com que “as forças do mercado capturem o Estado para fazer o jogo da geração da renda diferencial num fragmento da cidade” (MARICATO & FERREIRA, 2002). Tal vínculo estaria na lógica da geração de um título financeiro que pressupõe sua valorização e que para haver essa valorização seriam necessários, dentre outros, a realização de investimentos públicos na área de interesse (garantidos na lei da Operação Urbana) e a redução dos elementos depreciadores (favelas).

Castro (2006), ao reconstituir a trajetória da experiência das Operações Urbanas em São Paulo no período entre a segunda metade da década de 1980 e o ano de 2001, aponta que (CASTRO, 2006. p. 280)

[...] as operações urbanas tal como foram implementadas em São Paulo no período analisado, subordinaram-se a processos de construção especulativa do lugar com a restrição da produção de benefícios públicos àqueles que potencializassem esses processos.

Castro (2006) sugere que o que prevaleceu na experiência das Operações Urbanas foi a especulação imobiliária pelos maiores ganhos possíveis como decorrência das maiores possibilidades de edificação resultantes dos benefícios concedidos pelo Poder Público através da legislação urbana e dos investimentos públicos programados na mesma área. Tais investimentos, públicos e privados, proporcionaram a valorização da terra, tendo como conseqüência, por exemplo, na Operação Urbana Faria Lima, a substituição de um padrão urbanístico oriundo da população de classe média, para um padrão voltado à alta renda. Alguns autores reconhecem esta modificação de padrão social e urbanístico como processos de elitização (MONTANDON, 2007) ou de gentrificação (BIDERMAN & SANDRONI, s.d.).

Pode-se inferir através dos trabalhos citados e de outros que seguem numa mesma linha de abordagem crítica (FIX, 2001; PESSOA & BOGUS, 2007; VILARIÑO, 2006; MENEGON, 2008) o questionamento do ‘modelo’ adotado nas Operações Urbanas em São Paulo, na medida em que houve a concentração de recursos públicos e privados em determinadas áreas da cidade, resultando no encarecimento do solo e na apropriação privada de parte da valorização imobiliária. Este ‘modelo’ se caracteriza pelas extensas áreas onde as modificações da legislação urbana são permitidas, condicionadas ao pagamento de contrapartida, prevalecendo como modalidade de modificação da legislação urbana a concessão de potencial adicional de construção e como obtenção de contrapartida o pagamento em dinheiro e mais recentemente a emissão de títulos, o CEPAC. Tal mecanismo de mediação da participação privada acabou se constituindo na negociação financeira, na medida em que a noção de contrapartida física foi superada pela compra de um título, tornando a criação de

valor mínimo deste título, correspondendo à contrapartida de um benefício concedido, cobrada antecipadamente. O conceito de CEPAC será desenvolvido no Capítulo II.

solo um negócio rentável à Prefeitura, ao capital imobiliário e a alguns proprietários.

Este 'modelo' foi objeto de avaliação pela própria Prefeitura do Município de São Paulo em 2001, através da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), que desenvolveu análise crítica das Operações Urbanas vigentes em São Paulo no período. Essa análise teve desdobramento numa iniciativa de revisão do conceito de Operação Urbana, sobretudo no que se refere ao plano urbanístico de cada operação. No entanto, apesar do esforço institucional da Prefeitura do Município de São Paulo, essa revisão do conceito ainda não ocorreu na prática, estando as leis das operações urbanas Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada no formato do 'modelo' adotado ao longo da década de 1990 e início da década de 2000, não tendo sido instituída nenhuma nova Operação Urbana desde 2004⁶.

Independentemente dos caminhos adotados pela administração municipal, o tema das Operações Urbanas parece carecer de investigações que demonstrem linhas alternativas para o desenvolvimento do instrumento com vistas ao êxito urbanístico e social; ou de estudos que confirmem o fracasso do 'modelo' adotado até agora nas Operações Urbanas, segundo alguns estudos sugerem. Ou ainda, pesquisas que demonstrem a inviabilidade do próprio instrumento, na sua origem, independentemente da matriz conceitual e operativa que for adotada.

Diante disso, o presente trabalho se insere no contexto de uma investigação propositiva, buscando-se explorar linhas alternativas para o desenvolvimento das Operações Urbanas na direção da obtenção de melhores resultados urbanísticos e sociais. Para tanto, esta pesquisa se estrutura na análise da evolução do conceito de Operação Urbana e de Solo Criado, na descrição da experiência dos instrumentos em São Paulo, no exame dos trabalhos desenvolvidos no âmbito institucional da Prefeitura do Município de São Paulo e a partir do estudo da experiência internacional. Esta última foi adotada como referência para o estudo de metodologias de gestão de projetos urbanos apoiadas em diferentes matrizes conceituais.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No Capítulo I será estudada a genealogia dos conceitos de Operação Urbana e do Solo Criado, analisando-se o surgimento dos conceitos de ambos os instrumentos no contexto institucional da Prefeitura do Município de São Paulo.

No Capítulo II será caracterizada a experiência das Operações Urbanas em São Paulo. Serão estudadas as Operações Interligadas e as Operações Urbanas

⁶ Em 2004 a Operação Urbana Consorciada Rio Verde – Jacu foi instituída através da lei nº 13.872/04, mas está inoperante devido a inexistência de Licença Ambiental Prévia. Diante disso, a Operação Urbana mais recente em vigência é a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada instituída em 2001.

instituídas em lei nas décadas de 1990 e 2000, considerando a concepção dos instrumentos, seu reatamento no território e a maneira pela qual são operados.

O Capítulo III está reservado à análise da revisão do conceito de Operação Urbana a partir dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA). Pretende-se investigar o quadro problemático da experiência das Operações Urbanas, os elementos novos propostos pela SEMPA e os estudos desenvolvidos em parceria com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

Nos Capítulos II e III serão caracterizados os mecanismos do Solo Criado e das Operações Urbanas, avançando na análise das limitações destes mecanismos que nesta pesquisa identificamos como 'negociação financeira', que foi assim denominada devido à intensa exploração do CEPAC⁷.

No Capítulo IV será estudado o sistema de planejamento urbano Colombiano, em especial o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios e os instrumentos associados. A experiência Colombiana foi tomada como referência para o desenvolvimento de um estudo comparativo e para a investigação de novas estratégias de mediação da participação privada na implantação de projetos urbanos. Mais exatamente, não interessa à presente pesquisa a mera viabilização de intervenções urbanas, mas o êxito urbanístico e social das transformações urbanas pretendidas.⁸

Por fim, serão examinadas as limitações e as potencialidades do sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios e suas possíveis aplicações no sistema de planejamento urbano em São Paulo, como uma referência para o desenvolvimento das Operações Urbanas a partir de outras matrizes conceituais.

⁷ Veremos ao longo deste trabalho que os resultados práticos do emprego do CEPAC ainda estão distantes das transformações urbanas estruturais e de melhorias sociais.

⁸ O contato do autor com a experiência Colombiana se deu no contexto institucional da SEMPA, através dos trabalhos de cooperação técnica desenvolvidos em conjunto com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), que tinha por base o estudo comparativo do instrumento do Land Readjustment com as Operações Urbanas Consorciadas. Este trabalho será descrito no Capítulo III desta pesquisa.

CAPÍTULO I

GENEALOGIA DOS CONCEITOS DE OPERAÇÃO URBANA E DE SOLO CRIADO: A FASE DE INTRODUÇÃO DAS IDÉIAS

Neste capítulo será analisado o surgimento dos conceitos de Operação Urbana e de Solo Criado em São Paulo nas décadas de 1970 e 1980 e início da década de 1990. O intuito é identificar como os conceitos surgiram no contexto institucional da Prefeitura do Município de São Paulo. Diante disso, o estudo tomou por base documentos e leis que registrassem as idéias que giravam em torno desses instrumentos nos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano: Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)¹, Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) e posteriormente a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA). Também se recorrerá às reflexões de alguns especialistas sobre o Solo Criado no contexto nacional. Por fim, será analisada a experiência internacional voltada a formulação de instrumentos de desenvolvimento urbano e como esta foi tomada como referência pela Prefeitura do Município de São Paulo para a conceituação e operacionalização do Solo Criado e das Operações Urbanas.

Para se compreender o contexto institucional do planejamento urbano no qual se iniciou a formulação dos instrumentos do Solo Criado e das Operações Urbanas em São Paulo, será desenvolvido um breve relato do que ocorreu no Brasil no período em análise.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela luta pela Reforma Urbana liderada pelos movimentos populares (MARICATO, 2001). Ao longo da década de 1970, período do chamado 'milagre brasileiro', emerge a discussão sobre o conceito de função social da propriedade em contraposição ao fato da propriedade privada servir única e exclusivamente aos interesses do proprietário. Nesse período ocorreu o 'vertiginoso crescimento das cidades brasileiras', resultando numa urbanização caótica e desprovida de ações pautadas no planejamento urbano (MARICATO, 2001, p. 99). Em 1979 foi aprovada a lei federal

¹ A Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) foi criada em 1971 como uma empresa de economia mista voltada ao planejamento e gerenciamento de intervenções no espaço urbano. Logo no início, na década de 1970, a EMURB formulou e implementou alguns projetos de renovação urbana vinculados à implantação das linhas norte-sul e leste-oeste do Metrô. Neste momento, no início da década de 1970, a Prefeitura de São Paulo aderiu ao programa CURA - Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada -, com recursos do BNH - Banco Nacional de Habitação. Foram selecionadas as áreas de Santana, Jabaquara, Vila das Mercês e Itaquera, sendo a EMURB a coordenadora do programa, em São Paulo. Tais projetos envolviam mais investimentos públicos que privados. Essa experiência não foi tomada como objeto de estudo deste trabalho devido a não ocorrência de mecanismos de mediação da participação privada como o Solo Criado e as Operações Urbanas, tema central de análise desta pesquisa. Sobre os projetos de renovação urbana da EMURB, ver HECK (2004) e ANELLI (2007).

nº 6.766/79, estabelecendo diretrizes para o parcelamento do solo e para a aprovação de loteamentos em todo o Brasil. Era a maneira de se constituir certo controle sobre o rápido e intenso processo de urbanização que ocorria em função do ótimo desempenho econômico. Em 1983 o governo militar enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/83). Foi nesse momento que se iniciou o debate daquilo que viria a ser futuramente o Estatuto da Cidade.

Interessa-nos mais especificamente o que ocorreu em 1988. A inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição da República - que tratam da política urbana-, marca uma conquista significativa na luta pela Reforma Urbana. A partir de então, os planos diretores passam a ser obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes, servindo como o principal instrumento de orientação ao desenvolvimento urbano pautado na garantia da função social da propriedade. Foi sem dúvida um grande avanço para a Política Urbana no âmbito nacional, mas ainda se fazia necessária a regulamentação de instrumentos urbanísticos para que os municípios dispusessem de mecanismos mais eficazes para um melhor manejo das políticas fundiária e imobiliária. Nesse contexto, mesmo não havendo um respaldo jurídico federal, alguns municípios como São Paulo, São Bernardo do Campo, Recife, Curitiba e Porto Alegre iniciaram uma atuação prodigiosa na investigação e conceituação de instrumentos urbanísticos. Juristas, urbanistas, políticos e outros profissionais do urbanismo, além de conceberem os conceitos de Solo Criado e Operação Urbana, passaram a formular dispositivos jurídicos e procedimentos administrativos para sua implementação. Desde a década de 1970 é farto o número de trabalhos que analisam o Solo Criado através de diversas abordagens. Para o presente trabalho, procuraremos identificar os elementos que formalizaram o conceito de Solo Criado em São Paulo, pois interessa-nos nesta fase do trabalho verificar se o Solo Criado e as Operações Urbanas foram concebidos sob as mesmas matrizes conceituais.

1.1 Introdução do conceito de Solo Criado no Brasil e em São Paulo

O debate sobre Solo Criado surge no Brasil não em atraso ao que se pensava em outros países, mas paralelamente às reflexões e experiências iniciadas na França, nos Estados Unidos, na Itália e na Espanha. Tratava-se de uma evolução necessária do planejamento urbano para a construção de instrumentos de desenvolvimento urbano voltados ao controle do uso do solo e à equidade no processo de urbanização, dado que as cidades brasileiras apresentavam um crescimento acelerado na década de 1970, resultando no agravamento das desigualdades sócio-territoriais e dos problemas urbanos existentes. Assim sendo, os conceitos que serão apresentados derivam das reflexões dos profissionais que

contribuíram para a concepção do Solo Criado não exatamente numa versão brasileira, mas numa versão necessária ao enfrentamento dos problemas urbanos.

1.1.1 Conceituação de Solo Criado

A definição de Solo Criado pode ser apresentada em duas linhas de abordagem: uma jurídica e outra urbanística. Do ponto de vista jurídico, a idéia de Solo Criado está vinculada essencialmente à separação do direito de construir do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade. Do ponto de vista urbanístico, o Solo Criado está vinculado à maior intensidade de uso do solo mediada por compensações físicas que possibilitem o melhor equilíbrio entre densidade construída e espaços e equipamentos públicos. Para melhor compreender essas idéias é importante considerar que o zoneamento era e ainda é o principal instrumento de controle do uso do solo, que regulava, dimensionava e distribuía as atividades no espaço urbano, influenciando fortemente nos valores dos terrenos urbanos e rurais. Veremos nos próximos capítulos que o êxito na operacionalização do Solo Criado está diretamente relacionado ao zoneamento.

Segundo Azevedo Netto et al. (1977, p. 9),

O avanço da tecnologia da construção e da climatização artificial, amplia progressivamente as possibilidades de utilização de espaço em seu sentido tridimensional. Como resultado, nossas cidades, que foram concebidas em 1, 2 e 3 pisos, acabam tendo que acomodar edifícios de 10, 20 e até 50 pisos.

De um ponto de vista puramente técnico, toda vez que uma construção proporcionar uma área utilizável, maior do que a área do terreno, haverá a criação de solo.

De um ponto de vista prático, poderá ser considerado como SOLO CRIADO, a área construída que exceder uma certa proporção de área do terreno.

Baseado neste conceito de SOLO CRIADO podemos propor três novos instrumentos extremamente importantes para o controle do uso do solo, a saber: coeficiente de aproveitamento único; transferência do direito de construir; proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público.

Os conceitos de **coeficiente de aproveitamento único, transferência do direito de construir e proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público** permearam a idéia de Solo Criado em toda a sua evolução, desde a origem. O coeficiente de aproveitamento único ou básico surge do princípio de conferir equidade ao direito de construir em todas as propriedades, de modo a tornar mais homogêneos os valores imobiliários dos terrenos. Isto é, compreendia-se que as possibilidades de maior edificação em determinados terrenos permitidas pelo zoneamento atribuíam maior valor imobiliário ao

mesmo, dado o melhor aproveitamento econômico possível, gerando distorções e desigualdades no valor da terra urbana para zonas homogêneas. Diante disso, atribuir um coeficiente de aproveitamento único a todos os terrenos seria uma maneira de conferir equidade a todos os proprietários. Isso não significa que não se poderia construir a mais do que o correspondente ao coeficiente de aproveitamento único. Esse direito de construção adicional tornou-se permitido, porém condicionado a compensação física em espaços públicos e equipamentos urbanos.

A obtenção de direito adicional de construção, que veio a ser contemplada na operacionalização do Solo Criado, poderia ser feita de duas maneiras: através de concessão do Poder Público e através da transferência do direito de construir de outros terrenos. Obter direitos adicionais junto à Prefeitura significava obter um benefício em legislação urbana mediado por compensação em espaços públicos (sistema viário, infra-estrutura de transportes, praças, parques, escolas, hospitais, etc.) correspondente e proporcional à área construída acima daquela derivada do coeficiente de aproveitamento único. Por outra via, a separação do direito de construir do direito de propriedade possibilitou a transferência do direito de construir de um terreno para outro, fazendo com que a criação de solo em um terreno pudesse derivar da transferência de direitos de construir de um outro terreno.

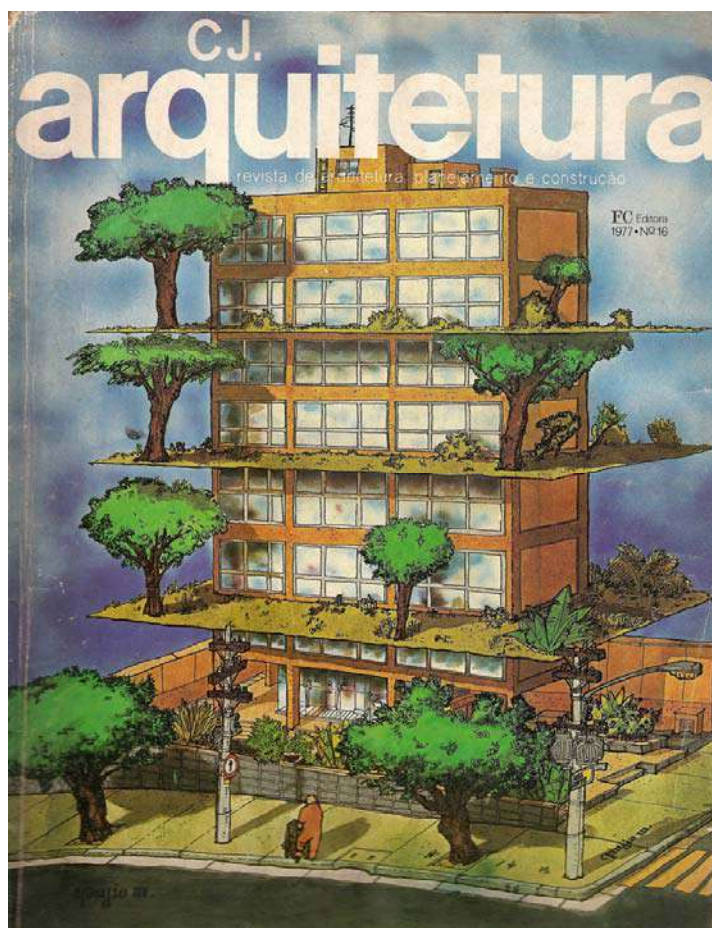


Figura 1-1
Capa da Revista CJ
Arquitetura nº 16 de
1977 que ilustra o
conceito de Solo
Criado.

FONTE: Revista CJ
Arquitetura nº 16 de 1977

A proporcionalidade de áreas construídas e áreas de uso público pressupunha a manutenção da qualidade urbana, fazendo com que a criação de área construída adicional fosse compensada pela proporcional criação de espaços e equipamentos públicos. Ou seja, em tese, a densidade construída derivada do coeficiente de aproveitamento único seria compatível com o sistema viário, o serviço de transporte público, os equipamentos sociais, as redes de infraestrutura, os parques e as praças existentes. Na medida em que fosse criado solo, a densidade construída seria incrementada e nesta proporção os espaços e equipamentos públicos também o seriam. Essa noção de compensação também irá permear o conceito de Solo Criado ao longo de sua experimentação no Município de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990, mas sofrerá distorções em sua aplicação, pois veremos que a contrapartida ou a compensação que inicialmente girava em torno da idéia de ônus gerado na infra-estrutura, passou a ser regida pela obtenção de recursos aos cofres municipais. A Figura 1-1 na página anterior ilustra a idéia originária de criação de solo e da proporcionalidade entre áreas construídas e áreas públicas.

Esses elementos que caracterizam o conceito de Solo Criado ficam mais evidentes quando examinamos os documentos que formalizaram algumas propostas sobre o Solo Criado. Em artigo sobre experiências similares ao Solo Criado, Azevedo Netto² (1977, p. 46) destaca a proposta que o então Prefeito de São Paulo Olavo Egídio Setúbal³ lançou no XX Congresso Estadual dos Municípios realizado em Guarujá, no ano de 1976, destacando quatro pontos fundamentais:

- 1 – que seja assegurada, a todos os proprietários de terreno, uma proporção fixa e uniforme de área construída;
- 2 – que esse direito de construir possa ser transferido a outros terrenos, ou seja, objeto de indenização, quando por qualquer razão urbanística o proprietário for legalmente impedido de utilizá-lo total ou parcialmente;
- 3 – que nas áreas onde os planos urbanísticos reconhecerem a necessidade de adensamento, a possibilidade de construção acima do limite fixado seja assegurado pelo Poder Público, mediante transferência dos direitos de construir de outros terrenos, ou aquisição dos direitos de criar solo, mediante concessão do Poder Público;
- 4 – que os recursos públicos provenientes da aquisição de direitos de construir criando solo, sejam destinados, parcialmente, à aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização.

² Arquiteto vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA). Atua nos órgãos de planejamento urbano do Município e do Governo do Estado de São Paulo desde a década de 1960, tendo ocupado cargos de diretor na EMURB, na Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA) e na SEMPLA. Fez parte do grupo de profissionais e juristas que debateram e formularam o conceito de Solo Criado em São Paulo, tendo atuado também na concepção das Operações Interligadas e das Operações Urbanas.

³ Banqueiro e ex-presidente do conselho de administração da ITAÚSA. Foi prefeito de São Paulo entre 1975 e 1979.

Prosseguindo o estudo, será analisado um dos principais documentos que formalizaram o conceito do Solo Criado. Trata-se da Carta do Embu, que consolidou o conceito de Solo Criado, atestando a constitucionalidade do coeficiente de aproveitamento único e a possibilidade do Poder Público exigir contrapartida física ou compensação econômica pela criação de solo, além de esclarecer a possibilidade dos municípios aplicarem o Solo Criado sem necessidade de regulamentação da matéria no âmbito nacional.

1.1.2 Carta do Embu

A Carta do Embu⁴ foi resultado das discussões decorrentes dos seminários realizados em 1976 nas cidades de Embu, São Paulo e São Sebastião. Esses seminários contaram com a participação de juristas e urbanistas que debateram a fundamentação jurídica e a conceituação do Solo Criado. A Carta do Embu (1977) assim estabelece:

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como escolas, áreas verdes, etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

⁴ A Carta do Embu derivou de estudos e eventos realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima, hoje CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal), vinculado ao Governo do Estado de São Paulo. Primeiramente foram realizados dois encontros preparatórios em São Sebastião e em São Paulo em junho de 1976, que reuniu técnicos e representantes de órgãos federais, estaduais e municipais, instituições privadas e entidades de classe, além de especialistas estrangeiros. Na sequência e em dezembro do mesmo ano, a Fundação Prefeito Faria Lima organizou o seminário "Aspectos Jurídicos do Solo Criado" realizado na cidade de Embu, São Paulo, que resultou na Carta do Embu, assinada pelos seguintes membros: Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo do Vale Nogueira Filho, Eros Roberto Grau, Eurico de Andrade Azevedo, Fabio Fanucchi, José Afonso da Silva, Mária de Lourdes Cesarino Costa, Mário Pazzaglini Filho, Miguel Seabra Fagundes, Jorge Hori, Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina De Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Luiz Carlos Costa e Norberto Amorim.

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e de lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui-se que:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação deste coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente de aproveitamento único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente de aproveitamento único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.

Verifica-se que a partir da definição da Carta do Embu, o conceito de Solo Criado está vinculado ao direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico. Retomando a conceituação, o direito de construir corresponde ao coeficiente único de edificação, isto é, em cada terreno existe a possibilidade de se edificar um volume construído proporcional a uma vez a área do terreno. Tudo que exceder a este volume é denominado Solo Criado, que:

- a) por um lado pode existir do ponto de vista urbanístico e constitucional pelos preceitos da racionalidade da ocupação do solo urbano;
- b) por outro, por gerar maior demanda de utilização de infra-estrutura e de serviços públicos e por proporcionar efeitos de valorização da terra em função do potencial econômico decorrente desta maior e melhor utilização, deverá ser submetido às compensações em terra, em investimentos diretos em infra-estrutura ou em pagamento em dinheiro.

Nota-se novamente que o conceito de criação de solo está atrelado à idéia de ônus que determinada densidade gera na infra-estrutura. Isto é, a possibilidade de se explorar uma maior densidade ocorre em áreas onde a oferta de áreas

verdes, de equipamentos sociais, de sistema viário e de transporte público seja incrementada pelas compensações geradas por esta criação de solo. Vamos dizer então, que as maiores densidades ocorrem em áreas com maior aptidão à urbanização. E nos casos em que não existe aptidão à urbanização, como as áreas de proteção ambiental, não sendo possível nem a edificação do volume construído em função do coeficiente de aproveitamento único? Daí passa-se a contar com a possibilidade de alienação do direito de construir correspondente ao coeficiente de edificação único, que mais tarde foi possibilitado pelo Estatuto da Cidade, como passível de ser transferido para outro imóvel, em função do direito de superfície desvincular o direito de construir do direito de propriedade (POLIS E CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 65). A Figura 1-2 demonstra o esquema conceitual do Solo Criado, reforçando a idéia de que a contrapartida decorrente de solo adicional é decorrente do ônus gerado na infra-estrutura.



Figura 1-2
Esquema conceitual do Solo Criado. Em vermelho o potencial adicional de construção. A praça é exemplificada como objeto de contrapartida exigida em função do ônus gerado na infra-estrutura.

FONTE: desenho elaborado pelo autor

A Carta do Embu foi um documento esclarecedor do conceito de Solo Criado e podemos tomá-la como um registro de reconhecimento jurídico de o Solo Criado ser aplicado pelos municípios sem necessidade de regulamentação nacional sobre a matéria. A partir de então foi iniciada uma prática deste mecanismo em algumas cidades brasileiras, por meio de outros instrumentos urbanísticos, como as operações interligadas, as operações urbanas, a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir. Veremos que a maneira como o Solo Criado foi praticado nestes instrumentos esteve relacionada a distintas diretrizes de política urbana, conferindo resultados urbanísticos diferentes e arranjos institucionais e administrativos próprios em cada cidade onde foi operado. De qualquer maneira, pode-se identificar alguns temas relacionados ao Solo Criado que são recorrentes na utilização destes instrumentos: obtenção de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, recuperação da valorização imobiliária gerada por atuações públicas,

preservação do patrimônio de interesse de preservação, incentivo ao adensamento, realização de obras de infra-estrutura e provisão de habitação popular.

1.2 Introdução do conceito de Operação Urbana no Município de São Paulo

1.2.1 Os estudos iniciais desenvolvidos pela SEMPLA

Os conceitos aqui tratados baseiam-se em Dossiê da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) de 1985. Este documento reúne uma série de estudos entre julho de 1983 a janeiro de 1985, que procuraram conceituar as operações urbanas no âmbito do Plano Diretor. A natureza do documento, por não se tratar de uma publicação direcionada ao público, mas de um compêndio de reflexões, não permite a transcrição exata da definição de operação urbana. Neste sentido procuraremos extrair as conclusões com data mais recente e resumir de modo geral as idéias que giravam em torno das operações urbanas. Veremos que estas idéias revelam uma iniciativa e um modelo de planejamento urbano muito diferente daquelas idéias relativas ao Solo Criado.

Embora não seja a definição mais recente do conceito de operação urbana, um resumo com data de 11 de janeiro de 1984 nos fornece uma referência do universo de reflexões acerca do tema em pauta (SEMPLA, 1985a, p. 2):

Entende-se por operações urbanas, conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do Poder Público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor. Estes resultados são principalmente:

- viabilizar a produção de imóveis (notadamente habitação popular), infra-estrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos, de difícil consecução nas condições correntes do processo imobiliário e da ação pública;
- induzir a transformações urbanísticas (físicas e funcionais) em determinadas áreas urbanas, particularmente no sentido indicado na Política de Desenvolvimento Urbano por Áreas Diferenciadas.

As operações urbanas se caracterizam por propiciarem uma articulação especial de agentes públicos e privados que aceleram a obtenção dos resultados pretendidos e minimizam o emprego de recursos públicos.

Outra característica das operações urbanas é a de propiciar a participação de agentes privados e órgãos comunitários pela ação promotora do Poder Público através de ações normativas e executivas coordenadas.

Tal ação será necessariamente referida a projeto urbano previamente elaborado, no qual se fixam os resultados a obter, os procedimentos econômicos, administrativos e operacionais a empregar, bem como a distribuição dos benefícios, custos e encargos envolvidos.

As operações urbanas, variando quanto à natureza e grau de complexidade, podem abranger operações rentáveis e subsidiadas e

implicar na transferência de uma a outra operação urbana de beneficiários e recursos.

A implementação do Programa de Operações Urbanas implicará na mobilização dos órgãos municipais capazes de dar suporte técnico, administrativo e financeiro particularmente os necessários para viabilizar a obtenção e aproveitamento de terras urbanas, a produção, venda ou controle do uso de imóveis produzidos e a gestão de recursos financeiros empregados e obtidos.

Nota-se o alinhamento do instrumento das operações urbanas a uma estratégia de atuação urbanística voltada à obtenção de resultados relevantes em áreas de transformação prioritária estabelecidas no Plano Diretor e a partir da gestão integrada das intervenções no território. Pode-se inferir que os elementos que compunham esta estratégia eram: projeto urbano, gestão integrada, participação privada, compartilhamento de custos e benefícios, transferência de recursos entre operações urbanas e programa de operações urbanas.

Para um maior entendimento desses elementos, recorre-se a outro trecho do documento. Mesmo em se tratando de anotações e, portanto, não se tratando de um consenso ou de um conceito consolidado, percebe-se como estes elementos estariam presentes num possível plano de operação urbana (SEMPA, 1985a, p. 46):

- a) Delimitação da área (ou zona).
- b) Características da área (ou zona):
 - ocupação do solo;
 - predominância de uso;
 - zoneamento;
 - densidade;
 - potencial para aproveitamento;
 - rede viária principal e sistema de transportes;
 - condições ambientais: topografia, clima, drenagem/áreas inundáveis, fundos de vale, vegetação/áreas verdes;
 - programação de obras de grande porte;
 - existência de áreas públicas;
 - características de áreas públicas;
 - características particulares das áreas em questão (propriedade, tamanho, zoneamento, histórico);
 - vantagens locais para empreendimentos determinados para uma dada área (liquidez, viabilidade econômica);
 - disponibilidade de infra-estrutura e outros serviços;
 - facilidades operacionais (número de proprietários, densidade);
 - preço das glebas.
- c) Objetivos gerais e específicos (finais e intermediários para ambos).
- d) Tipo de Operação Urbana: OUE/OUZ – caracterização econômico/financeira.
- e) Proposta / Procedimentos / Instrumentos.

f) Elementos desencadeadores da Operação Urbana.

g) Impactos previsíveis.

Avaliação da proposta.

Grau de incerteza.

Outro aspecto importante a se destacar é a possibilidade de uma operação urbana transferir recursos para outra. Uma intervenção que se apresentasse mais rentável que outra, por aspectos diversos, poderia transferir recursos para uma área que exigisse maior monta de recursos públicos para execução de obras. E ainda, para que houvesse uma gestão integrada dessas operações urbanas, era previsto um Programa de Operações Urbanas, que mobilizaria diversos agentes públicos e privados.

A noção de projeto urbano, “no qual se fixam os resultados a obter, os procedimentos econômicos, administrativos e operacionais a empregar, bem como a distribuição dos benefícios, custos e encargos envolvidos”, revela, mesmo que nas entrelinhas, o conceito de compartilhamento de custos e benefícios (SEMPA, 1985a, p. 2). Este conceito será analisado no Capítulo IV desta dissertação, dado o interesse particular deste trabalho em confrontar os problemas e as limitações do mecanismo do Solo Criado ao princípio de compartilhamento equitativo de custos e benefícios, tomando por base este último como o elemento-chave para a construção de novas estratégias para o desenvolvimento de projetos urbanos.

Retomando a análise do conceito de operação urbana, a definição mais recente contida no documento em estudo é a seguinte (SEMPA, 1985a, p. 14):

No contexto do novo Plano Diretor, composto por um Plano Urbanístico e por um Relatório, uma operação urbana é um conjunto integrado e sinérgico de ações, de iniciativa da Prefeitura e que objetivam acelerar a implantação gradual do Plano Urbanístico, em seus aspectos mais estruturais, a nível físico.

As operações urbanas atuam sobre espaços definidos e conterão iniciativas das seguintes naturezas:

a) Normativas: leis específicas, prescrições da lei de uso do solo (zoneamento), tributações e/ou isenções e suspensões de tributação, estabelecimento de incentivo e de sanções, etc.

b) Obras e investimentos: obras de infra-estrutura, equipamentos, obras no setor habitacional, melhorias em favelas e cortiços, obras de urbanização e de paisagismo, obras de saneamento, etc.

As ações de natureza normativa alcançarão seu objetivo de modo indireto, mobilizando o setor privado e os cidadãos em geral; as ações representadas por obras e investimentos alcançarão seu objetivo de modo direto, alterando e melhorando a qualidade da vida urbana.

Assim, por indução ou por ação direta, as operações urbanas produzirão graduais transformações em 16 regiões, bairros e pontos da cidade, identificados pelo Plano como sensíveis a essa ação integrada e concentrada do setor público e do setor privado.

Outra variação do conceito assim esclarece (SEMPA, 1985a, p. 23):

Entende-se por operação urbana um conjunto integrado de intervenções desenvolvidas em áreas determinadas da cidade sob a coordenação ou incentivo do Poder Público, tendo em vista obter:

- a) resultados especiais na produção imobiliária e de equipamentos públicos, particularmente quanto à habitação popular, não viabilizadas nas condições correntes do mercado imobiliário;
- b) induzir transformações urbanísticas (físicas e funcionais) definidas como desejáveis no Plano Diretor, tais como alterações de padrão urbanístico (ocupação de vazios, padrão de densificação, constituição de zonas funcionais como pólos e corredores) e transformações na conformação de espaços urbanos, particularmente áreas de uso público.

Destacam-se três figuras de planejamento:

- Operação Urbana Imobiliária (OUI): Desenvolvida em terrenos específicos cujo aproveitamento é obtido pelo Poder Público, através de órgão promotor adequado. Para tanto, este obtém a propriedade, possui o direito de uso dos terrenos, institui um projeto global da urbanização (econômico, físico e administrativo), promove e controla a implementação do projeto e a distribuição de seus resultados, o que implica em associações diversas com diferentes agentes proprietários e imobiliários, outros agentes públicos e organizações da comunidade.
- Operação de Urbanização Controlada (OUC): Desenvolvida em zonas nas quais o Poder Público assume o papel orientador, promotor e controlador da produção e da valorização imobiliária, dos equipamentos e espaços públicos e dos padrões urbanos, utilizando para tanto instrumentos diversos. Desses destacam-se o incentivo e normas para a ação imobiliária privada, os projetos e programas de obras e serviços públicos e a implementação em locais selecionados de Operações Urbanas Imobiliárias (OUI).
- Zonas de pré-condicionamento de Operações Urbanas (ZPO): São zonas em que a oportuna aplicação de instrumentos de política imobiliária facilitará a obtenção de terras em condições econômicas e físicas convenientes para viabilizar operações urbanas imobiliárias.

O conceito descrito acima consolida a noção de a operação urbana englobar ações públicas e privadas coordenadas pelo Poder Público, de estar atrelada ao Plano Urbanístico ou Plano Diretor, de ser desenvolvida em âmbitos territoriais diferenciados, de adotar ações de natureza normativa e de promover investimentos diretos em obras. As variações de Operação Urbana Imobiliária (OUI), Operação de Urbanização Controlada (OUC) e Zonas de Pré-condicionamento de Operações Urbanas (ZPO) indicam os diferentes âmbitos de atuação, seja na escala abrangente ou local das intervenções, seja na porção do território onde incidem. O rigor de tal classificação não é tão relevante, mas como veremos no mapa das operações urbanas do Plano Diretor 1985-2000, a previsão de 35 operações urbanas em considerável porção do território municipal, aponta a grande expectativa depositada neste instrumento para a efetivação das diretrizes do Plano Diretor.

De modo comparativo, **a idéia de Solo Criado definida na carta do Embu está ausente na concepção de operação urbana esboçada pela SEMPA no**

período em análise, o que nos faz supor, pelo menos na década de 1980, a existência de duas linhas de formulação das operações urbanas e do Solo Criado. Se isso realmente se procedeu, veremos que estas duas linhas tomaram caminhos distintos no planejamento urbano: ao longo da década de 1980, o Solo Criado existiu como prática através das Operações Interligadas e as operações urbanas existiram como conceito, totalmente vinculadas ao Plano Diretor, mas inexistentes na prática. Neste sentido, sabendo dos desdobramentos posteriores ocorridos, podemos nos arriscar a dizer que as operações urbanas passaram a existir de fato quando incorporaram o mecanismo do Solo Criado (Operações Urbanas Faria Lima e Água Branca), reforçando o emprego deste em detrimento do conceito original ao qual estavam atreladas.

1.2.2 Plano Diretor 1985-2000

O conceito incorporado no Plano Diretor 1985-2000, durante a gestão Mario Covas, compreendia 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” (SEMPA, 1985b, p. 200). Este foi o momento em que se formalizou a introdução do conceito de Operação Urbana no Município de São Paulo, embora o Plano Diretor 1985-2000 não tivesse sido aprovado por lei.

As Operações Urbanas estavam relacionadas à viabilização de projetos urbanos localizados em centros de bairros e no entorno de equipamentos de transporte, assim como a produção de equipamentos comunitários, provisão de infra-estrutura e promoção de programas de habitação popular. O plano propôs 35 Operações Urbanas nos bairros de São Miguel, São Matheus, Vila Matilde, Vila Maria, Campo de Marte, Centro, Santo Amaro, Pinheiros, Barra Funda, Vila Nova Cachoeirinha, Paraisópolis e Campo Limpo. A Figura 1-3 na página seguinte refere-se ao mapa dessas operações urbanas. Nota-se um tratamento diferenciado dos perímetros das operações, em duas modalidades. A primeira modalidade se refere propriamente à Operação Urbana, tratando-se de perímetros com diferentes âmbitos de abrangência, localizados em centros de bairros, áreas centrais, glebas subutilizadas, áreas de reurbanização, eixos viários e de transporte, predominando a incidência no território correspondente ora ao padrão de urbanização precária, ora ao padrão de urbanização consolidada ou em consolidação. A segunda modalidade corresponde às áreas de pré-condicionamento de glebas para operações urbanas voltadas à habitação popular, tratando-se de extensos perímetros em extremos periféricos do município, sendo que alguns deles se combinavam com áreas dos projetos urbanos da primeira modalidade.

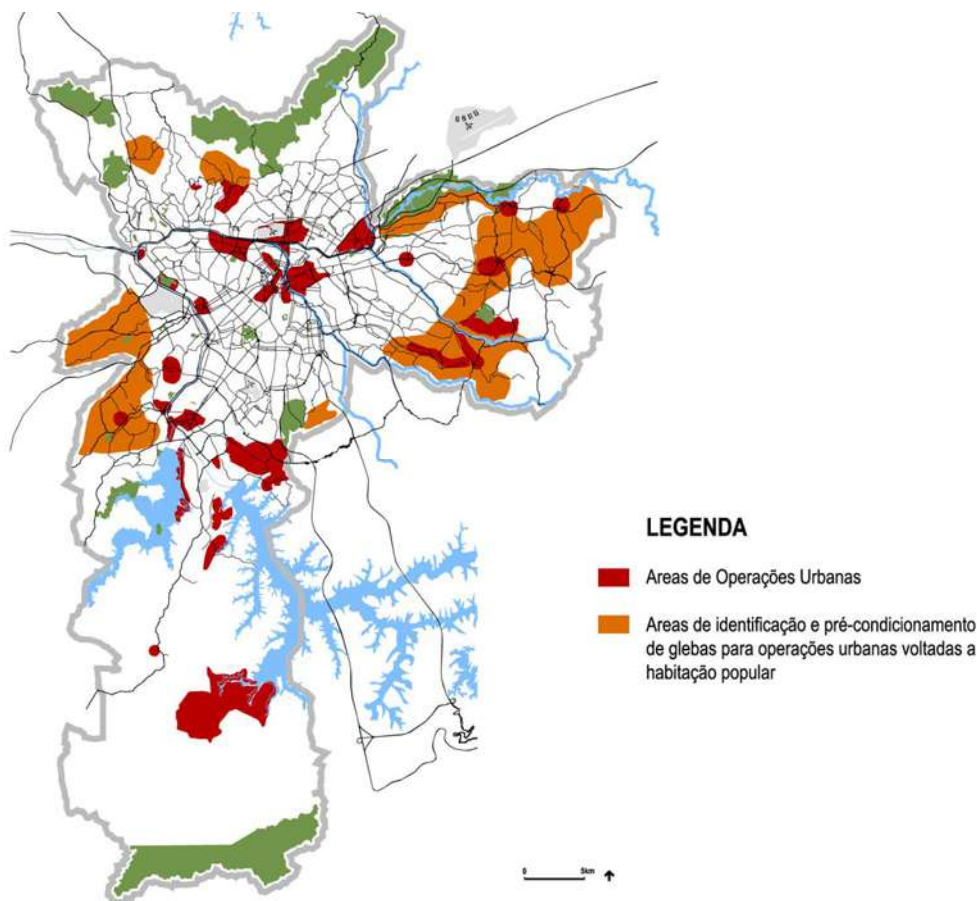


Figura 1-3
Mapa das operações urbanas do Plano Diretor 1985-2000.

FONTE: Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000. Sempla, s.d

1.2.3 Plano Diretor 1988

O Plano Diretor instituído por decurso de prazo através da Lei nº 10.676/88, na gestão Jânio Quadros, estabeleceu diretrizes de urbanização por áreas diferenciadas, a saber (Art. 13 da Lei 10.676/88):

- Área consolidada – caracterizada pelo elevado potencial urbano, dado pela disponibilidade e concentração de infra-estrutura básica, equipamentos, boa acessibilidade e concentração de atividades de comércio e serviços.
- Área intermediária – caracterizada por apresentar potencial de urbanização subaproveitado e sistema viário, transportes, comércio e serviços insuficientes, com existência de vazios urbanos.
- Área periférica – caracterizada pela predominância de baixo padrão de urbanização, dispersão e descontinuidade de ocupação, carência de infra-estrutura e de serviços urbanos.

As operações urbanas, definidas neste plano como “ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização” seriam promovidas genericamente nas áreas consolidada e intermediária descritas acima (Art. 14 da Lei 10.676/88).

Nota-se que os conceitos tratados no Plano Diretor 1985-2000 foram deixados de lado, o que nos permite inferir que este Plano Diretor não somente

simplificou o conceito de operação urbana, como reduziu sua importância ao não estabelecer um programa de atuação das operações, delimitando-as no território.

1.3 Constituição de 1988

A Constituição de 1988 trouxe avanços na regulamentação da política urbana nacional na medida em que consagrou o Plano Diretor como instrumento básico do desenvolvimento e expansão urbana e, sobretudo, na definição de que a propriedade deve cumprir sua função social conforme o ordenamento urbano estabelecido no Plano Diretor. Os artigos 182 e 183 assim definem (CONSTITUIÇÃO de 1988):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, 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:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante 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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Para o presente trabalho, interessa-nos analisar a noção de função social da propriedade e suas relações com o direito de propriedade. A própria Constituição de 1988 estabelece que seja garantido o direito de propriedade (inciso XXII do artigo 5º) e que a propriedade deve cumprir a sua função social (inciso XXIII do artigo 5º). O artigo 182 define que a propriedade cumpre a sua função social quando “atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Isso significa que o Plano Diretor, aprovado em lei municipal, a

partir de 1988, poderia estabelecer o coeficiente de aproveitamento único e instituir a aplicação do Solo Criado para que fossem atingidos os coeficientes de aproveitamento máximos ou acima do coeficiente básico. Ora, qual proprietário de terreno urbano gostaria de ter o valor de seu terreno reduzido em função da alteração da legislação urbana? Temos que considerar que a intensificação da atividade da construção civil não tinha exatamente o único objetivo de atender a demandas e combater déficits, mas de dinamizar o mercado imobiliário. Tal condição tornaria difícil, em qualquer época, a institucionalização do Solo Criado e da Operação Urbana como instrumentos voltados ao controle do uso do solo e de equidade no desenvolvimento urbano. A visão patrimonialista que compreende que o que deve ser construído em uma propriedade é um assunto puramente particular, de um modo geral, sempre prevaleceu no Brasil. Contudo, a Constituição de 1988 estabeleceu uma plataforma jurídica para que a política urbana começasse a ser modificada. Restava, ainda, regulamentar os instrumentos e estabelecer diretrizes para a política urbana no contexto nacional.

1.4 Lei Orgânica do Município de São Paulo

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (1990), no capítulo que trata da Política Urbana, assim define:

Art. 151 - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor e na legislação urbanística dele decorrente.

§ 1º - Para assegurar o cumprimento da função social da propriedade o Município deverá:

I - prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor;

II - assegurar o adequado aproveitamento, pela atividade imobiliária, do potencial dos terrenos urbanos, respeitados os limites da capacidade instalada dos serviços públicos;

III - assegurar a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana e recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público.

§ 2º - O direito de construir será exercido segundo os princípios previstos neste Capítulo e critérios estabelecidos em Lei municipal.

Art. 152 - O Município poderá, na forma da lei, obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das operações urbanas.

Nota-se que a Lei Orgânica estabeleceu o cumprimento da função social da propriedade a partir do Plano Diretor e através do combate à especulação imobiliária, da racionalidade do uso da infra-estrutura instalada, da justa distribuição dos custos e benefícios do processo de urbanização e da recuperação da valorização imobiliária para a coletividade. A Lei Orgânica também previu a

possibilidade do Poder Público implementar as Operações Urbanas para “obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos” (LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1990). Aqui é importante ressaltar que não se menciona o instrumento da Operação Urbana voltado à promoção de transformações urbanísticas estruturais, mas para a obtenção de recursos junto à iniciativa privada. Tampouco se fala de Solo Criado para tal finalidade. Isso demonstra um total distanciamento das idéias originárias que vinham sendo esboçadas na década de 1980, apesar do curto espaço de tempo.

1.5 Plano Diretor de 1991: demarcação das áreas de operação urbana e construção de um conceito⁵

Os estudos desenvolvidos na gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992) esboçaram a concepção de Operação Urbana que foi empregada em São Paulo durante a década de 90. As operações seriam (SEMPLA, s.d., p. 2)

Um conjunto de intervenções desenvolvidas em determinadas áreas da cidade, sob a 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.

E ainda, (SEMPLA, s.d., p. 2)

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 população de baixa renda.

Cada operação urbana seria aprovada por lei específica, deveria prever um estoque de área edificável e estabelecer um programa de obras, destinando os recursos obtidos para o fundo de urbanização vinculado à operação urbana. As contrapartidas exigidas dos interessados em função dos incentivos concedidos poderiam ser feitas por meio da doação de terras, implantação de obras de infraestrutura, unidades de interesse social, áreas verdes e/ou em dinheiro.

Foram previstas cinco operações urbanas: Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini (Boulevard Sul) e Paraisópolis. Os critérios para delimitação dos perímetros tiveram por base (SEMPLA, s.d., p. 2):

⁵ No presente capítulo foram identificados os elementos relacionados à conceituação de Operação Urbana e de Solo Criado. Tais elementos estão organizados de maneira cronológica conforme aquilo que identificamos como fase de introdução das idéias. Assim, do ponto de vista cronológico, as Operações Interligadas deveriam ser analisadas antes do Plano Diretor de 1988, antes da Constituição de 1988, antes da Lei Orgânica do Município e, sobretudo, anteriormente ao Plano Diretor de 1991. Contudo, por estarem mais relacionadas à prática do que à conceituação do Solo Criado, as Operações Interligadas serão abordadas no próximo capítulo que trata da fase de prática e de experimentação do Solo Criado e das Operações Urbanas.

- 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 e melhoria do meio ambiente;
- A programação de obras viárias e de drenagem; prioridades do programa municipal de habitação de interesse social;
- As facilidades quanto à operacionalização tais como a existência de áreas de propriedade do poder público, terrenos vazios, estrutura fundiária, custos de investimentos, interesse imobiliário e viabilidade econômica da operação com minimização de recursos públicos.

Após aprovadas as leis das operações urbanas, segundo o Plano Diretor, o Poder Público poderia convocar os interessados a apresentar propostas de projetos para lotes, parcelas de quadras ou conjunto de quadras, sendo possível a cobrança de contrapartida em relação às solicitações referentes à (SEMPA, s.d., p. 3):

- Disponibilidade de estoque de área edificável para o uso e localização pretendidos,
- Concessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo,
- Remanejamento de áreas públicas, desde que tal remanejamento seja feito dentro do próprio perímetro da operação, não se admitindo em nenhuma hipótese, a redução dessas áreas públicas,
- Outras solicitações de conformidade com as diretrizes explicitadas na legislação específica da operação urbana.

As contrapartidas poderiam ser através (SEMPA, s.d., p. 3):

- Da doação de terras ou de áreas construídas,
- Da implantação de obras de infra-estrutura ou de sistema viário,
- Da implantação de habitações de interesse social, da implantação de áreas verdes,
- Através de valores equivalentes em dinheiro vinculados a estas finalidades.

O Plano Diretor de 1991 não foi aprovado pela Câmara Municipal, mas obteve avanços significativos na conceituação de instrumentos urbanísticos voltados ao enfrentamento dos problemas urbanos que a cidade de São Paulo apresentava. Em relação às operações urbanas, é importante destacar dois aspectos principais: o primeiro é a conceituação deste instrumento que serviu de base para aprovação das futuras operações urbanas nas décadas de 1990 e 2000, seja por meio da delimitação de áreas para as futuras operações⁶ (ver Figura 1-4 na próxima página), seja pela definição dos elementos da lei⁷. O segundo aspecto é a concepção de operação urbana que depositava grande expectativa arrecadatória no mecanismo do Solo Criado e na concessão de exceções à lei de

⁶ Anhangabaú - que depois se tornou Centro-, Água Espraiada, Água Branca e Faria Lima-Berrini - que se tornou apenas Faria Lima.

⁷ Delimitação de perímetro, definição de estoque, estabelecimento de programa de obras, definição das contrapartidas, criação de fundo para cada operação, entre outros.

zoneamento, cujos recursos obtidos seriam investidos em habitação popular nas áreas mais carentes da cidade. Isso pode ser inferido a partir da expectativa de transferência de recursos de áreas de oportunidade de atuação do mercado imobiliário (áreas nobres ou áreas a serem valorizadas por investimentos públicos) para áreas carentes na cidade, ou seja, aquelas situadas na periferia do município. É sabido que num momento posterior, o Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade dos recursos obtidos em cada operação urbana serem destinados ao território de atuação daquela operação específica que os originou, o que inevitavelmente impediria a possibilidade de transferência de recursos das áreas nobres contidas nos perímetros das operações urbanas para áreas carentes da cidade.

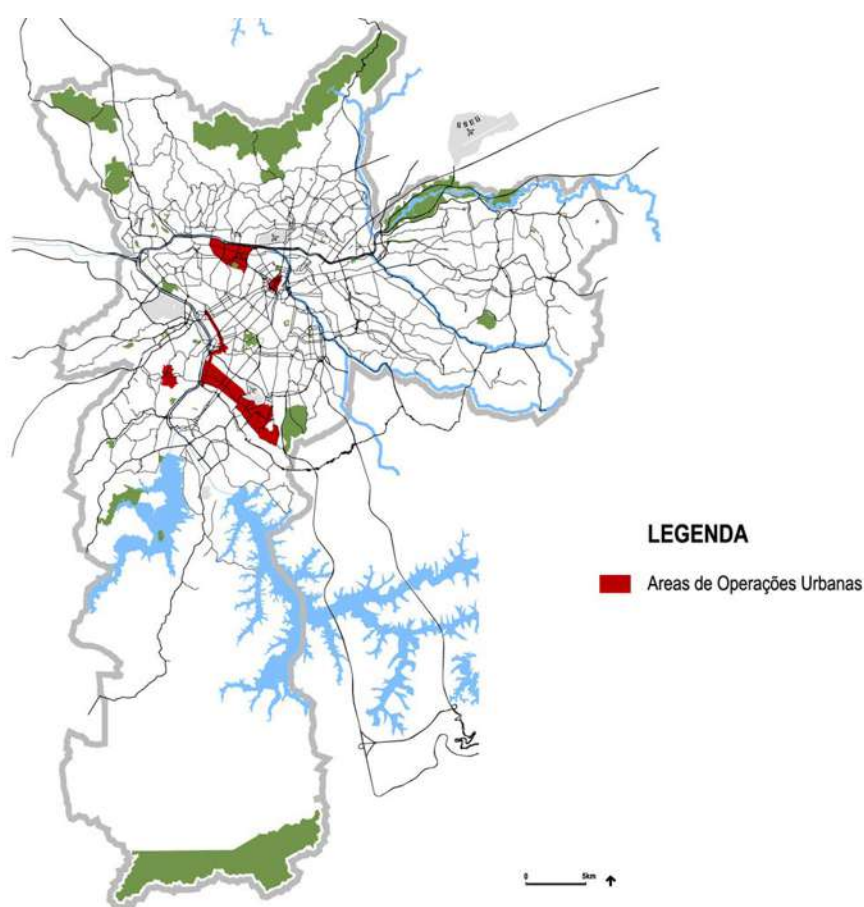


Figura 1-4
Mapa das operações urbanas do Plano Diretor 1991.

FONTE: Mapa editado a partir do Diário Oficial do Município de 24/12/1992.

De fato, das cinco operações urbanas delimitadas na proposta do Plano Diretor de 1991 (ver Figura 1-4), quatro foram aprovadas: Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas. Apenas Paraisópolis não foi aprovada como operação urbana⁸.

⁸ Os estudos do Plano Diretor de 1991 reconheciam os problemas físicos, sociais e legais existentes na favela Paraisópolis, que surgiu a partir da não ocupação legal do loteamento originado em 1921, apesar de ser vizinho a bairros nobres como Morumbi e Jardim Guedala (SEMPA, s.d., p. 9). Para tanto, previa-se um Plano de Ordenação de Paraisópolis que contemplava (SEMPA, s.d., p. 9):

- Estabelecimento de zonas para construção de Habitações de Interesse Social (HIS) com concessão sem ônus do direito de construir;

1.6 A experiência internacional na formulação de instrumentos de desenvolvimento urbano como possível referência em São Paulo

Nesta etapa do trabalho interessa-nos os estudos sobre a influência internacional que foram elaborados no âmbito institucional do planejamento urbano do Município de São Paulo. Para tanto foram consultados os documentos elaborados pela EMURB e pela COGEP (Coordenadoria Geral do Planejamento), especialmente o Dossiê 011/04 referente a uma publicação intitulada “Solo Criado: análise das experiências estrangeiras”. Trata-se de um estudo desenvolvido pela equipe de Tributação – Solo Criado, que aborda as experiências de reforma urbana da França, de Porto Rico, de Chicago e de Roma.

Ater-nos-emos à descrição dos casos da França e de Chicago, por conta da recorrente citação destes casos na literatura existente.

1.6.1 A experiência francesa com a ZAC e o TLD

Segundo documentos da EMURB e a da COGEP, as políticas de reforma urbana e fundiária francesa foram formuladas na década de 70 tendo em vista (EMURB, COGEP, 1977, p. 5):

- A existência de uma legislação urbana de uso e ocupação do solo ineficaz frente ao desenvolvimento dos núcleos urbanos, especialmente das áreas centrais dos mesmos.
- As injustiças sociais que essa mesma legislação provocava, decorrentes da existência de coeficientes de aproveitamento diversificados por uso e padrões de ocupação, que implicavam numa valorização diferenciada da terra urbana.
- A valorização diferenciada da terra, que provocava forte especulação imobiliária nas áreas de maior densidade permitida, resultava na impossibilidade, por parte do Poder Público, de se conseguir terras para equipamentos de cunho comunitário, além de promover a segregação social através da localização da moradia.
- A existência de fortes pressões sobre o Poder Público por parte dos proprietários de terras urbanas, que, em função da diversificação dos

-
- Estabelecimento de zonas de uso misto com outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento estabelecido;
 - Elaboração de Plano de Melhoramento Viário, bem como saneamento básico;
 - Utilização do direito de Transferência de Potencial Construtivo para as áreas destinadas a áreas verdes e alargamento de sistema viário;
 - Desapropriação para urbanização à custa da iniciativa privada;
 - Criação de Grupo de Gerenciamento (GG) para implantação do Plano de Urbanização de Paraisópolis;
 - Criação de conta vinculada à Operação Urbana de Paraisópolis no Fundo de Urbanização gerenciado pelo GG com os recursos previstos.

Como comentado anteriormente, a Operação Urbana Paraisópolis não foi aprovada em lei e não consta do atual Plano Diretor Estratégico (PDE). Esta área foi reconhecida no PDE como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e Área de Intervenção Urbana (AIU), sendo regida por plano de urbanização de ZEIS a partir de programas de urbanização de favelas, coordenados pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB. O PDE também previu a possibilidade de emissão de certidões de outorga onerosa de potencial construtivo adicional exclusivamente para as áreas das favelas de Paraisópolis e Heliópolis.

coeficientes de aproveitamento (possibilidades de construir), interferiam nos Planos de Ocupação do Solo segundo seus interesses particulares, em detrimento da comunidade.

O sistema de planejamento físico-territorial das Comunas francesas era estruturado basicamente pelo Plano de Ocupação do Solo (POS), que definia as áreas de reurbanização, de revitalização, de expansão e de preservação, além dos padrões de uso e ocupação do solo e dos programas de investimento (EMURB, COGEP, 1977, p. 6).

Em relação à classificação do solo para o manejo das políticas fundiárias, foram definidas as seguintes zonas (EMURB, COGEP, 1977, p. 6 e 7):

- Zona de Intervenção Fundiária (ZIF)⁹: era definida pelo Estado e caracterizava-se pelo pleno direito de prioridade de compra por parte do Estado de todos os imóveis no interior de seus limites. Esses limites abrangiam toda a área considerada urbana pelo POS, independentemente do zoneamento feito, salvo decisões da Comuna de liberar alguns quarteirões.
- Zona de Ocupação Diferenciada (ZOD)¹⁰: também era definida pelo Estado e delimitada pelo POS em áreas onde o instrumento de desapropriação seria necessário. Assim sendo, o direito de prioridade da compra tinha um caráter diverso. O Estado não era obrigado a seguir os valores de mercado, ou seja, o valor do imóvel era estabelecido segundo critérios próprios do Poder Público e a compra independia do imóvel estar ou não à venda pelo proprietário.
- Zona de Ocupação Concertada (ZOC)¹¹: era definida pelo Estado, delimitada pelo POS e caracterizava-se como Zona de Expansão Urbana definida quanto ao uso e ocupação do solo. A intervenção do Estado tinha em vista o parcelamento e a instalação de equipamentos necessários às atividades a serem implantadas. Essa intervenção poderia ser privada desde que obedecesse aos regulamentos do POS através de acordos mútuos entre Estado e a coletividade.
- Zonas de Preservação: apresentam características ecológicas, históricas, estéticas ou cuja natureza justificava sua preservação e mesmo a restauração. Além do direito de prioridade de compra, aplicava-se o instrumento da transferência para o caso de preservação ambiental.

Os instrumentos de intervenção jurídica correspondiam essencialmente a duas modalidades: ao direito de prioridades de compra por parte do Estado e à desapropriação; e às limitações ao direito de construção. No primeiro caso o Estado poderia adquirir, via compra ou desapropriação, terrenos vazios, imóveis tombados a serem ou não restaurados e imóveis a serem demolidos para fins de melhor adequação do espaço urbano. No segundo caso, foi estabelecido um Teto Legal de Densidade (TLD) para todo o território nacional. Consistia na permissão por parte do Estado do aproveitamento do terreno correspondente a uma vez a sua área, sendo que apenas em Paris esse aproveitamento seria aumentado da metade, atingindo 1,5 vezes a área do terreno. (EMURB, COGEP, 1977, p. 6).

⁹ Zone D'Intervention Foncière.

¹⁰ Zone D'Aménagement Diféré.

¹¹ Zone D'Aménagement Concerté.

Para qualquer construção, reforma e alteração de uso, os proprietários deveriam solicitar autorização à Comuna. A construção que excedesse o TLD deveria pagar uma contrapartida correspondente ao valor do metro quadrado do terreno e proporcional à área adicional ou excedente de construção. Caso houvesse uma construção original que já excedesse o TLD, o proprietário deveria efetuar o pagamento da contrapartida somente em relação à nova área construída. E para os casos em que outra área fosse anexada ao terreno, o TLD considerava a soma das áreas. (EMURB, COGEP, 1977, p. 7).

Os recursos obtidos através da venda dos direitos de construir que excediam o TLD eram assim distribuídos (EMURB, COGEP, 1977, p. 8):

- Para as construções que não excediam o dobro do TLD: os recursos eram destinados na proporção de 75% para as Comunas, sendo os 25% restantes destinados ao conjunto de Comunas através de um fundo de distribuição. Para a região de Paris, os recursos eram destinados na proporção de 50% para a Comuna, 25% para o Distrito e os 25% restantes eram destinados ao conjunto de Comunas através de um fundo de distribuição.
- Para as construções que excediam o dobro do TLD: todos os recursos eram distribuídos entre o conjunto de Comunas para financiar equipamentos comuns.

A influência francesa é reconhecida em diversas abordagens que tratam do surgimento das Operações Urbanas e do Solo Criado em São Paulo (CÂMARA DOS DEPUTADOS e INSTITUTO PÓLIS, 2001; MARICATO e FERREIRA, 2002; FERREIRA, 2003; CÂMARA MUNICIPAL e PMSP, 2005). As aproximações ocorrem, por um lado, em relação à suposta influência das Zonas de Ocupação Concertada (ou mais conhecidas como Zonas D'Aménagement Concerté - ZAC, em francês), sobre as Operações Urbanas; e por outro, pela evidente aproximação da definição do Teto Legal de Densidade e do coeficiente de aproveitamento único ao Solo Criado. Sobre as ZAC's, Maricato e Ferreira (2002, p. 5) assim as descrevem:

As ZACs atingem diretamente a estrutura fundiária das áreas afetadas. O Estado adquire as terras em áreas "degradadas" (por direito de preempção ou por simples desapropriação), faz as melhorias de infra-estrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser construído no local, em alguns casos. Vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (ministério da educação para as escolas, da saúde para hospitais, setor de parques para praças, etc.), e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada. Cobrando desta última a plus-valia produzida pela valorização da intervenção, consegue recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias.

No caso das ZAC, o Estado interfere na propriedade privada e age como promotor do desenvolvimento urbano, submetendo a atuação do capital privado às áreas de interesse público e prioritário de intervenção. A atuação do Estado e o gasto público ocorrem à *priori* sendo que a recuperação da mais-valia ocorre à

posteriori e em relação à valorização imobiliária decorrente das melhorias promovidas pela atuação pública. É importante destacar a dissociação entre o pagamento do excedente de edificação, isto é, o quanto se paga pelo que se constrói acima do TLD, da cobrança de mais-valia gerada pela atuação pública na ZAC. No caso do TLD os proprietários e investidores pagam uma contrapartida correspondente a um benefício obtido através de dispositivo legal e no caso das ZAC paga-se pela valorização imobiliária gerada por atuações públicas (obras). Temos aí uma clara diferença em relação às operações urbanas, pois nesta última a cobrança de contrapartida ocorre em função dos incentivos concedidos na legislação urbana e não em relação à valorização imobiliária gerada por obras públicas. Outro ponto de diferenciação é que nas ZAC o Estado executa quase que todas as ações, inclusive aquelas relativas à atividade imobiliária, e nas operações urbanas o Estado executa apenas as ações públicas, dependendo, para tanto, dos recursos obtidos da iniciativa privada provenientes da contrapartida paga em função da obtenção de incentivos na legislação urbana, geralmente o potencial adicional de construção.

Tal condição nos permite arriscar que, mesmo analisando rapidamente os conceitos, os modos de operação e os resultados urbanísticos, econômicos e sociais obtidos, as operações urbanas tiveram efetivamente pouca (ou nenhuma) influência das ZAC, enquanto que o Solo Criado teve grande influência do TLD e do coeficiente de aproveitamento único. Não queremos limitar a análise da influência francesa aos documentos selecionados, mas constata-se que a absorção dos conceitos derivados da experiência francesa é muito mais evidente na prática do mecanismo do Solo Criado do que no caso das operações urbanas.

1.6.2 A experiência norte-americana na transferência de potencial construtivo: Plano de Chicago – “Space Adrift”¹²

O Plano de Chicago partia do pressuposto da preservação de imóveis históricos. Para tanto, instituiu um controle de densidades visando estabilizar o valor das propriedades e racionalizar as demandas advindas das comunidades. Esse controle de densidades, através da modalidade do zoneamento, tomava por base o distrito como unidade de controle da urbanização (em detrimento do lote), possibilitando a transferência dos direitos de construção de um edifício histórico para outro imóvel, variando a densidades entre lotes, mas mantendo uma densidade limite por distrito (COGEP, 1977, p. 35).

¹² Na tradução para o português, “espaço desregulamentado, desorientado”.

O Poder Público definia os distritos que continham imóveis históricos e que apresentavam condições de receber direitos de construção, seja em função dos aspectos mercadológicos, seja em função dos aspectos físicos.

Os proprietários de imóveis históricos poderiam vender os direitos de construção correspondentes “à diferença entre o potencial de geração de renda e valorização do capital empatado representado pelo novo empreendimento e o do imóvel histórico”. Ou seja, (EMURB, COGEP, 1977, p. 39)

[...] estimavam-se os custos sofridos pelo proprietário de um imóvel histórico devido à restrição de conservação imposta pelo Poder Público, a partir da comparação entre lucratividade atual e potencial. Estimava-se por outro lado, a lucratividade do projeto de investimento a partir da compra de direitos de construir, decorrentes da criação de um mercado de direitos de construir além do permitido pelo zoneamento.

Em outras palavras, o Plano de Chicago instituiu uma maneira das restrições impostas a imóveis históricos serem compensadas, do ponto de vista econômico, através da possibilidade de transferência do direito de construir. Quando o Poder Público desapropriava o imóvel, beneficiava-se por poder obter recursos provenientes da venda de direitos adicionais de construção do imóvel histórico para um empreendedor interessado. Quando o proprietário de um imóvel histórico não era o Poder Público, também se beneficiava pela lucratividade obtida em função da transferência dos direitos de construir de seu imóvel para outro empreendedor. Fica evidente que o objetivo do Plano de Chicago era o de promover a compensação econômica e conseqüentemente a preservação de imóveis históricos, possibilitando a operação do mecanismo da transferência entre particulares. Como a moeda da transferência era os direitos de construção, cabia ao Poder Público estabelecer as regras para o controle de densidades e as normas para garantir a preservação destes imóveis históricos.

Encontramos uma ressonância dos princípios do Plano de Chicago na operação do Solo Criado no Brasil, principalmente em algumas cidades como Curitiba e São Paulo. Na capital paranaense a transferência do direito de construir esteve atrelada à preservação de imóveis históricos e de preservação ambiental, sendo instituído um controle de densidades por meio do zoneamento e possibilitada a transferência dos direitos de construir para as zonas correspondentes aos eixos de transporte coletivo de média capacidade. No caso de Curitiba, a operação ocorreu entre proprietários particulares e entre estes e o Poder Público, sendo implantadas importantes áreas verdes na cidade com os recursos obtidos, como os Parques Tanguá e Nascentes do Iguaçu e os Bosques Solitude e Fazendinha, dentre outros (CÂMARA DOS DEPUTADOS e INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 76).

Em São Paulo o princípio da transferência do direito de construir também esteve associado à preservação de imóveis históricos e de preservação ambiental e também apresentava certo controle de densidades através do zoneamento. Porém, os resultados obtidos foram poucos e pontuais, diferenciando-se, portanto, do Plano de Chicago, no que se refere à efetividade de uma política de preservação de imóveis históricos.

Viu-se neste capítulo como surgiram os conceitos de Solo Criado e Operação Urbana no Município de São Paulo. Os estudos demonstraram que ambos os instrumentos foram originados de diferentes matrizes conceituais: o Solo Criado foi concebido como instrumento de controle do uso do solo e da valorização imobiliária, buscando a equidade no processo de urbanização e o equilíbrio entre densidade construída e equipamentos públicos; e as Operações Urbanas foram conceituadas como instrumento voltado à transformação de setores urbanos para a viabilização de intervenções prioritárias do Plano Diretor, envolvendo o investimento privado nos processos de gestão. As experiências internacionais, sobretudo a francesa e norte-americana, apresentaram pouca influência neste processo, ocorrendo de modo concomitante e não exatamente antecedente à experiência brasileira, embora alguns trabalhos sugerem uma maior influência da experiência francesa nas formação das idéias originárias em São Paulo.

CAPITULO II

A EXPERIÊNCIA DAS OPERAÇÕES URBANAS E DO SOLO CRIADO EM SÃO PAULO: A PRÁTICA DOS INSTRUMENTOS NAS DÉCADAS DE 1980 A 2000

Este capítulo tem como finalidade a análise da experiência das Operações Interligadas e das Operações Urbanas aprovadas em lei no Município de São Paulo a partir da segunda metade da década de 1980 até o início da década de 2000. Nosso foco de estudo não é exatamente os resultados obtidos, mas o exame da concepção dos instrumentos, verificando suas diferenças e semelhanças conforme o território de incidência. Também se considera neste estudo uma análise em relação à operacionalização dos instrumentos, tendo em vista a comparação dos mecanismos de aplicação do Solo Criado e das Operações Urbanas com os conceitos originais estudados no capítulo anterior.

2.1 Operações Interligadas: experimentação do Solo Criado e desregulamentação urbana

As Operações Interligadas foram a primeira experiência de aplicação do conceito de Solo Criado em São Paulo, que constituíam num mecanismo em que (Art. 1º, Lei nº 10.209/86)

[...] os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderiam requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obrigassem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada.

Justificada como a lei do desfavelamento¹, as interligadas tratavam de um mecanismo para obtenção de recursos para o financiamento (parcial) de uma política habitacional e para tanto possibilitavam a concessão de ‘exceções’ à lei de zoneamento como forma de obtenção desses recursos para a construção de unidades habitacionais de interesse social. Segundo Azevedo Netto (1994, p. 4), ao analisar o período de operacionalização da lei nº 10.209/86 entre 1986 e 1993, as interligadas foram concebidas com “o intuito primeiro de liberar terrenos privados ocupados por favelas, e em segundo lugar, terrenos públicos nas mesmas condições”.

Através das interligadas era possível atingir o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 vezes a área do lote, sendo que a análise do impacto da concessão de potencial adicional de construção para atingir esse coeficiente e demais

¹ Lei nº 10.209/86.

benefícios solicitados cabia à CNLU – Comissão Normativa de Legislação Urbanística.

Em 1995 a lei do desfavelamento foi substituída pela lei 11.773/95, que instituiu o Programa do Direito à Moradia. Essa lei estabelecia que (Art. 1º, Lei nº 11.773/95)

Os interessados em apresentar propostas de modificações de índices urbanísticos e de características de uso e ocupação do solo, com base na Lei nº. 10.209, de 9 de dezembro de 1986, deverão destinar ao Fundo Municipal de Habitação - FMH, criado pela Lei nº. 11.632, de 22 de julho de 1994, a importância relativa à totalidade dos valores estipulados como contrapartida para construção de Habitações de Interesse Social - HIS para atendimento de moradores de habitação subnormal.

A lei de 1995 modifica a concepção da política adotada até então na lei de 1986, pois não vinculava o benefício diretamente à construção de HIS, mas ao pagamento de contrapartida em dinheiro, equivalente a determinado número de HIS, calculada pela CNLU e pela SEMPLA. Ou seja, o pagamento sendo em dinheiro abria a possibilidade da criação de um fundo a ser investido genericamente em obras de HIS e não diretamente na produção de unidades de HIS.

Segundo dados da Prefeitura, entre 1988 a 1996 as interligadas proporcionaram 7.413 habitações de interesse social, correspondendo à contrapartida total de US\$71.285.509² decorrente dos benefícios concedidos, dentre eles a concessão de área adicional, num total de 541.626m² (DOM, 24/12/1996, p. 6).

Houve muita controvérsia em relação ao desempenho das interligadas enquanto política pública. Embora se tenha obtido recursos para o financiamento de habitações de interesse social, várias questões foram levantadas quanto à sua utilização como flexibilização da lei de zoneamento, quanto à falta de critério e parâmetro para análise de contrapartida, quanto à distribuição das propostas no território, quanto aos resultados urbanísticos, entre outras (AZEVEDO NETTO, 1994, p. 2). Em suma, as propostas de operações interligadas concentraram-se no centro expandido da cidade, predominantemente em zonas Z2, sendo que as contrapartidas, em conjuntos de HIS, localizaram-se quase que em sua totalidade nas regiões periféricas da cidade, conforme pode ser observado na Figura 2-1 na página seguinte. Tal condição, aplicada pontualmente e negociada isoladamente, fazia com que, por um lado, a excepcionalidade das interligadas possibilitasse ganhos extraordinários aos investidores imobiliários, e por outro, a localização periférica dos conjuntos de HIS, fazia com que a lógica de segregação territorial se acentuasse (VAN WILDERODE, 1994).

² Referência à moeda estrangeira na fonte, 1996.

Em 1998, o mecanismo das interligadas foi suspenso e posteriormente proibido em 2000 devido à ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público, por estar em desacordo com a lei de zoneamento (CMSP, 2002, p. 53).

De um modo geral, a experiência demonstra diversos problemas, não exatamente na concepção da lei, mas na maneira como foi operada. No contexto do presente trabalho, interessa-nos destacar que a primeira experiência de Solo Criado em São Paulo por meio das Interligadas distorceu o conceito original de se promover uma urbanização justa, racional e sustentável. Do contrário, o mecanismo utilizado nas interligadas “inverteu completamente os princípios éticos que norteiam as idéias de justiça e legalidade, quais sejam, a universalidade e a equidade” (CMSP, 2002, p. 45). Portanto, se o Solo Criado pressupunha a recuperação de mais-valias fundiárias fazendo com que a propriedade cumprisse com sua função social, os princípios de mercado adotados nas interligadas tomaram força de tal maneira, que tornaram a recuperação de mais-valias e sua justa distribuição no território municipal um mero argumento para a legitimação do mecanismo interligado, que por sua vez permitia que empreendedores e proprietários explorassem ainda mais a apropriação exclusivista e patrimonialista da propriedade privada.

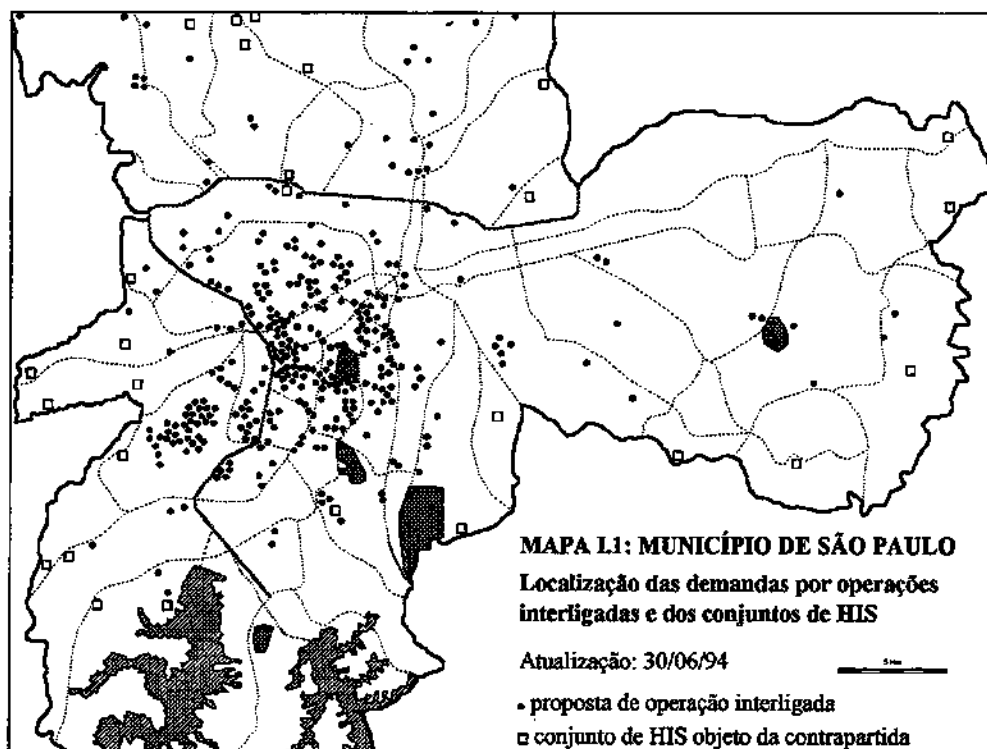


Figura 2-1
 Mapa de localização das demandas por operações interligadas e dos conjuntos de HIS.

Fonte: VAN WILDERODE, 1994, p. 16.

2.2 Operação Urbana Faria Lima: a consolidação da negociação financeira como um modelo de operação urbana

2.2.1 Caracterização geral

A idéia inicial da Operação Urbana Faria Lima - Berrini no Plano Diretor de 1991 consistia na abertura de uma nova avenida conectando as avenidas Faria Lima e Eng. Luiz Carlos Berrini. Assim, seria configurada uma via paralela à marginal do Rio Pinheiros, descongestionando o tráfego na região, proporcionando melhora da sua fluidez (SEMPA, s.d., p. 8). Era prevista a destinação de parte dos recursos obtidos para a provisão de habitação popular nas áreas mais carentes da cidade (portanto para fora da área da operação urbana). Estava clara a previsão de reversão aos cofres municipais de parte da valorização dos imóveis gerada pela nova avenida, cujo montante seria suficiente para cobrir os custos de construção e desapropriação e ainda produzir excedentes a serem aplicados em habitação popular. (SEMPA, s.d., p. 8)



Figura 2-2
Perímetro da
Operação Urbana
Faria Lima em foto
aérea.

*FONTE: Lei 11.732 de 14
de março de 1995 e
SEHAB/Resolo.*

LEGENDA

— Perímetro da Operação Urbana Faria Lima

0m 500 1.000 ↑

A Operação Urbana Faria Lima³ foi instituída pela Lei 11.732 de 14 de março de 1995, após a implantação de trecho da Avenida Faria Lima, em 1994, com o objetivo geral de otimizar a utilização da capacidade da infra-estrutura melhorada

³ Cujo perímetro contém área total de 547ha.

em função dos investimentos viários implementados e captar recursos para financiar as obras realizadas e previstas. Tal otimização seria atingida por meio do adensamento e da intensificação do uso do solo nas áreas próximas aos melhoramentos realizados. Já a obtenção de recursos seria feita com a concessão de incentivos urbanísticos através da legislação, sendo o principal deles a concessão de potencial adicional de construção, mediada pelo pagamento de contrapartida.



Figura 2-3
Mapa da Operação Urbana Faria Lima.

FONTE: Lei 11.732 de 14 de março de 1995.

Em função da extensão da Avenida Faria Lima ao norte, que se conecta à Avenida Pedroso de Moraes, e ao sul, que se conecta à Avenida Helio Pellegrino, o perímetro da operação urbana foi dividido em ADB – Área Diretamente Beneficiada – e AIB – Área Indiretamente Beneficiada, como pode ser observado na Figura 2-3. A ADB constituía-se de cinco sub-perímetros – Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Funchal e Uberaba –, cuja abrangência englobava as quadras lindeiras aos trechos de extensão da Avenida Faria Lima. Para este conjunto de cinco sub-perímetros foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção de 1.250.000 m², sendo ainda possibilitada a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). Tal emissão permitiria um procedimento de aprovação automática de concessão de potencial adicional de construção mediante conversão de títulos em m², sendo que a contrapartida seria paga antecipadamente na compra do título. Para a AIB foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção de 1.000.000 m², sendo que a aprovação dos

empreendimentos e o cálculo das contrapartidas seriam feitos através da análise caso a caso. Por falta de regulamentação da matéria no âmbito nacional, o CEPAC não pôde ser aplicado, sendo que a contrapartida passou a ser analisada caso a caso, tanto na ADB quanto na AIB.

O CEPAC se constitui basicamente num título correspondente a determinados metros quadrados de potencial adicional de construção ou de metros quadrados de terreno para modificação de parâmetros e de usos de uma determinada operação urbana. Conforme explica Montandon & Souza (2007, p. 81)

O procedimento básico de aplicação do CEPAC tem por início os estudos urbanísticos que definem um estoque de potencial adicional de construção. A partir de então, estipula-se um valor mínimo de cada CEPAC e uma equivalência em m² de terreno e m² adicional, para os usos residencial e não residencial e por setores. Assim, um CEPAC pode custar mais para determinado uso em um setor do que em outro, mas todos estão atrelados a uma única operação urbana.

O Estatuto da Cidade instituiu o CEPAC visando antecipar os recursos oriundos das contrapartidas provenientes da concessão de potencial adicional de construção nas áreas de operação urbana, vinculando, obrigatoriamente, os recursos obtidos com esses certificados a determinadas obras estabelecidas pela lei da operação urbana. O CEPAC pode ser negociado livremente na Bolsa de Valores. Sua emissão é controlada pela Comissão de Valores Mobiliários e a Prefeitura pode promover leilões de certificados ou efetuar colocações privadas. Um certificado gerado por uma determinada operação urbana só pode ser convertido em metros quadrados na área desta operação urbana que o originou. O CEPAC foi previsto na Operação Urbana Faria Lima em 1995, mas por falta de regulamentação no âmbito nacional só foi aplicado após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, por meio da Operação Urbana Água Espreada e da revisão da Faria Lima em 2004.

Voltando à caracterização geral da Operação Urbana Faria Lima, as diretrizes urbanísticas contemplavam, dentre outras medidas, a realização de melhoramentos viários, a abertura de espaços públicos, a intensificação do uso do solo e sua diversificação, a produção de unidades habitacionais de interesse social e, sobretudo, o adensamento, podendo ser atingido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4.

O programa de investimentos previu, entre outros itens, a implementação dos melhoramentos viários, o pagamento de desapropriações, a produção de unidades habitacionais de interesse social e a aquisição de terrenos para futuros equipamentos sociais.

Foram previstos incentivos urbanísticos a serem obtidos mediante pagamento de contrapartida, tais como alteração de parâmetros urbanísticos

(coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, recuos e alteração de usos conforme as zonas).

Como se vê, a concepção adotada na Operação Urbana Faria Lima partia do princípio de adequação das transformações urbanas em função das melhorias viárias. É importante salientar que os recursos obtidos por meio de contrapartidas ocorreriam unicamente em função dos incentivos urbanísticos concedidos através da legislação, devendo ser aplicados dentro do perímetro da operação urbana, não recuperando à municipalidade a valorização imobiliária decorrente das obras públicas.

A Operação Urbana Faria Lima foi revisada em 2004 através das leis nº 13.769/04 e 13.871/04, para adequação da legislação às diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico. As principais modificações podem ser assim resumidas:

- Instituição do CEPAC como principal forma de pagamento de contrapartidas.
- Divisão do perímetro em setores (conforme Figura 2-4), sendo o estoque de potencial adicional de construção distribuído conforme esses setores e para os usos residenciais e não residenciais.
- Redefinição do Plano de Intervenções.
- Revisão da composição do Grupo Gestor.

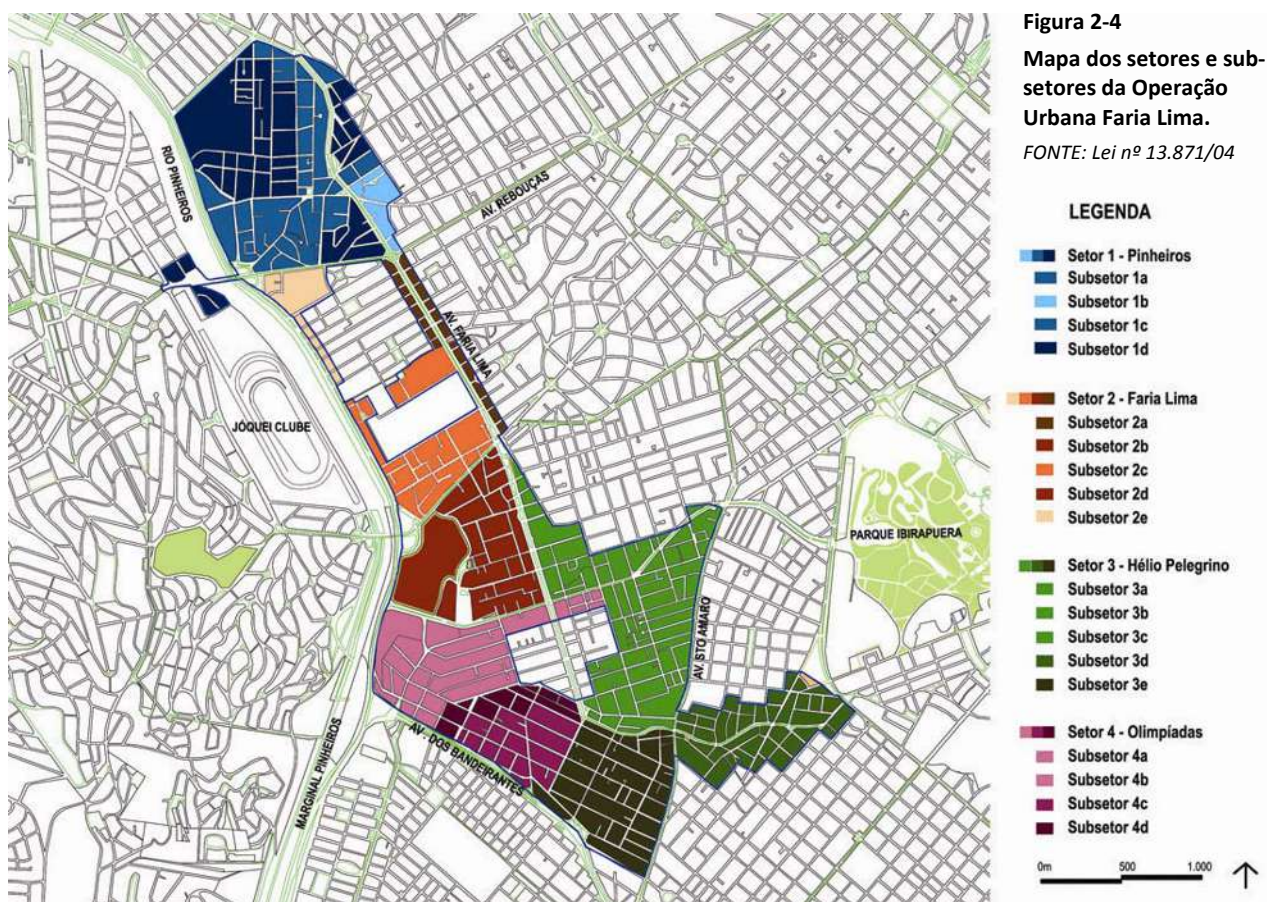


Tabela 2-1 Distribuição geral dos estoques da Operação Urbana Faria Lima

PERÍMETRO	ESTOQUE MÁXIMO (m ²)		
	RESIDENCIAL	COM. / SERV.	TOTAL
SETOR 1 – Pinheiros	286.695	96.600	383.295
SETOR 2 - Faria Lima	288.190	73.715	361.905
SETOR 3 - Hélio Pelegrino	292.445	182.505	474.950
SETOR 4 – Olimpíada	190.440	95.565	286.005
RESUMO DOS ESTOQUES			
ESTOQUE TOTAL DE ÁREA ADICIONAL			2.250.000 m ²
ÁREA ADICIONAL JÁ UTILIZADA			940.000 m ²
ESTOQUE LÍQUIDO A SER UTILIZADO			1.310.000 m ²

Fonte: Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004

2.2.2 Avaliação geral

A Operação Urbana Faria Lima obteve considerável êxito financeiro na obtenção de contrapartidas oriundas da concessão de potencial adicional de construção. Entre 1995 e 2008, considerando todo o montante arrecadado através da outorga onerosa do direito de construir (período entre 1995 e 2004) e através dos leilões e colocações privadas de CEPAC (2004 a 2008), foram obtidos R\$ 821.728.565,57, considerando os excedentes decorrentes das aplicações financeiras (EMURB, 2008b). Esses recursos foram distribuídos conforme dados da Tabela 2-2:

Tabela 2-2 Destinação dos recursos da Operação Urbana Faria Lima

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	TOTAL (R\$)
Desapropriações	92.534.545,48
HIS - Repasse à COHAB	4.942.652,28
HIS - Transferência Conta Vinculada	36.652.073,93
Serviços e Obras	442.627.238,48
Taxa de Administração EMURB	44.507.527,64
Outras Despesas	2.572.667,54
Total aplicado	623.836.705,35

Fonte: www.portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/faria_lima

Fica evidente que o instrumento da operação urbana, na maneira pela qual foi empregado na Operação Urbana Faria Lima, pode ser considerado uma fonte de obtenção de recursos privados para a realização de obras públicas. Contudo, ao examinarmos os efeitos desses investimentos públicos e privados no território e ao analisarmos a concepção de operação urbana resultante, veremos que o instrumento tomou rumos diferentes dos propósitos iniciais pelos quais a operação urbana foi idealizada. Desenvolveremos essa análise adiante.

Em relação à adesão da iniciativa privada, no período entre 1995 e 2004 a Operação Urbana Faria Lima contou com forte adesão de investimentos privados. Houve maior consumo do estoque na AIB (59,61%) do que na ADB (29,76%)⁴. Isso

⁴ Conforme dados do TPCL - Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza e de Sempla/SF-RI.

demonstra que a ADB, embora com menor disponibilidade de terrenos em relação à AIB e com maior oferta de estoque de potencial adicional de construção (1.250.000 m²), não conseguiu concentrar o adensamento ao longo dos novos trechos de prolongamento da Avenida Faria Lima. Ao contrário, a área de maior procura de terrenos para novos empreendimentos foi o bairro da Vila Olímpia (setor da AIB), que não recebeu investimento direto em melhorias viárias. Conforme dados do cadastro TPCL, entre 1995 e 2000 a região da Rua Olímpíada obteve incremento da área construída de 20%, seguida pelos outros setores da Vila Olímpia, com incremento de 10%⁵. Essa transformação se deu pela substituição de casas residenciais de médio padrão (RHMP) ⁶ por edifícios de escritório de alto padrão (SCV) ⁷, sendo que o **incremento** de área construída de escritórios foi da ordem de 56%, enquanto a **redução** de área construída de residências unifamiliares de médio padrão foi da ordem de 24% para o período entre 1995 e 2000⁸ (ver Figura 2-5).

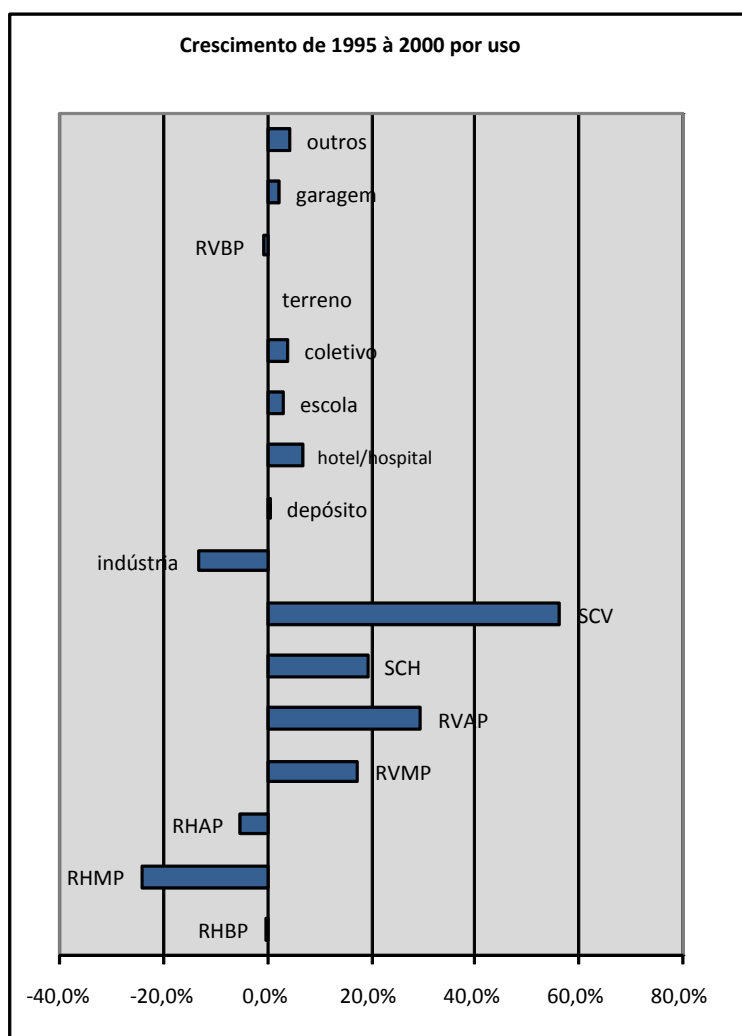


Figura 2-5
Consumo do estoque de potencial adicional de construção na Operação Urbana Faria Lima por uso entre 1995 e 2000.

FONTE: TPCL / SEMPLA
Projetos Urbanos, 2000

⁵ Sempla/Projetos Urbanos, 2000.

⁶ Segundo cadastro TPCL.

⁷ *Idem.*

⁸ Cf. TPCL, Sempla/Projetos Urbanos, 2000.

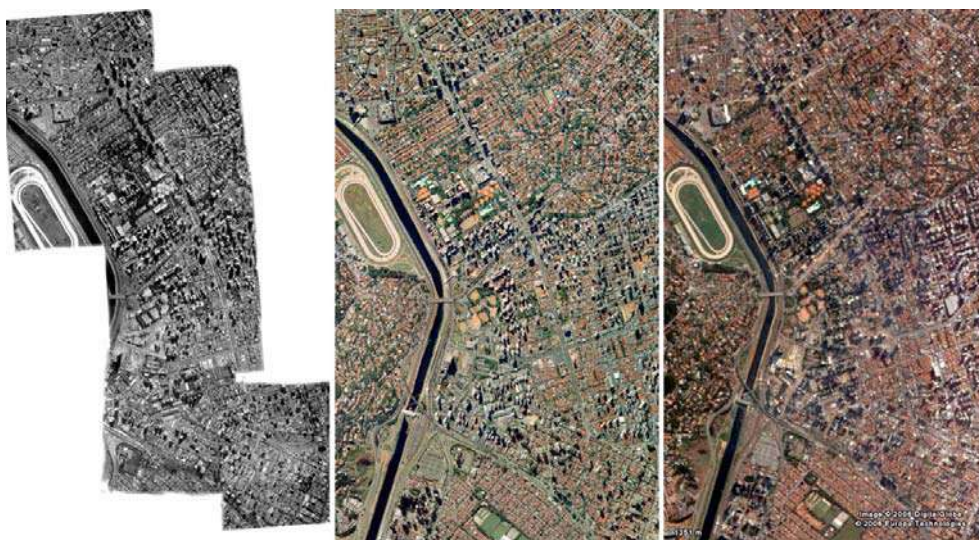


Figura 2-6
Fotos aéreas da área
da Operação Urbana
Faria Lima: 1996,
2000 e 2004.

*FONTE: CESAD/FAUUSP;
SEHAB/Resolo; Google
Earth 2006*

Tal transformação resultou em novos edifícios com elevado gabarito, alto padrão construtivo e pouca diversidade de usos num mesmo lote. Além disso, os empreendimentos propostos no período entre 1995 e 2004 geraram concentração espacial e especialização do uso do solo, combinadas com a elevação dos problemas de congestionamento de tráfego derivados dos novos empreendimentos classificados como pólos geradores de tráfego. No bairro da Vila Olímpia, por exemplo, predomina o padrão urbanístico de ruas estreitas e novos edifícios de escritório, como exemplificado na Figura 2-7, convivendo com casas e terrenos de estacionamento, que restaram entre os empreendimentos recentes. Estas casas tiveram seu uso transformado como forma de adaptação à demanda gerada pelas novas atividades. Já em setores como os arredores da Avenida Helio Pellegrino houve a concentração de edifícios residenciais de alto padrão e elevado gabarito.



Figura 2-7
Predominância de
edifícios de serviços no
bairro da Vila Olímpia.

FONTE: Acervo do autor

Quanto aos investimentos públicos, o principal foi o próprio prolongamento da Avenida Faria Lima, que foi realizado antes da instituição da operação urbana. Os recursos obtidos com as contrapartidas foram destinados em grande parte para cobrir os custos de desapropriações⁹. Completando o conjunto de obras

⁹ Segundo dados de Sempla/Projetos Urbanos e Emurb.

realizadas, tem-se ainda o tratamento paisagístico do canteiro central das Avenidas Faria Lima e Hélio Pellegrino e outros melhoramentos viários de menor escala.



Figura 2-8
Investimentos viários realizados na região da Operação Urbana Faria Lima desde a década de 1980.

FONTE: EMURB e SEHAB/Resolo.

LEGENDA

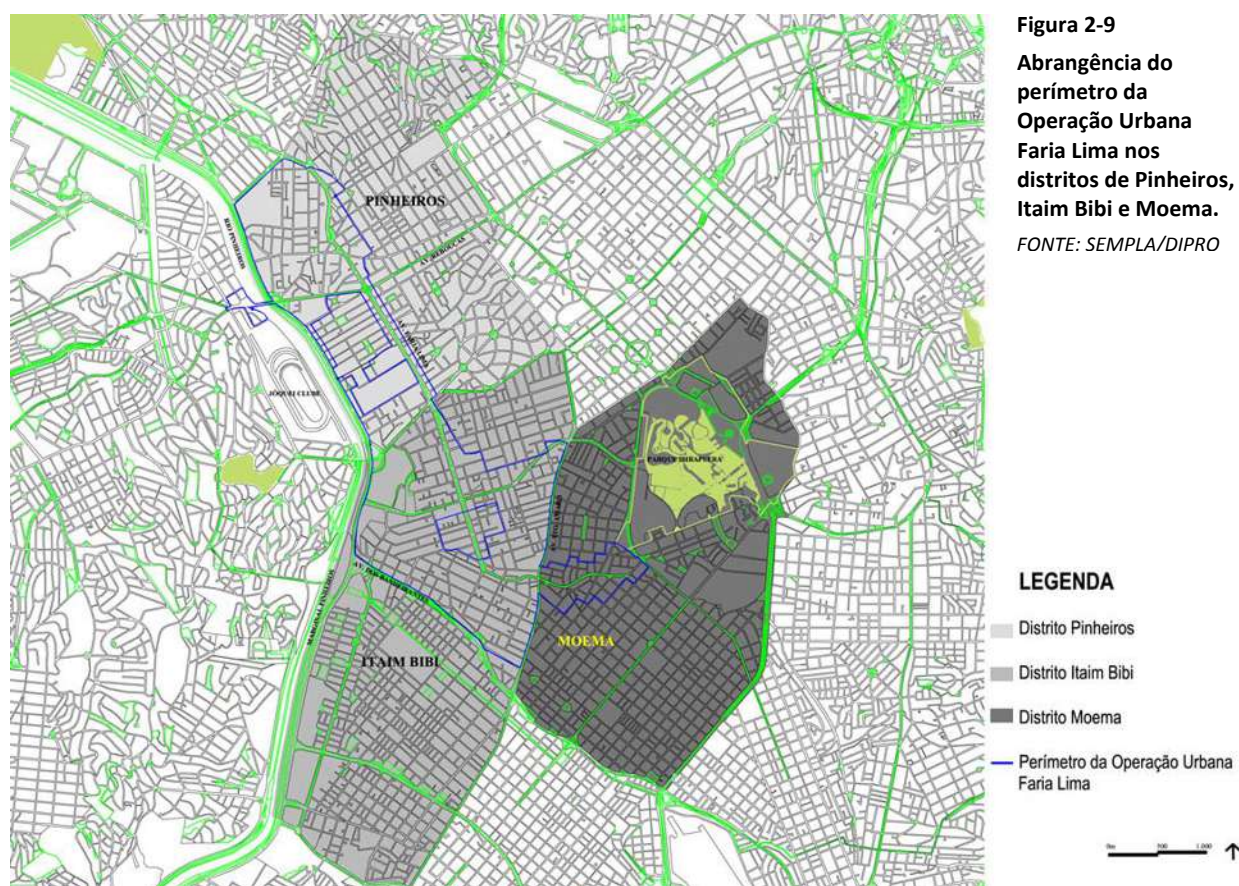
- Perímetro da Operação Urbana Faria Lima
 - Melhorias viárias realizadas desde a década de 80
- 0m 500 1.000 ↑

Aqui vale um esclarecimento, pois além da principal intervenção urbana ter sido realizada sem os recursos da operação urbana, isto é, antes da aprovação da lei, a região foi alvo de constante investimento em obras de natureza viária desde a década de 80, como pode ser observado na Figura 2-8. A região sudoeste do Município, à qual a operação urbana se insere, vem sendo beneficiada nos últimos 30 anos com diversas obras viárias, reclamadas em função da saturação do sistema viário (MONTANDON, 2007, p. 4):

- construção dos túneis Sebastião Camargo e Presidente Jânio Quadros para travessia do Rio Pinheiros;
- transposição da Avenida Santo Amaro em desnível no cruzamento com a Avenida Juscelino Kubitschek - complexo viário Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;
- transposição do Parque Ibirapuera em túnel - complexo viário Ayrton Senna;
- construção da Ponte Bernardo Goldfarb;
- prolongamento da Avenida Faria Lima ao norte, conectando-se com a Avenida Pedroso de Moraes e ao sul conectando-se com a Avenida Hélio Pellegrino;
- passagem em desnível das avenidas Rebouças e Cidade Jardim no cruzamento com a Avenida Faria Lima;
- implantação da Avenida Águas Espraiadas.

Este conjunto de obras, em função da escala e da solução técnica adotadas, concentrou considerável monta de recursos numa mesma região, mais de R\$ 2 bilhões (FIX, 2003, p. 191). Tal concentração de investimentos públicos em obras de natureza viária, desvinculados de investimentos em transporte público, em melhorias de espaços públicos e em habitação de interesse social, demonstra que as prioridades não estavam exatamente na obtenção de melhorias urbanísticas estruturais, relevando a ausência de uma idéia mais ampla de transformação urbana. Pelo contrário, os investimentos públicos e privados garantiram um aspecto elitista do melhoramento urbano. Talvez esse quadro ainda possa ser revertido, em função da programação de investimentos da Emurb, tais como: requalificação urbana do Largo da Batata, implantação de unidades habitacionais de interesse social para atendimento a 1.300 famílias na favela Real Parque, cicloviás e corredor de ônibus (EMURB, 2008b).

Em relação aos impactos internos e externos à área da operação urbana, conforme comentado anteriormente, houve uma intensa valorização dos terrenos na área da operação urbana. O valor do m² de terreno nas áreas incorporáveis e de maior adensamento praticamente duplicou em todos os setores analisados, sendo que em algumas dessas áreas esse valor chegou a triplicar, considerando a variação tanto em terrenos localizados em antigas zonas Z2 quanto em Z4¹⁰.



¹⁰ Segundo dados do Laudo 11.560/04 e da empresa Amaral d'Ávila Engenharia de Avaliações S/C Ltda. Ver *Prospecto da Operação Urbana Faria Lima*, Emurb, 2004.

O aumento de área construída descrito pode ser analisado de modo comparativo à densidade populacional. Lancemos mão dos dados dos distritos de Moema, Itaim Bibi e Pinheiros, pois embora o perímetro da operação urbana esteja inserido parcialmente nesses distritos, as dinâmicas externas à área da operação urbana são semelhantes para a presente análise. Os distritos de Moema, Pinheiros e Itaim Bibi (Figura 2-9) perderam população no período entre 1991 e 2000: 6.064, 15.647 e 26.041 habitantes respectivamente. Ao mesmo tempo, tiveram forte incremento de área construída residencial e não residencial de alto padrão, com destaque para Moema, com incremento de 78% de área construída residencial, e Itaim Bibi, com incremento de 65% de área construída comercial. Esses distritos também obtiveram notável incremento de renda¹¹.

Para efeito comparativo, selecionamos os distritos que mais ganharam população residente no município no mesmo período. Os distritos de Grajaú, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela, localizados nas regiões periféricas da cidade, tiveram forte incremento populacional: 139.682, 94.376 e 67.432 habitantes respectivamente para o período de 1991 e 2000¹². Ressalte-se que esse incremento populacional foi acompanhado de uma redução da renda média.

Distrito	INCREMENTO POPULACIONAL		INCREMENTO RENDA	INCREMENTO DE ÁREA CONSTRUÍDA (mil m ²)					
				COMERCIAL		RESIDENCIAL		TOTAL	
	incred.	% total	(R\$ set2000)	total	% increm	total	% increm	incred	% total
Moema*	-6.064	1,31**	1182,15	226	9,96	1.780	78,41	2.270	4,43
Pinheiros*	-15.647	3,38**	553,59	411	42,11	518	53,07	976	1,9
Itaim Bibi*	-26.041	5,63**	858,02	1.999	65,84	887	29,22	3.036	5,92
Comparação									
Grajaú***	139.682	11,17	-148,67	394	30,9	815	63,92	1.275	2,9
Cidade Tiradentes***	94.376	7,55	-22,16	13	7,3	157	88,2	178	0,4
Jardim Ângela***	67.432	5,39	-110,58	321	26,59	827	68,52	1.207	2,74

* Distritos selecionados a partir do grupo de distritos que perderam população

** Percentagem em relação ao grupo de distritos que perderam população

*** Distritos selecionados a partir do grupo de distritos que ganharam população

Fonte: TPCL - Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza RI/SF - Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo e IBGE - Censos Demográficos 1991 e 2000



Figura 2-10
Fotos aéreas dos distritos de Grajaú (zona sul), Itaim Bibi (centro expandido) e José Bonifácio (zona leste).

FONTES: SEHAB/Resolo; Google Earth 2007

¹¹ Ver estudos econômicos desenvolvidos pela Sempla e dados do Censo 2000 do IBGE.

¹² *Idem*.

Os dados da Tabela 2-3 e as fotos aéreas da Figura 2-10, se analisados cuidadosamente, demonstram claramente as disparidades de padrões de urbanização em regiões distintas da cidade e seus efeitos contraditórios: enquanto um setor da cidade perde população, ao mesmo tempo renova o padrão, aumenta consideravelmente sua área construída e sua renda média e recebe continuamente investimentos públicos, via Tesouro Municipal ou via operação urbana. Outros setores periféricos e carentes da cidade também ganham área construída, mas com baixo padrão construtivo e grande expressão do incremento populacional; têm sua renda média reduzida e contam com poucos investimentos públicos proporcionais à carência de equipamentos urbanos e infra-estrutura.

Analisando o desempenho da Operação Urbana Faria Lima como instrumento urbanístico de mediação da participação privada no desenvolvimento urbano, a partir das considerações feitas, poderíamos dizer que o êxito da Faria Lima tenha sido a obtenção de mais de R\$ 820 milhões em contrapartidas, o que, em tese, significa que grande parte dos investimentos realizados para o prolongamento da Avenida Faria Lima teriam sido ressarcidos aos cofres da Prefeitura. No entanto, além da ausência de um projeto urbano que servisse de aporte aos investimentos realizados e que melhor orientasse as transformações urbanas, o ciclo de investimentos públicos e privados acabou por elevar o preço da terra, tornando cada vez mais caros os imóveis na região. Diante dessa condição, nos questionamos até que ponto que se está recuperando para a coletividade parte da valorização imobiliária correspondente aos incentivos urbanísticos concedidos, pois o que parece é que a matriz de custos e benefícios está totalmente desequilibrada, pendendo para a ampla socialização de custos e intensa e concentrada particularização dos benefícios.

Se avaliarmos o quadro descrito somente em relação aos objetivos estabelecidos na lei da Operação Urbana Faria Lima, veremos que houve o cumprimento parcial de suas metas. Na medida em que o comparamos às dinâmicas que ocorreram em grande escala em toda a cidade durante o mesmo período (entre elas o crescimento desordenado, a ocupação ilegal das áreas impróprias à urbanização, a carência de infra-estrutura nas áreas periféricas e o aumento da pobreza e de moradias inadequadas); compreendemos que a Operação Urbana Faria Lima cumpriu um papel de reforço da elitização deste setor da cidade e conseqüentemente de intensificação da segregação sócio-espacial. Em outras palavras, se por um lado o mecanismo de concessão de benefícios e obtenção de contrapartidas “funcionou” graças à grande adesão privada, por outro os resultados sócio-espaciais foram pífios, contraditórios e segregadores.

A experiência da Operação Urbana Faria Lima pode ser tomada como uma referência de construção de um ‘modelo’ de operação urbana voltado à negociação financeira da criação de solo que perdurará em São Paulo nas áreas de interesse do mercado imobiliário, se distanciando dos propósitos iniciais de promoção de transformações urbanísticas estruturais.

2.3 Operação Urbana Água Branca: a fragilidade da negociação financeira como estratégia de transformação urbana

2.3.1 Caracterização geral

A Operação Urbana Água Branca foi prevista na proposta do Plano Diretor de 1991. A idéia era reverter a situação de ociosidade do uso do solo dada pela disponibilidade de terrenos vagos e decorrente da estagnação da atividade industrial na região, num bairro relativamente próximo à área central, com boa acessibilidade externa e investimentos em transporte público já realizados, embora não completamente suficientes. Também se tinha como pressuposto a melhoria da infra-estrutura em função da localização do bairro na várzea do Rio Tietê, exposto a problemas de enchentes e às dificuldades de articulação viária interna, notadamente no que se refere à transposição da ferrovia.

As metas previstas para a Água Branca na proposta do Plano Diretor de 1991 eram (SEMPA, s.d., p. 8):

- Manutenção e elevação dos índices de emprego na região, consolidando sua tendência histórica e direcionando-a para atividades ligadas ao setor terciário, com padrões urbanísticos que garantissem um desenho diferenciado na região.
- Complementação do sistema viário local, de modo a viabilizar índices de mobilidade individual e coletiva, que garantam o adensamento e a oferta de empregos.
- Complementação do sistema de drenagem de forma a resolver os problemas crônicos de enchentes que atingem parcelas significativas da região.
- Relocação das favelas e cortiços existentes para pequenos conjuntos habitacionais junto a área residencial contida no perímetro da operação visando sua integração ao padrão residencial da região.
- A melhoria ambiental com a implantação de áreas verdes de uso público.

A Operação Urbana Água Branca¹³ foi instituída pela lei nº 11.774 de 18 de maio de 1995, com o objetivo geral de melhorar o padrão de urbanização da região alocando reduzidos recursos públicos. Para tanto, estabeleceu objetivos específicos pautados na ampliação do sistema viário, na melhoria do sistema de drenagem e na ampliação e implantação de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos, contando com investimentos privados.

¹³ Cujo perímetro perfaz 487ha



Figura 2-11
Perímetro da Operação
Urbana Água Branca em
foto aérea.

FONTE: Lei nº 11.774 de 18 de maio de 1995 e SEHAB/Resolo.

Perímetro da Operação Urbana Água Branca

0m 500 1.000 ↑

A transformação desejada do padrão de urbanização teria por base o adensamento com usos diversificados, capaz de induzir a ocupação dos terrenos vazios predominantes na região. O conjunto de diretrizes gerais desta operação urbana contemplava intervenções viárias previstas para melhorar a articulação da área e a transposição de barreiras físicas, somadas à produção de unidades habitacionais de interesse social.

O perímetro de atuação da Água Branca demonstrado na Figura 2-11 incorporou o tecido urbano que apresentava maior condição de transformação, formado em grande parte por glebas subutilizadas e vazias (Figuras 2-12 e 2-13 a seguir), classificadas como zonas industriais em processo de reestruturação.

Foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção por usos diferenciados, destinando 900.000 m² para usos não residenciais e 300.000 m² para uso residencial, perfazendo 1.200.000 m². Esse estoque seria dividido em subáreas no perímetro da operação urbana, estabelecidas na ocasião do edital de chamamento.

Da mesma maneira que a Faria Lima, a Operação Urbana Água Branca estabeleceu um programa de obras, que previu, entre outros projetos: abertura de avenidas paralelas à ferrovia; pavimentação, melhoramento e extensão de diversas vias; nova transposição da ferrovia; revisão do sistema de drenagem; alargamento e arborização de passeios; implantação de áreas de estacionamento

e construção e financiamento de unidades habitacionais de interesse social dentro do perímetro¹⁴.



Figura 2-12
Vista panorâmica dos terrenos subutilizados na área da Operação Urbana Água Branca.

FONTE: SEMPLA/ATOU



Figura 2-13
Vista panorâmica da ferrovia: à direita tem-se a várzea do Tietê e à esquerda a área de transição entre a várzea o tecido urbano mais adensado e limítrofe ao bairro da Barra Funda.

FONTE: SEMPLA/ATOU

Uma característica importante foi a possibilidade de pagamento da contrapartida – relativa aos incentivos urbanísticos – por meio da realização de obras públicas necessárias ao cumprimento dos objetivos da operação urbana e da cessão de imóveis, não sendo obrigatório o pagamento em dinheiro. A lei da Água Branca estabeleceu que os benefícios urbanísticos solicitados e as correspondentes contrapartidas seriam analisados caso a caso pelo grupo intersecretarial a ser instituído e pela CNLU – Comissão Normativa de Legislação Urbanística.

¹⁴ Quadro do programa de obras anexo à Lei 11.774 de 18 de maio de 1995.

Assim como na Faria Lima, a gestão da Água Branca ficou sob responsabilidade da EMURB, tanto no que se refere ao gerenciamento do fundo da operação urbana quanto à realização das obras públicas e atração de investimentos privados.

2.3.2 Avaliação geral

Entre 1995 e 2007, foram obtidos R\$ 24 milhões em contrapartidas (EMURB, 2007) correspondentes ao consumo de 235.692m² entre 1995 e 2007 (cerca de 20% do estoque total definido). O principal empreendimento imobiliário realizado foi um conjunto de edifícios de escritório (ver Figura 2-14), cujo montante foi pago por meio da realização de obras: prolongamento da Avenida Auro Soares de Moura Andrade e restauração da Casa das Caldeiras (SEMPA, 2002, p. 2).



Figura 2-14
Principal empreendimento privado realizado até 2007 na área da Operação Urbana Água Branca (4 torres).

FONTE: SEMPLA/ATOU

Como exposto anteriormente, a Operação Urbana Água Branca foi instituída com o objetivo de induzir a ocupação e o adensamento da região da Barra Funda em São Paulo, transformando a situação de subutilização desta área através de um novo padrão urbanístico, com melhor qualidade para seus futuros moradores. Em relação a esta meta, ainda não atingiu os resultados desejados. Apenas um grande empreendimento foi concretizado, cuja contrapartida correspondeu na extensão de uma avenida que viabilizou o acesso e a valorização do próprio empreendimento (CÂMARA DOS DEPUTADOS e INSTITUTO PÓLIS, 2001, p. 88).

Se por um lado os resultados não permitem avaliações consistentes sobre esta operação urbana, por outro a condição de ocupação do território, juntamente com tentativas recentes do poder público na promoção de projetos urbanos, nos habilita a uma análise de seu potencial estratégico e, talvez, de seu destino à transformação.

Em 2002, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, a tentativa de postulação da cidade de São Paulo aos Jogos Olímpicos de 2012 consolidou um plano de intervenções baseado no conceito de “cidade olímpica”, propondo a inserção dos equipamentos esportivos na trama urbana da cidade e maximizando seus efeitos transformadores (MAGALHÃES JR., 2005). Na região da Barra Funda e internamente ao perímetro da Operação Urbana Água Branca foram propostos o estádio olímpico e a vila olímpica¹⁵, além de outras instalações do extenso “programa olímpico” (ver Figura 2-15).

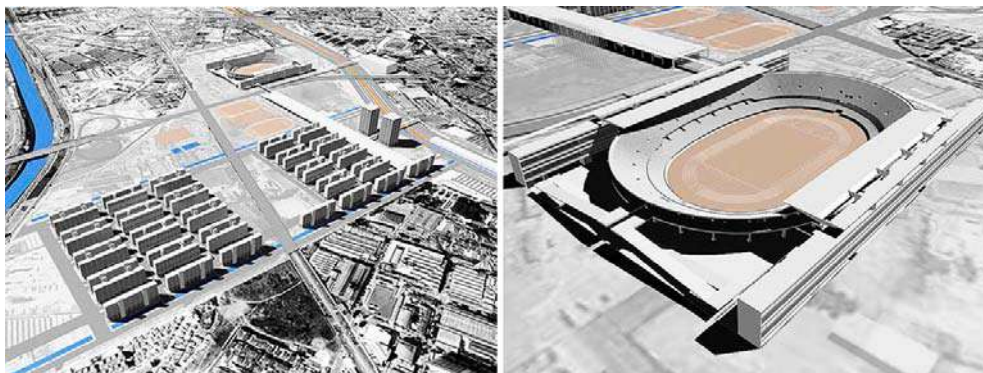


Figura 2-15
Proposta de estádio e Vila Olímpica na área da Operação Urbana Água Branca, na ocasião do projeto de postulação da cidade de São Paulo aos Jogos Olímpicos de 2012.

FONTE: www.vitruvius.com.br

No ano de 2004, também na Gestão da Prefeita Marta Suplicy, a Prefeitura do Município de São Paulo promoveu um concurso nacional de projetos no conjunto de quadras e glebas inserido na área da Água Branca, intitulado “Bairro Novo”. Essa iniciativa possibilitou a reflexão sobre a escala de intervenção necessária para a reversão da situação de subutilização e o programa adequado para esta intervenção, frente às dinâmicas ocorridas na cidade, praticamente uma década depois da institucionalização da operação urbana. Os estudos desenvolvidos e os resultados obtidos possibilitaram um ensaio para a revisão da Água Branca, principalmente no que se refere à definição de um plano urbanístico com estoques de potencial adicional de construção majorados, melhor definição das obras públicas e maior controle urbanístico do padrão tipológico das quadras.

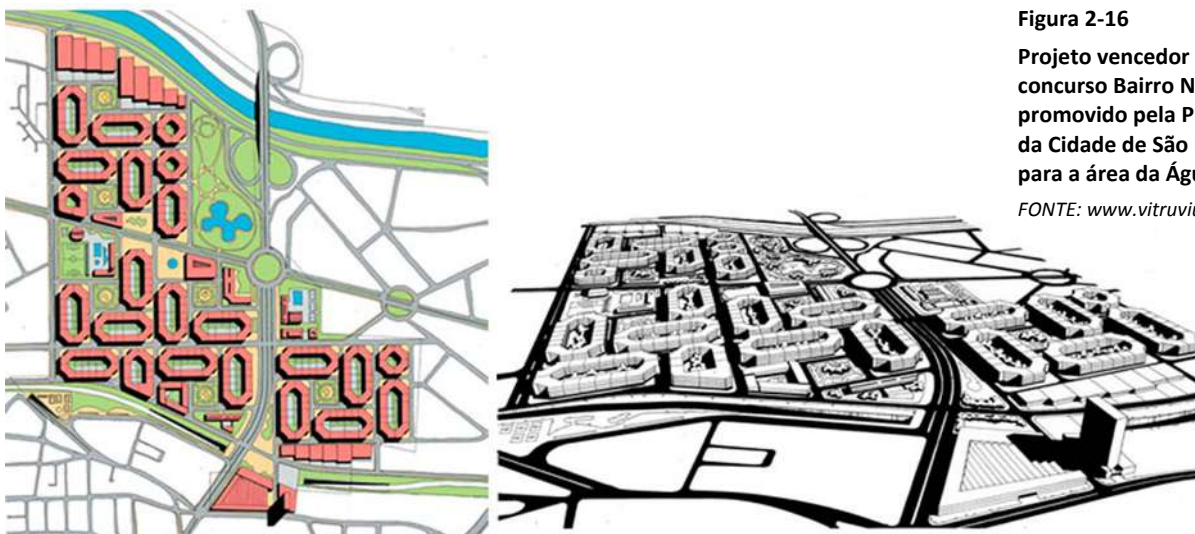


Figura 2-16
Projeto vencedor do concurso Bairro Novo promovido pela Prefeitura da Cidade de São Paulo para a área da Água Branca.

FONTE: www.vitruvius.com.br

¹⁵ A idealização dos projetos arquitetônicos foi coordenada pelo arquiteto Paulo Mendes da Rocha.

Não se pretende aqui avaliar os aspectos institucionais e políticos relativos aos desdobramentos desses projetos, mas apenas demonstrar como as iniciativas do poder público formataram projetos, programas e escalas de intervenção.

Nesse mesmo ano (2004) foi aprovada a lei nº 13.885/04, que estabeleceu os Planos Regionais Estratégicos por Subprefeituras e as normas referentes à disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo. No caso da Água Branca, as zonas industriais Z6, antes restritivas aos usos residenciais e de alta densidade, foram transformadas em zonas mistas ZM (ver Figura 2-17), mais permissivas ao uso misto e às maiores densidades. Tal feito liberou, sob o ponto de vista do zoneamento, a área da operação urbana para a atuação do mercado imobiliário.

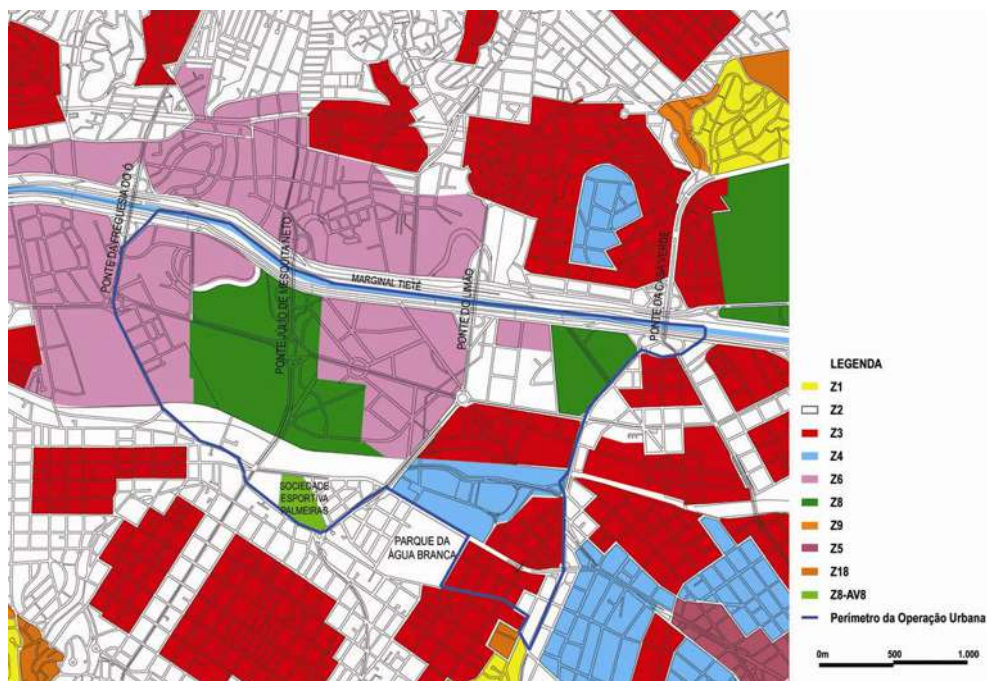
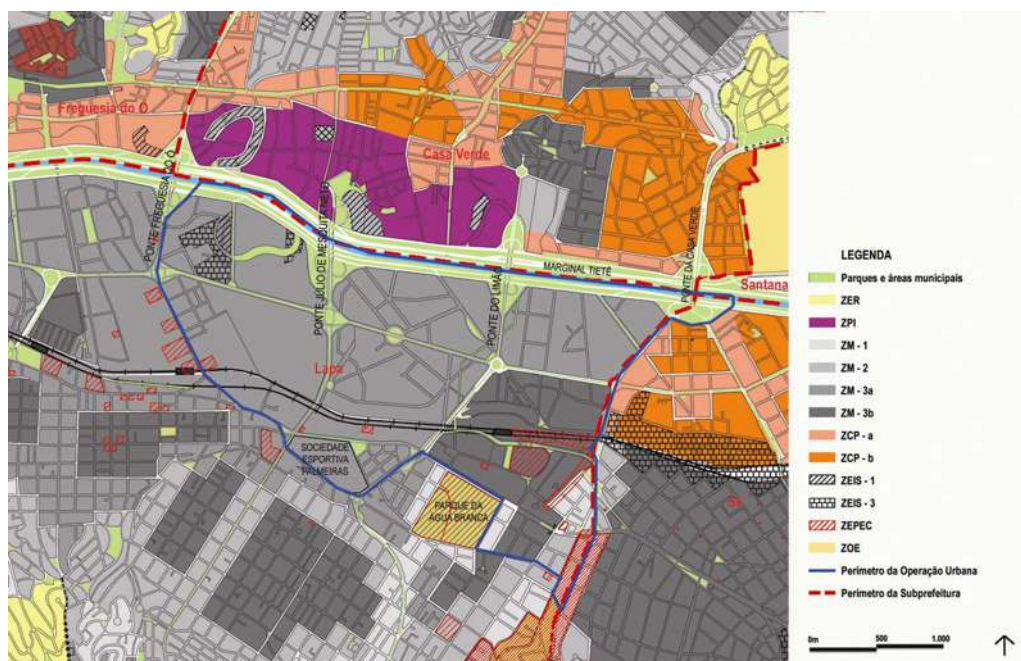


Figura 2-17
Comparativo do zoneamento vigente em 1995 (acima) e do zoneamento vigente a partir de 2004 (abaixo) na área da Operação Urbana Água Branca.

FONTE:

Lei nº 8.001/73 e atualizações posteriores até 2004 e

Lei nº 13.885/04



Em 2006, foram concluídas as obras de rebaixamento de 2,5 m da calha do rio Tietê e o alargamento das margens com revestimento dos taludes, aumentando a capacidade de vazão do rio. Essa medida eliminou as possibilidades de transbordamento, minimizando os problemas de drenagem da região da operação urbana.

Conforme análise desenvolvida, verifica-se que a Água Branca é um setor da cidade cuja conjuntura está destinada à transformação. De fato, recentemente, o interesse do mercado imobiliário tem aumentado na região, seja em função do novo zoneamento, seja por conta do potencial de transformação da área. Segundo dados da EMURB, está em processo de aprovação pedidos que totalizam cerca de 250.000m² de potencial adicional de construção para o uso residencial, o que significaria que em apenas um ano seria consumido o montante superior ao que já foi consumido ao longo de 12 anos (EMURB, 2007).

Recentemente a EMURB elaborou um plano para proporcionar a revisão da lei da Operação Urbana Água Branca. Este plano supõe o incremento de densidade, sobretudo para o uso habitacional, sendo os investimentos públicos voltados à melhoria das condições de mobilidade no interior da área, à reurbanização da orla da ferrovia e à implantação de um sistema de áreas verdes associado ao sistema de drenagem (EMURB, 2008a).

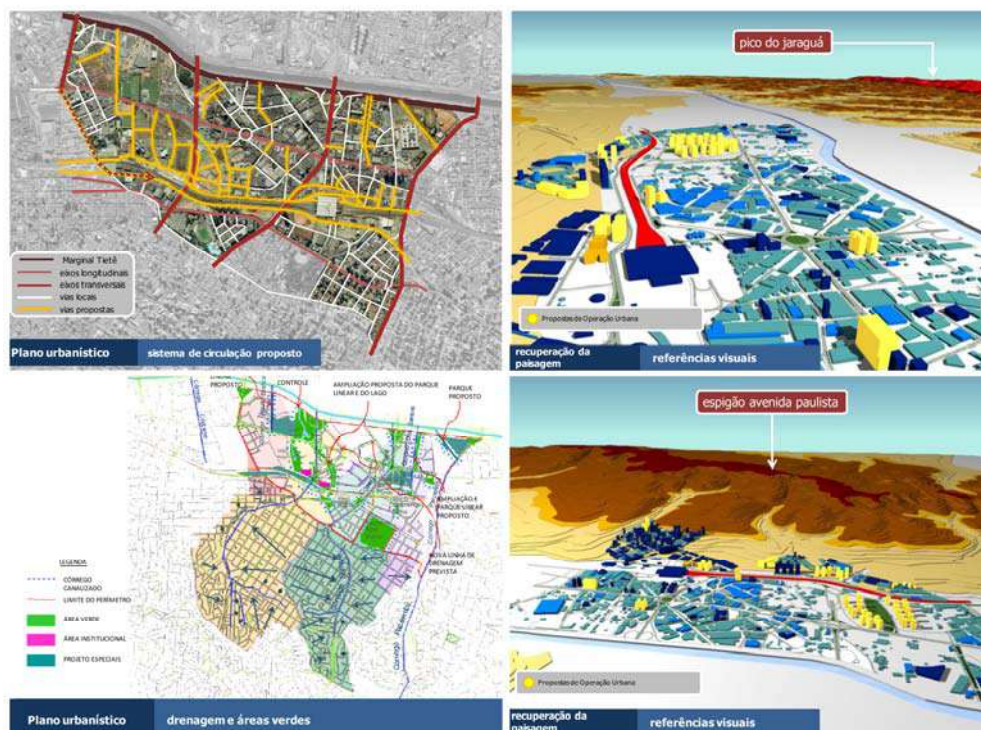


Figura 2-18
Imagens do plano da EMURB para revisão da lei da Operação Urbana Água Branca elaborado em 2008.

FONTE:
www.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb

O território da Água Branca apresenta condições e características que evidenciam a necessidade de sua transformação. Acredita-se que os maiores obstáculos e desafios sejam os problemas fundiários, as limitações da legislação urbana em interferir em tal problemática e a escala de intervenção, que requer

uma transformação integral e temporânea desta considerável porção de terra subutilizada na cidade. Ademais, acreditamos que a negociação financeira do potencial adicional de construção como tem sido adotada até agora torna limitado o processo de transformação na medida em que exige um massivo capital imobiliário voltado a um padrão urbanístico de elevada densidade e de reduzida mescla de usos. Tal transformação exigiria um plano global e instrumentos urbanísticos mais eficazes para a uma efetiva mudança na estrutura fundiária. Isto é, a mera concessão de incentivos urbanísticos aos proprietários não encontraria na gleba e no lote a adequada unidade de intervenção. Tampouco os investimentos públicos em infra-estrutura e na requalificação de espaços públicos não obteriam os efeitos desejados se ocorrerem a partir da estrutura fundiária existente, desarticulada do entorno e desprovida da escala adequada para prover urbanidade a um bairro.

Diante disso, compreendemos que o território da Água Branca seja potencial para a experimentação de novas estratégias de intervenção urbana, no contexto das reflexões a que esse trabalho se propõe. Abordaremos no Capítulo IV desta dissertação o sistema de compartilhamento de custos e benefícios a partir da experiência colombiana de planejamento urbano, onde poderemos observar o tratamento na escala intermediária de planejamento como uma estratégia potencial de se recuperar e distribuir a valorização imobiliária *in situ*.

2.4 Operação Urbana Centro: tentativa de adaptação da negociação financeira às condições da área central

2.4.1 Caracterização geral

Anterior à Operação Urbana Centro, a Operação Urbana Anhangabaú foi prevista na proposta do Plano Diretor de 1991 para incentivar a diversificação de usos em parte da área central, “especialmente a moradia, a preservação do patrimônio ambiental e histórico e a proteção das visuais significativas da paisagem urbana” (SEMPLA, s.d., p. 5). Tinha como pressuposto o preenchimento adequado dos vazios urbanos e a substituição das galerias de águas pluviais.

A proposta do Plano Diretor de 1991 previa para a Operação Urbana Anhangabaú a possibilidade de transferência do potencial construtivo dos imóveis de interesse histórico-cultural para fora da área central. Os recursos obtidos seriam aplicados no restauro de imóveis de valor histórico, nos calçadões, em mobiliário urbano e em obras de infra-estrutura do sistema de macro-drenagem do Vale do Anhangabaú (SEMPLA, s.d., p. 5).

Esta operação foi aprovada em 1991, tendo sido a primeira operação urbana instituída em lei em São Paulo. Teve duração de apenas 3 anos e serviu de base para a posterior instituição da Operação Urbana Centro.



Figura 2-19
Perímetro da Operação Urbana Anhangabaú em foto aérea.

FONTE: PMSP/DOM, 1992. SEHAB/Resolo.

Em 1997 a Operação Urbana Centro foi aprovada através lei nº 12.349 de 6 de junho de 1997, para substituir a extinta Anhangabaú, “de forma a ampliar a área de abrangência e o leque de estratégias de incentivo a investimentos na área central” (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 62). As Figuras 2-19 e 2-20 ilustram a ampliação do perímetro de atuação da Operação Urbana Centro comparativamente à Anhangabaú.

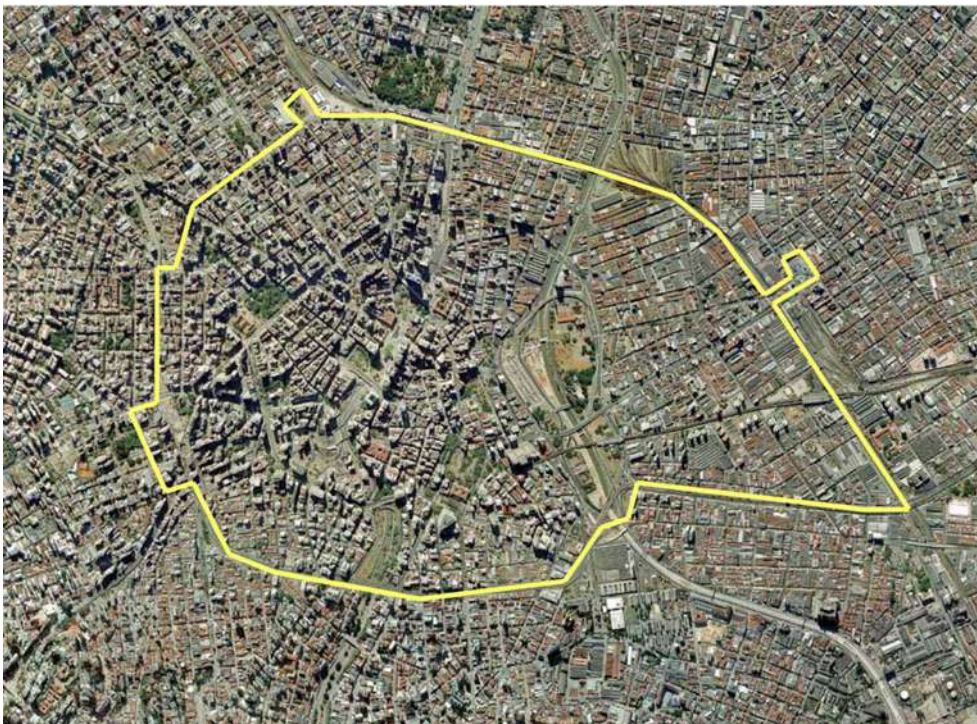


Figura 2-20
Perímetro da Operação Urbana Centro em foto aérea.

FONTE: Lei nº 12.349 de 6 de junho de 1997 e SEHAB/Resolo.

— Perímetro da Operação Urbana Centro



Se a Operação Urbana Anhangabaú tinha como pressupostos o incentivo à preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, o incentivo ao melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e a implementação de um programa de obras visando a melhoria dos espaços públicos; a Operação Urbana Centro partia dos mesmos objetivos, porém com maior ênfase à “atração de recursos da iniciativa privada para facilitar a implantação de novos empreendimentos” (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 63).

As diretrizes urbanísticas da Operação Urbana Centro abarcam principalmente a ampliação e recuperação de espaços públicos, a intensificação do uso do solo e sua respectiva diversificação, e a conservação e o restauro dos edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental. A partir da ausência de um programa de obras, fica evidente a expectativa de promoção das transformações esperadas através dos incentivos urbanísticos. De fato, a Operação Urbana Centro previu o coeficiente de aproveitamento máximo de 6 vezes a área do lote e ainda estabeleceu um incentivo nos 36 primeiros meses de vigência da lei para uma área denominada ‘Área de Especial Interesse’, em que o coeficiente de aproveitamento podia chegar a 18 para determinados usos. Os coeficientes e respectivos usos permitidos são descritos no Quadro 2-1 a seguir.

Quadro 2-1 Coeficientes de Aproveitamento da Operação Urbana Centro		
USO	COEFICIENTE MÁXIMO PERMITIDO NO PERÍMETRO (E BENEFÍCIOS AGREGADOS)	COEFICIENTE MÁXIMO PERMITIDO NA ÁREA DE ESPECIAL INTERESSE (3 PRIMEIROS ANOS)
Uso residencial	CA=6, e dispensa ou não contabilização da área de estacionamento para veículos	CA=12, e isenção do pagamento da contrapartida
Uso misto (categorias de uso R2.02 e S2.9)	CA=6	CA=6, e isenção do pagamento da contrapartida
Serviços de escritórios e negócios (categoria de uso S2.1)	CA=6	CA=6, e isenção do pagamento da contrapartida
Hotéis de turismo (categoria de uso S2.5)	CA=12 (hotelaria 6, mais 2 de serviços e 4 para garagens)	CA=18 (9 hotelaria, mais 3 para serviços e 6 garagem e isenção do pagamento da contrapartida)

Fonte: LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 66

Os incentivos correspondiam a duas modalidades. A primeira contava com “modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo, e das disposições do Código da Obras e Edificações, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, e cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público” (Art. 4º da Lei 12.349 de 6 de junho de 1997). A segunda modalidade correspondia à transferência do potencial construtivo dos imóveis preservados para outros

terrenos localizados fora do perímetro da operação urbana. Tal transferência podia ser executada em função do efetivo coeficiente de aproveitamento (CA). Isto é, os imóveis preservados com CA efetivo menor ou igual a 7,5 podiam transferir a diferença entre o potencial do lote e o CA máximo de 12. Para os imóveis com CA efetivo maior ou igual a 7,5, valiam as seguintes regras: até CA efetivo menor ou igual a 12, poderia ser transferido 60% do potencial; com o CA efetivo variando entre 12 e 15, poderia ser transferido 40% do potencial e para o CA maior que 15, poderia ser transferido 20% do potencial. Todos os valores descritos são acumulativos e demonstram as vantagens em se transferir potencial construtivo de imóveis históricos para outras áreas da cidade, a partir do compromisso do restauro mediante condições estabelecidas pela SEMPLA e pelo Departamento de Patrimônio Histórico - DPH.

Algumas áreas foram proibidas de receber potencial transferido¹⁶. Os terrenos contidos em zonas de uso Z2, que tinham os coeficientes de aproveitamento máximos relativamente reduzidos, mas que correspondiam a considerável porção da área urbana consolidada podiam receber o potencial transferido até o limite do maior valor entre o coeficiente de aproveitamento igual a quatro ou a uma vez e meia o coeficiente de aproveitamento máximo da zona. Essa vantagem fez com que a transferência de potencial construtivo fosse o principal elemento explorado na Operação Urbana Centro.

Tal transferência para fora da área da Operação Urbana Centro foi impedida a partir de 1999 em função da Ação Direta de Inconstitucionalidade promovida pelo Ministério Público Estadual. O motivo alegado foi “que a lei municipal delegava ao Executivo a competência para estabelecer aleatoriamente normas de zoneamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos e demais limitações administrativas fora da área da Operação Urbana Centro” (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 62). Em março de 2000, o Tribunal de Justiça declarou inconstitucionais os artigos impugnados. Apesar de a Prefeitura ter recorrido e em 2005 ter sido liberada a aplicação dos dispositivos legais referentes à transferência de potencial construtivo para fora da área da Operação Urbana Centro, a completa liberação da utilização do instrumento está no aguardo do pronunciamento da PGM (Procuradoria Geral do Município) sobre o assunto.

2.4.2 Avaliação geral

Segundo dados da EMURB, foram obtidos R\$ 2,8 milhões em contrapartidas financeiras e R\$ 3,9 milhões em transferência de potencial construtivo. O saldo em 2005 era de R\$ 982.000 (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 73). Devem ser somados

¹⁶ No zoneamento vigente até 2004 eram aquelas contidas em zonas Z1, Z8, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18, Z8-100, Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4, Z8-CR5 e Z8-CR6 e as áreas de proteção dos mananciais.

a esse montante os R\$ 8 milhões da Operação Urbana Anhangabaú que foram transferidos à Secretaria de Finanças em setembro de 1996.

Os parques investimentos públicos realizados na Operação Urbana Centro foram: “tratamento cromático do piso da Praça D. José Gaspar; implantação do Corredor Cultural; quadrilátero piloto; reurbanização da Praça do Patriarca (Figura 2-21); transferência de placas e relógios; ensaios tecnológicos de pavimentação e terraplanagens” (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 73).



Figura 2-21
Reurbanização da Praça do Patriarca: ação pontual da Operação Urbana Centro.

FONTE: Revista AU

De um modo geral, a Operação Urbana Centro teve pouco êxito urbanístico e financeiro, sendo mais explorado o mecanismo de transferência de potencial construtivo do que a outorga onerosa do direito de construir. Isso pode ser observado nos 17 processos aprovados de solicitação de benefícios: 9 deles correspondem a solicitações de transferência de potencial construtivo, 1 trata da construção de um centro comercial, 5 correspondem às solicitações de reforma e 2 às solicitações de regularização (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 73).

Em 2001, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, foi instituído um Grupo de Trabalho¹⁷ para avaliar os resultados obtidos com a Operação Urbana Centro. O relatório que trata das conclusões desse grupo de trabalho descreve os problemas e as limitações da Operação Urbana Centro. Podemos assim sintetizá-los (SEMPLA, 2002b):

- Os mecanismos utilizados proporcionam recursos limitados ao Poder Público.
- A transferência de potencial construtivo fica sob controle da iniciativa privada, resultando em incertas transformações decorrentes da recuperação de imóveis tombados e um volume indiscriminado de potencial construtivo passível de transferência para fora da área da Operação Urbana Centro.

¹⁷ Portaria nº 133 – 08/05/2001.

- A Operação Urbana é utilizada como disfarce de Operação Interligada, na medida em que o Poder Público faculta ao mercado imobiliário o controle das regiões que absorvem a área construída resultante da transferência de potencial construtivo.
- O modelo de ocupação incentivado é incompatível com as características urbanísticas da área central: o incentivo ao remembramento de lotes e ao adensamento indiscriminado pode gerar a demolição de imóveis e atrair um modelo de ocupação decorrente de determinada modalidade de investimento imobiliário, cuja tipologia gera segregação e uso exclusivamente privado dos espaços.
- Escassez de recursos a serem obtidos pelo Poder Público em função dos benefícios concedidos.
- Distorção no modelo de cálculo do potencial construtivo a ser transferido: tomando por base o coeficiente de aproveitamento efetivo dos imóveis tombados na área central, o volume transferido para outras áreas da cidade é proporcionalmente muito superior ao que o zoneamento permite nas áreas receptoras.

Esse relatório também aponta propostas de reformulação da Operação Urbana Centro. Podemos destacar algumas delas (SEMPA, 2002b):

- Definição de critérios para condicionar o incentivo ao remembramento de lotes e à verticalização, como por exemplo, o condicionamento da permissão do remembramento para imóveis subutilizados, em péssimo estado de conservação e com interesse de preservação, e a definição de limites e condições de remembramento segundo padrões, usos e compatibilidade com a paisagem do entorno.
- Incentivo para construção de edifícios de uso misto com habitação.
- Incentivo para reforma de edifícios para uso residencial e comercial.
- Criação de um programa de redesenho de quadras através do consórcio imobiliário.
- Definição de áreas receptoras do potencial transferido.

Atualmente os principais programas em curso na área central são o Monumenta e o Nova Luz. O Monumenta é um programa de recuperação do patrimônio cultural urbano brasileiro, executado pelo Ministério da Cultura e financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Em São Paulo a gestão do Programa ocorre na EMURB com a participação do DPH (Departamento de Patrimônio Histórico). A área do projeto está situada no distrito do Bom Retiro, compreendendo trechos dos bairros do Bom Retiro, Santa Ifigênia e Campos Elíseos, que apresentam vínculos estruturais com o núcleo de formação urbana da região da Luz, tendo o Jardim da Luz ao centro. São diversos os edifícios tombados que fazem parte do programa. Recentemente foram concluídas as obras de restauro e adaptação do Jardim da Luz, do prédio do Ponto Chic, do ponto de Bondes, da casa da administração, dos coretos, do edifício Ramos de Azevedo e da Praça Coronel Fernando Prestes¹⁸.

¹⁸ Conforme informações cedidas pela Unidade Executora de Projeto em São Paulo, EMURB.

Já o Projeto de Intervenção Urbanística da Nova Luz faz parte de conjunto de ações a serem promovidas no bairro Santa Ifigênia, contando com recursos do BID para a reforma de ruas e praças da região, para a desapropriação e demolição das quadras para a instalação dos prédios municipais e para a desapropriação e reforma da futura sede da Guarda Civil Metropolitana (GCM). Conta ainda com um plano de incentivo fiscal voltado à atração de empresas de tecnologia, cultura, *call center* e publicidade para a região¹⁹.

Esses programas apresentam considerável potencial de transformação da área central, seja pelos resultados já alcançados, seja pelos recursos programados. No entanto, a relação que apresentam com o instrumento da Operação Urbana Centro é apenas tangencial, sendo que todos eles, inclusive a própria operação urbana, ainda carecem de um plano global para toda a região central da cidade.

Apesar de os trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho (2002) preverem a necessidade de reformulação da Operação Urbana Centro e do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé prever que a EMURB deveria elaborar “Projeto de Lei que contemple a revisão da Lei 12.349 de 06 de junho de 1997 para o atendimento das diretrizes do Estatuto da Cidade – lei federal 10.257 de 2001 e do Plano Diretor Estratégico, Lei 13.430 de 2002”²⁰, até o presente momento a Operação Urbana Centro não foi revisada.

Como comentado anteriormente, fica evidente que o mecanismo de concessão de incentivos para obtenção de contrapartidas na Operação Urbana Centro ocorreu através da transferência do potencial construtivo e da concessão de potencial adicional de construção, esta última com elevados coeficientes de aproveitamento frente às características urbanas da área central. O reduzido conjunto de projetos públicos realizados demonstra a desproporcionalidade entre os elevados ganhos privados obtidos com a transferência de potencial construtivo e as praticamente nulas transformações urbanísticas estruturais decorrentes desses ganhos.

2.5 Operação Urbana Consorciada Água Espreada: novos requisitos, mesmo modelo e fortalecimento da negociação financeira

2.5.1 Caracterização geral

A proposta da Operação Urbana Água Espreada no Plano Diretor de 1991 tinha como principais objetivos a melhoria dos sistemas de drenagem e viário e

¹⁹ <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sec/subprefeituras/2007/10/0024>.

²⁰ §1º do art. 45 do Anexo IX - Livro IX da lei nº 13.885/04.

solução do problema habitacional, compatibilizando o padrão urbanístico ao adensamento pretendido na região. (SEMPLA, s.d., p. 5)

Os documentos da proposta do Plano Diretor de 1991 reconheciam que essa operação tinha seu perímetro proporcional à área de influência das melhorias previstas nos sistemas viário, de transportes e de drenagem. O desenho urbano seria estruturado por uma avenida parque conectando a Marginal do Rio Pinheiros à avenida Eng. Armando de Arruda Pereira, entrecruzando importantes vias radiais como as avenidas Santo Amaro, Ver. José Diniz e Washington Luiz, contando, ainda, com um sistema de transporte de média capacidade, como um corredor de ônibus em faixa exclusiva (SEMPLA, s.d., p. 6).

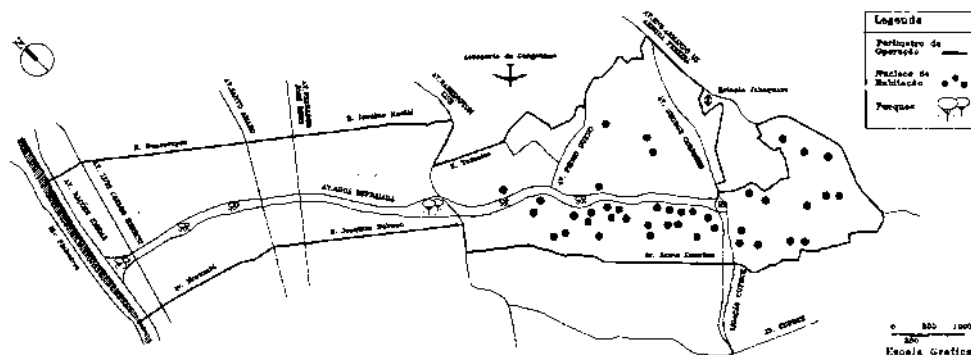


Figura 2-22
Perímetro de estudo da
Operação Urbana Água
Espreiada.

FONTE: PMSP/DOM, 1992.

As principais ações previstas para esta operação urbana estavam relacionadas à solução dos problemas de drenagem. Para tanto se previa o reforço do dreno do Brooklin, a canalização do córrego Água Espreiada, a implantação paralela de coletores tronco que minimizassem a descarga direta no canal, a implantação de lagos e zonas de inundação visando retardar a chegada das águas das cheias ao dreno do Brooklin, e canalização dos afluentes combinada com abertura de caminhos arborizados para pedestres, cuja ocupação lindeira seria de comércio e serviços locais (SEMPLA, s.d., p. 6). Propunha-se a relocação das famílias situadas nas áreas lindeiras ao córrego para áreas contidas no perímetro da operação urbana. As favelas não envolvidas nas obras de drenagem e da avenida seriam urbanizadas e melhoradas. Estimava-se que a região de influência apresentava suficiente viabilidade econômica para a atuação imobiliária de diferentes segmentos de mercado.

Anteriormente à regulamentação da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada, no final da década de 1990, a Avenida Água Espreiada foi construída, combinando a canalização do córrego com a implantação do sistema viário e a remoção de favelas. Segundo Fix (2003), embora sob o argumento de resolução dos problemas de ocupação das margens do córrego por núcleos de favelas, “na prática, a operação [obra] serviu para valorizar a região da [avenida] Berrini por meio de uma operação de “limpeza social”, com a expulsão de mais de cinquenta

mil pessoas, a maioria sem outra alternativa senão ir para outras favelas” (FIX, 2003, p. 192).

Em 2001, após a conclusão das obras do primeiro trecho da Avenida Água Espraiada, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada foi instituída através da lei nº 13.260/01 sob o argumento de promover transformações urbanísticas e a adequação ambiental e social da implantação do sistema viário da Avenida Água Espraiada. Como descrito acima, o primeiro trecho da avenida foi implementado antes da institucionalização da operação urbana (atual Avenida Jornalista Roberto Marinho), sendo o trecho restante, o prolongamento desta avenida até a Rodovia dos Imigrantes, a principal intervenção programada nesta operação urbana. Para a obtenção de recursos para o financiamento das obras e como maneira de incentivar o adensamento, foi prevista a concessão de incentivos urbanísticos na legislação urbana, sobretudo, o potencial adicional de construção, cuja contrapartida seria obtida por meio do CEPAC. A Figura 2-23 ilustra o perímetro de atuação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, estruturado pelos eixos da Avenida Água Espraiada (sentido noroeste-sudeste na foto aérea) e da Marginal do Rio Pinheiros (sentido sudoeste-nordeste na foto aérea).

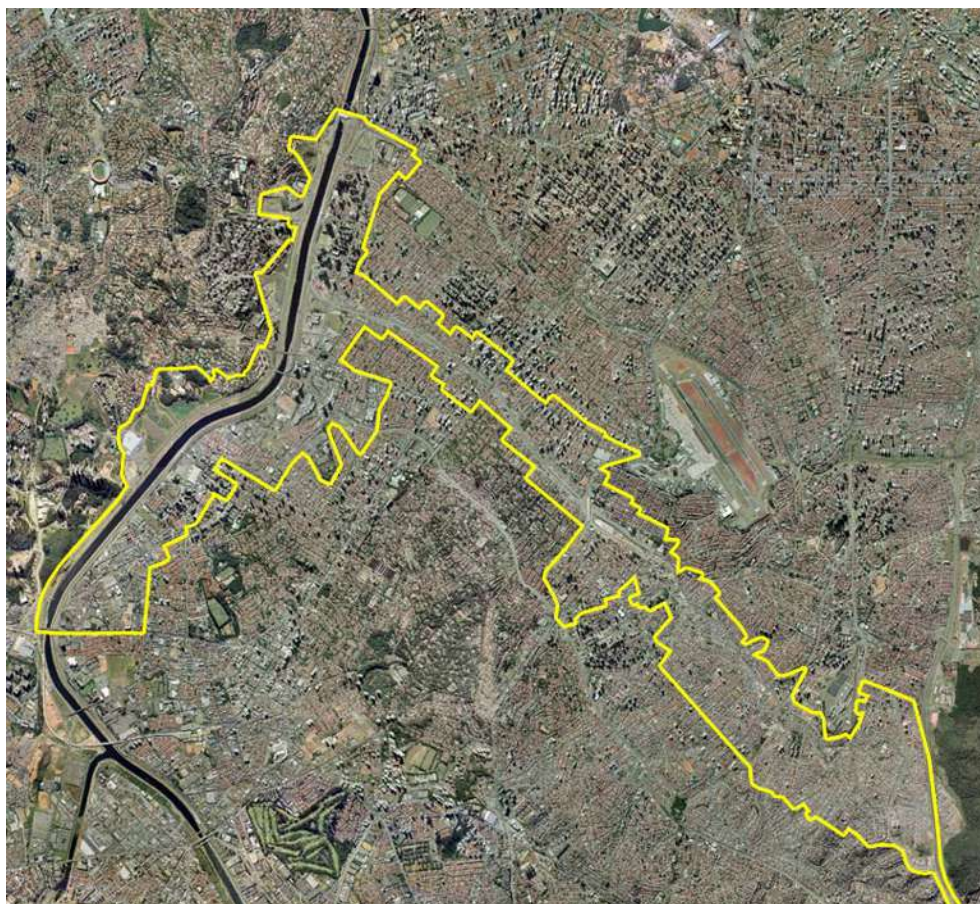


Figura 2-23
Perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em foto aérea.

FONTE: Lei nº 13.260/01 e SEHAB/Resolo.

LEGENDA

— Perímetro da Operação Urbana Água Espraiada



Esta operação urbana foi a primeira a ser aprovada pós-Estatuto da Cidade e apresenta algumas diferenças em relação à concepção das leis das operações urbanas vigentes até 2001. Essas diferenças se dão em função das novas

exigências operativas apresentadas pelo Estatuto. A Água Espreada consolidou uma concepção de operação urbana 'consorciada', composta por determinados elementos e características que também foram introduzidos na revisão da Operação Urbana Faria Lima em 2004.

Um desses elementos é a **divisão do perímetro em setores**. Foram criados os setores Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan, Americanópolis e os setores ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. Esses setores, além de se constituírem por morfologia urbana distinta, foram assim divididos em função das diferentes potencialidades de transformação, sobretudo para o incremento de densidade.

Outro elemento é o estabelecimento de **estoque de potencial adicional de construção por setores**. Foi definido um estoque de área construída adicional total de 3.750.000m² para toda a área da operação urbana, sendo assim distribuído pelos setores:

- Setor Jabaquara: 500.000m²
- Setor Brooklin: 1.500.000m²
- Setor Berrini: 250.000m²
- Setor Marginal Pinheiros: 600.000m²
- Setor Chucri Zaidan: 2.000.000m²

Os valores máximos para todos os setores não poderão ser atingidos, pois seria obtida uma área construída adicional total de 4.850.000 m², excedendo o limite estabelecido para a operação urbana, de 3.750.000m², o que supõe a intenção de se conferir flexibilidade para a atuação do mercado imobiliário. Também foi definida uma proporção de usos para a área construída adicional, devendo ser destinado no mínimo 30% da área adicional para o uso residencial e no máximo 70% para os usos não residenciais, em cada setor.

Também foi prevista a definição de um **Programa de Intervenções**. O plano da operação urbana incorpora obras de melhoria e ampliação de sistema viário, construção de viadutos, pontes e passarelas, desapropriações, implantação de áreas verdes, implantação e ampliação de espaços públicos, construção de unidades de habitação de interesse social (HIS) e implementação de programas de atendimento econômico e social para a população de baixa renda.

Para cada setor foram definidas **diretrizes urbanísticas por setores**, através do estabelecimento de parâmetros urbanísticos, tais como lote mínimo, coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, usos, recuos mínimos e gabaritos, além de diretrizes específicas, tais como as faixas de doação para alargamento de calçada e de sistema viário (Art. 5º da lei nº 13.260/01).

Quanto à cobrança de contrapartida, esta se dá através da **emissão de CEPAC**, tanto a contrapartida referente à outorga onerosa do potencial adicional de construção, quanto da modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo. Para cada título (CEPAC) foi definido um valor mínimo de R\$ 300. O número máximo de CEPAC's a ser emitido é da ordem de 3.750.000. Como os valores dos terrenos variam de uma região para outra, a correspondência do valor do CEPAC em relação à área construída também varia. Neste sentido, foi definida uma tabela de conversão de CEPAC por área adicional de construção e por área de terreno referente à modificação de usos e parâmetros, conforme pode ser observado no Quadro 2-2.

Quadro 2-2 Equivalência de CEPAC por área de construção adicional por setor Operação Urbana Consorciada Água Espraiada		
SETORES	1 CERTIFICADO EQUIVALE A:	
	ÁREA ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO	ÁREA DE TERRENO REFERENTE À MODIFICAÇÃO DE USOS E PARÂMETROS
JABAQUARA	3 m ²	2 m ²
BROOKLIN	1 m ²	1 m ²
BERRINI	1 m ²	2 m ²
MARG. PINHEIROS	2 m ²	2 m ²
CHUCRI ZAIDAN	1 m ²	2 m ²

Fonte: art. 11 da nº 13.260/01

A gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada conta com um Grupo Gestor, coordenado pela EMURB, composto por representantes do Poder Público e da sociedade. A este grupo cabe “formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da Operação Urbana Água Espraiada, e, ainda, propor a revisão da lei” (Art. 20 da lei nº 13.260/01). A EMURB é a responsável pela execução do Programa de Intervenções e a gestora do fundo da operação urbana.

A Água Espraiada foi a primeira operação urbana a contar com um **Estudo de Impacto Ambiental (EIA)**, derivando numa licença ambiental prévia (LAP nº 17/SVMA.G/2003) que definiu medidas e procedimentos a serem adotados pela EMURB - responsável pela execução das ações da operação urbana -, e as licenças complementares a serem obtidas para a realização de determinadas obras.

2.5.2 Avaliação geral

A Operação Urbana Água Espraiada contabilizou resultados expressivos para o período de vigência. A primeira emissão de CEPAC, regulamentada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) por meio da Instrução CVM 401/2003, estabeleceu duas obras prioritárias a serem realizadas: a construção de duas pontes interligando a Avenida Jornalista Roberto Marinho à Marginal do Rio Pinheiros – obra denominada de complexo Real Parque, ilustrada na Figura 2-24 -

e a construção de habitações de interesse social para as famílias atingidas pela obra das pontes - moradores da favela Jardim Edith. Para essas obras foi definido um valor máximo de R\$ 198.140.400, correspondente à emissão de 660.448 CEPAC's, sendo R\$ 147 milhões destinados às obras das pontes, R\$ 36 milhões destinados para a construção de HIS e o restante para os demais custos (EMURB, 2004, p. 299). As obras da ponte foram concluídas no primeiro semestre de 2008. Já a construção de 600 unidades de HIS para os moradores da favela Jardim Edith ainda não foi efetivada, tendo sido iniciados os trabalhos sociais e a elaboração de projetos, coordenados pela Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB (EMURB, 2004, p. 371). A EMURB está desenvolvendo projetos para as próximas emissões de CEPAC, cuja deliberação das prioridades cabe ao grupo gestor dessa operação. Esses projetos abrangem a implantação de parques e áreas verdes, projetos habitacionais de interesse social, obras viárias e de transporte coletivo²¹.



Figura 2-24
Simulação do
Complexo Real Parque.

FONTE:
www.skyscrapercity.com/
showthread.php

Os empreendimentos privados converteram 834.360 CEPAC's correspondentes à área construída adicional de 840.970m², assim divididos: 489.518m² (58%) de área construída adicional para o uso residencial e 351.451m² (42%) para o uso não residencial (EMURB, 2008c). O setor em que ocorreu o maior consumo de estoque foi o setor Berrini, com consumo de 76% do estoque de área construída adicional residencial e de 100% do estoque de área construída adicional não residencial (EMURB, 2008c).

²¹ Consultar http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas/agua_espraiada

Em relação à obtenção de recursos, foram auferidos R\$ 643.812.861²² em contrapartidas correspondentes à concessão de potencial adicional de construção e à concessão de modificações dos parâmetros de uso e ocupação do solo da legislação vigente. Todos esses recursos foram obtidos através da emissão de CEPAC, como pode ser observado no Quadro 2-3.

Quadro 2-3 Obtenção de contrapartidas através do CEPAC por período na Operação Urbana Água Espraiada			
Ano	Total de CEPAC ofertado	Total de CEPAC colocado	Valor obtido com as colocações (R\$)
2004	170.000	116.899	35.238.690
2005	56.500	56.500	20.961.500
2006	180.000	125.969	46.608.530
2007	317.781	308.773	130.609.991
2008	836.740	566.390	410.394.150
TOTAL	1.561.021	1.174.531	643.812.861

Fonte: Emurb 2008c

Ainda é cedo para uma avaliação do desempenho urbanístico, financeiro e social desta operação urbana, posto que a cada ano foram expressivas as diferenças na obtenção de recursos da iniciativa privada²³. No entanto, percebe-se que a prioridade dos investimentos públicos e imobiliários (privados) se deu no setor da operação urbana que se estende ao longo da Marginal Pinheiros, em detrimento do setor prioritário a receber investimentos com vistas ao prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho até a Rodovia dos Imigrantes no Bairro do Jabaquara (eixo do Córrego Água Espraiada), intervenção esta reconhecida como estratégica para a estruturação desta área da cidade, com o objetivo de melhorar a fluidez do sistema de circulação viário sul e de aliviar a saturação do mini anel viário do centro expandido. Tal fato consagra, pelo menos até o presente momento, a lógica de combinação de investimentos em 'obras viárias de grande magnitude' (pontes, viadutos túneis e avenidas) e empreendimentos imobiliários de alto padrão no setor sudoeste da cidade de São Paulo, que proporciona novos ciclos para os investimentos privados e conseqüentemente novas frentes de especulação imobiliária.

Mais uma vez constatamos que o objetivo primeiro do instrumento da operação urbana, em promover transformações urbanísticas estruturais, foi deixado para o segundo plano, sendo o 'mecanismo consorciado' utilizado prioritariamente para fins de dinamização da atividade imobiliária.

²² Até Outubro de 2008.

²³ É importante observar que os valores arrecadados na primeira emissão são muito superiores aos custos iniciais previstos para as obras públicas do complexo viário Real Parque e das habitações de interesse social na favela Jardim Edith. Provavelmente esteja 'sobrando' recursos em relação aos objetivos da primeira emissão e, provavelmente, a EMURB esteja avaliando a possibilidade de alocação dos recursos adicionais para uma segunda emissão, com novos projetos, a serem aprovados pelo Grupo Gestor.

O Quadro 2-4 adiante sintetiza o montante arrecadado em todas as operações urbanas em praticamente todo o período de vigência até 2008.

Quadro 2-4 Síntese dos valores arrecadados com as contrapartidas		
Operação Urbana	Período considerado	Valor obtido com as contrapartidas (em R\$ milhões)
Água Branca	1995-2007	24,00
Faria Lima	1995-2008	820,00*
Centro	1997-2005	14,70**
Água Espraiada	2004-2008	643,82***
TOTAL		1.502,52

*Considerando as contrapartidas obtidas a partir da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da emissão de CEPAC.

** Considerando R\$2,8 milhões em contrapartidas financeiras, R\$ 3,9 milhões decorrentes da transferência de potencial construtivo e R\$ 8 milhões da Operação Urbana Anhangabaú que foram transferidos à Secretaria de Finanças em setembro de 1996.

*** Considerando as contrapartidas obtidas a partir da emissão de CEPAC.

Fonte: EMURB 2007, 2008b, 2008c; LABHAB e FAUUSP, 2005.

2.6 Operações urbanas e controle social

A maioria das operações urbanas contemplou o componente de gestão em suas leis, cada uma com suas particularidades. Em quase todas existe um instituto de gestão criado pela operação urbana, com atribuições muito distintas entre si: alguns tratam somente da gestão do fundo da operação urbana, outros têm o poder de deliberar sobre o plano de investimentos e obras, outros têm a atribuição de formular e acompanhar planos e projetos e outros se constituem meramente em comissão executiva para análise dos pedidos de benefícios possibilitados pela lei da operação urbana. O Quadro 2-5 ilustra as características da gestão das operações urbanas a partir do que foi definido na lei de cada uma.

Ao observarmos o Quadro 2-5 a seguir constatamos que existe a previsão da participação representada da sociedade nos grupos e conselhos gestores, se considerarmos o que foi definido nas leis das operações urbanas. Essa representatividade se dá por segmentos e setores (instituições de classe, universidades, empresários, comerciantes, movimentos de moradia) e por agentes e lideranças locais (associações de moradores e subprefeituras). Tal composição supõe uma distribuição entre entidades de caráter geral e local e também um equilíbrio entre sociedade e Poder Público.

Vale destacar que nossa análise não contemplou eventuais regimentos e decretos regulamentadores desses institutos de participação, tampouco dispusemos de dados que possibilitassem uma análise de como foram tomadas as decisões sobre aplicação dos recursos e sobre definição de prioridades. Conseqüentemente as considerações aqui arroladas apresentam um caráter parcial e genérico de análise.

Quadro 2-5 Caracterização da gestão e do controle social nas operações urbanas

Operação urbana	Conselho ou grupo gestor	Definição de atribuições na lei da operação urbana	Composição do conselho grupo gestor	
			Participação as sociedade	Participação do Poder Público
Água Branca (1995)	Conselho	Administração do fundo da operação urbana.		<ul style="list-style-type: none"> - Composição do Conselho: - Presidente da EMURB; - Diretor de Desenvolvimento da EMURB; - Diretor de Obras da EMURB; - Diretor Financeiro da EMURB; - Representante do Gabinete do Prefeito; - Representante SF; - Representante da SEMPLA.
Centro (1997)	Comissão Executiva	<ul style="list-style-type: none"> - Analisar e verificar a adequação das propostas apresentadas com as diretrizes da OU Centro; - Emitir pareceres e deliberar sobre o encaminhamento das propostas à CNLU; - Promover no mínimo 1 audiência pública sempre que a proposta solicitar coeficiente de aproveitamento superior a 6 ou cessão onerosa do espaço público; - Elaborar estudos e apresentar propostas para cálculo do valor dos benefícios concedidos; - Elaborar diretrizes especiais para sub-áreas contidas dentro do perímetro da OU Centro; - Identificar formas de atuação do Poder Público capazes de potencializar a consecução dos objetivos da Operação Urbana Centro; - Contribuir para a estruturação de programa de ação para a solução do problema das habitações subnormais existentes na área da OU Centro; - Fazer-se representar junto à Administração Pública na definição de políticas e intervenções para a área da Operação Urbana Centro; - Elaborar plano de incentivo à localização da Administração Pública na área da OU Centro; - Decidir sobre a inversão dos recursos captados pela Operação Urbana Centro; - Instruir as dúvidas surgidas quanto à aplicabilidade e às disposições da lei. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Câmara Municipal de São Paulo; 1 Associação Comercial de São Paulo; 1 Associação dos Bancos no Estado de São Paulo – ASSOBEPS; 1 Associação Viva o Centro - Sociedade Pró-Revalorização do Centro de São Paulo; 1 Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; 1 Movimento Defesa São Paulo; 1 Instituto de Arquitetos do Brasil; 1 Instituto de Engenharia de São Paulo; 1 Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e Financeiros de São Paulo, Osasco e Região; 1 Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo – SECOVI. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresa Municipal de Urbanização – EMURB; - Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano – SEHAB; - Secretaria Municipal de Cultura – SMC; - Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA.
Água Espraiada (2001)	Grupo de gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções; - Controle geral da Operação Urbana Água Espraiada; - Propor a revisão da lei. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Movimento Defesa São Paulo; 1 Instituto de Arquitetos do Brasil; 1 Instituto de Engenharia; 1 APEOP; 1 SECOVI; 1 OAB; 1 FAU/USP; 1 União dos Movimentos de Moradia; 1 associação de moradores das favelas contidas no perímetro da OU. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 SEMPLA; 1 SF; 1 SMT; 1 SMMA; 1 SEHAB; 1 SIURB; 1 AR/SA e 1 AR/JA.
Faria Lima (2004)	Grupo de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana; - Definição de aplicação dos seus recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 Movimento Defesa São Paulo; 1 Instituto de Arquitetos do Brasil; 1 Instituto de Engenharia; 1 APEOP; 1 SECOVI; 1 OAB; 1 FAU/USP; 1 União de Movimentos de Moradia; 1 Associação de Moradores de Favelas. 	<ul style="list-style-type: none"> EMURB é a coordenadora. 1 representante de cada um dos órgãos públicos municipais a serem designados pela (o) Prefeita (o), num total de 9 representantes.
Rio Verde-Jacu (2004)	Comitê Gestor	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberar sobre as propostas de adesão à Operação Urbana, a partir da análise e parecer do Escritório Técnico; - Gerir os recursos da Conta Especial da Operação Urbana e deliberar sobre sua aplicação, segundo o programa de intervenções constante na lei; - Expedir resoluções sobre procedimentos e outros assuntos relativos à aplicação da lei; - Aprovar propostas de implementação de programas, convênios e outras parcerias que visem à dinamização da Operação Urbana, a serem propostos e elaborados pelo Escritório Técnico; - Deliberar e dirimir dúvidas quanto à aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos na lei; - Deliberar sobre a emissão de CEPACs, coordenando a Comissão de Peritos para definição de seu valor e divulgação de tabela respectiva; - Elaborar seu regimento interno. 	<ul style="list-style-type: none"> 7 entidades da sociedade civil a serem definidas por ato do Executivo, sendo necessariamente: 1 do setor empresarial ligado à indústria; 1 do setor empresarial ligado ao comércio e serviços; 2 de trabalhadores; 1 de moradores da região; 1 do setor imobiliário e 1 do setor da construção civil. 	<ul style="list-style-type: none"> 10 representantes do Poder Público Municipal: a) Gabinete da Prefeita; b) Secretaria do Governo Municipal; c) SEMPLA; d) SEHAB; e) SIURB; f) SMT; g) SVMA; h) Subprefeitura de São Miguel; i) Subprefeitura de Itaquera; j) Subprefeitura de São Mateus.

Fonte: Lei nº 11.774 de 18 de maio de 1995 (Operação Urbana Água Branca); Lei nº 12.346 de 6 de junho de 1997 (Operação Urbana Centro); Lei nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001 (Operação Urbana Consorciada Água Espraiada); Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004 (Revisão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima) e Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004 (Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu)

Ao examinarmos os planos de investimentos previstos nas leis das operações urbanas, a natureza das obras e, sobretudo, a localização das obras implementadas, notamos que os projetos com caráter social ficam em segundo plano e apenas no papel. Por exemplo, se compararmos a quantidade de habitações de interesse social e de obras viárias executadas no período entre 1995 e 2008, veremos que não foram realizadas habitações de interesse social, enquanto foram entregues pelo menos as seguintes obras viárias:

- Construção de passagem em desnível das avenidas Rebouças e Cidade Jardim no cruzamento com a Avenida Faria Lima;
- Alargamento e prolongamento da Rua Funchal;
- Alargamento e prolongamento da Rua Gomes de Carvalho/Olimpíadas;
- Construção de duas pontes interligando a Avenida Jornalista Roberto Marinho à Marginal do Rio Pinheiros – obra denominada de complexo Real Parque;

Não queremos aqui julgar se o Poder Público deve ou não realizar obras viárias antes da realização de investimentos em habitação popular, até mesmo porque o problema não reside somente na natureza da obra, mas na dimensão da transformação urbanística, social e ambiental desejada. Queremos analisar até que ponto o controle social faz diferença na gestão das operações urbanas, posto que as análises desenvolvidas neste capítulo não apontam êxito urbanístico, ambiental e social nas operações urbanas existentes em lei.

Diante disso, até que ponto tais prioridades revelam o desejo da sociedade? De que sociedade estamos falando? Será que todos os segmentos são protagonistas em igualdade na tomada de decisões?

Esses questionamentos levantam dúvidas quanto a real participação da sociedade na definição de prioridades de investimentos, evidenciando a necessidade de aprimoramento do controle social nas operações urbanas. A efetiva participação da sociedade não supõe unicamente a validação de propostas do Poder Público por meio de reuniões periódicas e audiências públicas, mas o pleno envolvimento da sociedade na elaboração e implementação de projetos. Tal envolvimento requer a capacitação da sociedade a partir da leitura técnica da região, da cidade e dos instrumentos de gestão e também uma sensibilização do Poder Público a partir da leitura comunitária que possibilite a compreensão dos problemas de caráter local.

Para tanto, compreende-se que seja importante fortalecer a participação das Subprefeituras no processo de formulação e implementação das operações urbanas, tanto como representantes do Poder Público, quanto articuladoras da participação da comunidade. A Subprefeitura deve ser uma referência para a comunidade, deve estar mais próxima da população e está mais sujeita às

pressões locais. A partir do momento que as Subprefeituras passarem a ser mais protagonistas na formulação das políticas setoriais e de projetos urbanos, acredita-se que a participação da sociedade seja fortalecida, a despeito da necessária ampliação do espaço de participação popular num contexto geral.

É oportuno destacar que a maioria das operações urbanas incide em bairros nobres da cidade, cuja população tem melhores condições de organização, de pressão do Poder Público e de articulação política para reivindicação de seus direitos e para defesa de suas posições. Isso implica num necessário equilíbrio a ser estabelecido não somente entre Poder Público e sociedade, mas entre segmentos e entre agentes locais, fazendo com que a diversidade de representação possa garantir maior legitimidade na tomada de decisões.

Por fim, vale lembrar que assim como a Operação Urbana Água Espreada, as novas operações urbanas terão que obter a licença ambiental prévia, o que implica na realização de audiências públicas para aprovação do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA. É importante salientar que o fórum de participação da sociedade na formulação de planos e projetos é diferente daquele para a aprovação do EIA/RIMA. O primeiro supõe um processo mais longo e permanente, que envolve sensibilização e capacitação da sociedade, culminando numa negociação e pactuação de propostas, que leva em conta diversos fatores locais. Já o segundo é um fórum de aprovação, cuja negociação gira em torno de uma licença e da idéia de mitigação de impactos. O que não for pactuado entre sociedade e Poder Público na etapa de formulação poderá tornar mais complexo e tenso o processo de obtenção da licença ambiental prévia, assim como a posterior aprovação da lei da operação urbana na Câmara de Vereadores.

A partir de tais reflexões e no nosso entendimento, fica evidente que o controle social se constitui num processo político e que pode tornar mais democrática e justa a política urbana, dependendo de como for a gestão e a efetiva participação da sociedade.

Este capítulo contemplou a fase de prática dos instrumentos do Solo Criado e das Operações Urbanas. Embora o Solo Criado não tenha sido explicitamente aprovado em lei, existiu enquanto mecanismo nas Operações Interligadas e nas Operações Urbanas. Verificou-se que a experiência de aplicação desses instrumentos se deu basicamente na negociação de potencial adicional de construção, sendo que o pagamento das contrapartidas oriundas dos incentivos concedidos através da legislação urbana ocorreu em dinheiro. O CEPAC reforçou este processo mantendo o objeto de negociação (área construída adicional), porém, tornou o sistema de pagamento em um sistema financeiro, fazendo com

que a noção de contrapartida física ficasse praticamente anulada. Isto é, a prática das Operações Urbanas se deu na criação de um fundo alimentado por transações financeiras para financiar um plano de obras, fazendo com que a idéia original do Solo Criado, como instrumento de controle de densidades e da valorização imobiliária, cuja contrapartida decorrente da criação de solo estava atrelada à idéia de ônus gerado na infra-estrutura, fosse superada por uma idéia de obtenção de recursos para financiar obras públicas. Assim, as Operações Urbanas passaram a ser empregadas não exatamente como instrumentos voltados à transformações urbanísticas estruturais como previa o conceito original, mas direcionadas à operacionalização do Solo Criado *in situ* para obtenção de recursos para financiamento de obras, gerando ciclos de investimentos públicos e privados e de valorização da terra urbana em determinados setores.

CAPITULO III

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE OPERAÇÃO URBANA E DE SOLO CRIADO EM SÃO PAULO: ANÁLISE CRÍTICA E NOVAS ESTRATÉGIAS

Neste capítulo será desenvolvida uma avaliação da experiência das Operações Urbanas em São Paulo a partir dos trabalhos desenvolvidos no âmbito institucional da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. Para tanto lançaremos mão dos documentos que registram o momento de revisão do conceito de operação urbana, como resultado da disposição institucional para promover tal reformulação. Veremos que esta revisão do conceito se deu não unicamente em função da disposição política da gestão da Prefeita Marta Suplicy, em 2001, mas também em função da conjuntura nacional dada pela aprovação do Estatuto da Cidade, também em 2001, que motivou alguns técnicos, gestores, políticos e sociedade a instituírem um processo de planejamento democrático e a experimentarem ou reformularem os instrumentos urbanísticos à luz do Estatuto da Cidade. Outros fatores também propiciaram o redirecionamento dos trabalhos desenvolvidos na SEMPLA, tais como a necessidade de um novo Plano Diretor, que acabou sendo aprovado em 2002. E ainda, num momento posterior e de modo pontual, as oportunidades abertas na gestão do Prefeito José Serra para o desenvolvimento de estudos sobre novos instrumentos urbanísticos em parceria com a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), propiciou a análise da experiência japonesa com o Land Readjustment¹, que disponibilizou elementos fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

3.1 Operação urbana consorciada e outorga onerosa do direito de construir no Estatuto da Cidade

3.1.1 Operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade

Relativamente às operações urbanas consorciadas, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), assim as reconhece:

Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Cada operação urbana consorciada deve conter um plano com os seguintes elementos (Art. 33 da lei federal nº 10.257/01):

¹ Traduzindo 'Land Readjustment' para o português, temos 'Reajuste Fundiário'. O conceito de Land Readjustment será explicado no final deste capítulo.

- Definição da área a ser atingida;
- Programa básico de ocupação da área;
- Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- Finalidades da operação;
- Estudo prévio de impacto de vizinhança;
- Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios;
- Forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Todos os recursos obtidos com as contrapartidas provenientes dos incentivos urbanísticos concedidos² devem ser aplicados obrigatoriamente na área da operação urbana. O Estatuto também possibilita a emissão do CEPAC³, que deve estar vinculado unicamente ao plano de obras da operação urbana que o gerou.

A concepção de operação urbana do Estatuto da Cidade consagrou a idéia de se desenvolver um plano urbanístico por meio do consórcio entre Poder Público, investidor privado e sociedade. Apesar de incorporar a idéia de Solo Criado, na medida em que possibilita a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, o Estatuto não obriga a operação urbana consorciada a praticá-lo, nem mesmo limita a recuperação da valorização imobiliária gerada por atuações públicas a ser praticada unicamente pelo mecanismo da outorga onerosa do direito de construir. Pelo contrário. O Estatuto deixa aberta tal possibilidade. Ou seja, é **facultativa** a recuperação de mais valias geradas por obras públicas, sendo **apenas obrigatório** o estabelecimento de contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios concedidos na lei da operação urbana.

3.1.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade incorporou em parte o conceito original do Solo Criado da década de 1970 por meio da instituição da outorga onerosa do direito de construir. Tal semelhança pode ser percebida a partir de algumas características: incidência da outorga sobre o direito de construir exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico; exigência de cobrança de contrapartida em função do

² Os incentivos são: a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; e a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (art. 32 da lei federal nº 10.257/01).

³ Certificado de Potencial Adicional de Construção, cujo conceito foi desenvolvido no capítulo anterior.

potencial adicional de construção concedido ao proprietário ou beneficiário; mensuração da contrapartida conforme o ônus gerado na infra-estrutura.

Do ponto de vista operativo, o Estatuto aprimorou o instrumento, estabelecendo alguns requisitos e procedimentos, tais como a necessidade do Plano Diretor estabelecer as áreas de incidência da outorga onerosa, a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida a ser exigida do beneficiário. Definiu, ainda, que o Plano Diretor também deve prever os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento e como será a destinação dos recursos obtidos por meio das contrapartidas. Para a aplicação dos recursos, devem ser consideradas as seguintes finalidades (Art. 26 da lei federal nº 10.257/01):

- Regularização fundiária;
- Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- Constituição de reserva fundiária;
- Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

3.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

O Plano Diretor Estratégico, lei nº 13.430/02, avançou de tal maneira na definição de procedimentos operativos da outorga onerosa que ela tornou-se praticamente auto-aplicável.

Uma das características dessa auto-aplicabilidade está na delimitação dos instrumentos no território. **A outorga onerosa incide em ampla porção do território**, podendo ser exercida em todas as zonas onde o direito de construir for exercido acima do permitido pela aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico até o limite estabelecido pelo uso do Coeficiente de Aproveitamento Máximo (art. 210 da lei nº 13.430/02). As zonas são aquelas definidas pelos 31 Planos Regionais Estratégicos⁴, sendo o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4.

Outro elemento fundamental para a operação da outorga onerosa é a **destinação e aplicação dos recursos**. Os recursos obtidos por meio das contrapartidas são destinados ao FUNDURB – Fundo Municipal de

⁴ Lei nº 13.885/04.

Desenvolvimento Urbano. Grande parte da extensão territorial do município pode receber os recursos provenientes do FUNDURB, obedecidas as finalidades descritas anteriormente. A amplitude territorial de aplicação dos recursos pode conferir um caráter social à outorga onerosa, fazendo com que uma área carente em infra-estrutura receba recursos originados pela contrapartida paga por um empreendimento construído em um bairro nobre da cidade. Tal característica torna a outorga onerosa um instrumento potencialmente distributivo, isto é, a idéia de ônus gerado na infra-estrutura em função do incremento de densidade vale não somente para a área receptora do empreendimento, mas para todo o território municipal.

Para que haja transparência e critérios objetivos na cobrança da contrapartida é importante a previsão da **forma de cálculo da contrapartida**. A fórmula de cálculo instituída pelo Plano Diretor Estratégico considera aspectos regionais, sociais e locais. O aspecto **regional** é o chamado fator de planejamento **fp**, que varia entre 0,5 e 1,4 conforme os usos residenciais e não residenciais. É uma maneira de variar o valor da contrapartida nos diferentes distritos da cidade, dadas as diferenças dos padrões de urbanização existentes em cada bairro. O aspecto social é chamado de fator de interesse social **fs** e varia entre 0 e 10. É uma forma de reduzir a contrapartida para determinados **usos** conforme o interesse social, como por exemplo, as habitações de interesse social (HIS), que não pagam contrapartida pelo fator de interesse social ser nulo. Já o aspecto **local** ocorre em função do valor do terreno declarado na Planta Genérica de Valores – PGV. Podemos assim exemplificar a fórmula de cálculo:

Ct = Fp x Fs x B Onde:

Ct = contrapartida financeira relativa a cada m² de área construída adicional.

Fp = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4.

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 10.

B = benefício econômico agregado ao imóvel, calculado segundo a seguinte equação:

B = vt ÷ CAb, sendo:

vt = valor do m² do terreno fixado na Planta Genérica de Valores – PGV

CAb = Coeficiente de Aproveitamento Básico. (Art. 213 da lei nº 13.430/02).

Existem casos de isenção do pagamento da contrapartida. Conforme descrito acima, as habitações de interesse social estão isentas do pagamento de contrapartida. Outros usos que também tem o fator de interesse social nulo são os usos institucionais públicos, tais como hospitais públicos, escolas públicas, postos públicos de saúde e creches, unidades administrativas, instituições de cultura esporte e lazer.

Por fim, tratando-se do incremento de área construída, foi previsto um **controle da densidades** através da definição de estoques de potencial adicional de construção para os usos residencial e não residencial por distritos. A SEHAB - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – juntamente com a SEMPLA, controla a emissão de certidões de outorga onerosa. Quando há disponibilidade de estoque e o interessado efetua o pagamento da contrapartida, o estoque é descontado do total. Até o final de 2007 alguns distritos tiveram um considerável consumo do estoque. As Tabelas 3-1 e 3-2 descrevem alguns casos.

Tabela 3-1 Consumo de estoque de potencial adicional de construção por distrito - Uso Residencial

SUBPREFEITURA	DISTRITOS	TOTAL - Lei 13.885/04 (m ²)	COMPROMETIDO ¹ (m ²)	CONSUMO ² (%)
SE	Cambuci	20.000	19.999,92	100,00%
SE	Liberdade	25.000	24.951,06	99,80%
CV	Limão	15.000	12.245,79	81,64%
MG	Vila Guilherme	40.000	30.927,01	77,32%
SA	Campo Grande	130.000	87.087,18	66,99%
LA	Lapa	75.000	47.276,21	63,03%
BT	Rio Pequeno	60.000	26.868,76	44,78%
LA	Vila Leopoldina	190.000	76.905,00	40,48%
BT	Morumbi	30.000	12.120,78	40,40%
PI	Jardim Paulista	60.000	22.986,52	38,31%
IP	Ipiranga	110.000	37.879,09	34,44%
MO	Belém	50.000	17.039,18	34,08%
PE	Vila Matilde	60.000	20.331,87	33,89%
VM	Vila Mariana	200.000	66.201,17	33,10%
AF	Carrão	100.000	32.524,63	32,52%
JT	Jaçanã	15.000	4.299,98	28,67%
LA	Jaguaré	32.000	9.049,14	28,28%
SE	Consolação	80.000	20.611,84	25,76%
IP	Cursino	110.000	27.912,02	25,37%
SE	Bela Vista	50.000	11.592,47	23,18%

¹ Estoque comprometido: registra a soma dos potenciais construtivos já adquiridos por outorga onerosa, bem como dos potenciais construtivos com proposta de aquisição, em fase de pagamento.

² Foram selecionados os 20 distritos com maior consumo.

Fonte: <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/urb_estoques_potencial_construtivo.php>

Nota-se grande disparidade no valor dos estoques estabelecidos em cada distrito. Em alguns deles, como o Tatuapé⁵, foi definido um estoque de potencial adicional de construção residencial de 350.000m², enquanto que para o distrito de São Rafael foram definidos apenas 3.000m². Essas diferenças derivam de diversos fatores, como por exemplo, a área do distrito e o histórico de investimento imobiliário, que contribuiu para definir os estoques em função da tendência de incremento de área construída. Portanto, o consumo deve levar em conta não somente o percentual, mas o volume total. Se observarmos o consumo do estoque relativo ao uso não residencial, o distrito que teve o maior consumo em termos de porcentagem foi o Morumbi (90%), sendo consumidos 8.908m² dos

⁵ Os distritos aqui exemplificados não constam das tabelas 2 e 3, mas constam da tabela original que pode ser consultada em <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/urb_estoques_potencial_construtivo.php>.

10.000m² estabelecidos. No entanto, o maior volume consumido para o uso não residencial foi de 12.647m² no distrito de Moema, representando um consumo percentual de apenas 12,65% dos 100.000m².

Tabela 3-2 Consumo de estoque de potencial adicional de construção por distrito - Uso Não Residencial

SUBPREFEITURA	DISTRITOS	TOTAL - Lei 13.885/04 (m ²)	COMPROMETIDO ¹ (m ²)	CONSUMO ² (%)
BT	Morumbi	10.000,00	8.907,92	89,08%
JT	Jaçanã	5.000,00	4.023,98	80,48%
LA	Jaguapé	8.000,00	3.752,38	46,90%
MG	Vila Guilherme	10.000,00	4.633,15	46,33%
IQ	Cidade Líder	5.000,00	1.960,19	39,20%
PJ	Jaraguá	4.000,00	1.020,08	25,50%
BT	Vila Sônia	50.000,00	8.501,51	17,00%
IP	Ipiranga	10.000,00	1.600,64	16,01%
VM	Moema	100.000,00	12.647,10	12,65%
SE	Bela Vista	40.000,00	4.710,81	11,78%
ST	Santana	60.000,00	6.673,49	11,12%
LA	Lapa	20.000,00	2.078,66	10,39%
SE	Santa Cecília	30.000,00	2.517,13	8,39%
ST	Mandaqui	20.000,00	1.409,50	7,05%
MO	Brás	90.000,00	6.283,15	6,98%
SE	Consolação	60.000,00	4.082,66	6,80%
PI	Jardim Paulista	50.000,00	3.129,26	6,26%
SE	Liberdade	105.000,00	6.403,47	6,10%
VM	Saúde	70.000,00	4.246,45	6,07%
MO	Belém	40.000,00	2.338,69	5,85%

¹ Estoque comprometido: registra a soma dos potenciais construtivos já adquiridos por outorga onerosa, bem como dos potenciais construtivos com proposta de aquisição, em fase de pagamento.

² Foram selecionados os 20 distritos com maior consumo.

Fonte: <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/urb_estoques_potencial_construtivo.php>

3.3 Operações Urbanas Consorciadas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

3.3.1 Aspectos institucionais

A concepção de Operação Urbana Consorciada no Plano Diretor Estratégico de São Paulo é praticamente a mesma estabelecida no Estatuto da Cidade, isto é: obrigatoriedade de ser aprovada em lei e de conter um plano; possibilidade de concessão de incentivos urbanísticos; obrigatoriedade dos recursos obtidos através das contrapartidas serem destinados dentro do perímetro da Operação Urbana, possibilidade de emissão de CEPAC's; etc. As características específicas ficam por conta dos extensos perímetros previamente estabelecidos para as futuras Operações Urbanas (variando de 450 ha a 7.000 ha) e pelas áreas de incidência dessas novas operações, reconhecidas como área de "intervenção estratégica" em função dos processos de transformação econômica em que estão submetidas. Esse papel estratégico atribuído pelo Plano Diretor Estratégico pode

ser reconhecido pelos objetivos atribuídos às Operações Urbanas (Art. 227 da lei nº 13.430/02):

- Implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- Otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;
- Implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;
- Ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo;
- Implantação de espaços públicos;
- Valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
- Melhoria e ampliação da infra-estrutura e da Rede Viária Estrutural;
- Dinamização de áreas visando à geração de empregos.

Ora, tais objetivos parecem valer somente nas premissas no Plano Diretor Estratégico, se analisarmos os resultados obtidos nas operações urbanas na década de 1990 e as lógicas do ‘modelo’ adotado em São Paulo⁶. Afinal, desde que instituídas pela Prefeitura de São Paulo, as operações urbanas geraram R\$ 1,5 bilhões aos cofres municipais (ver quadro 2-4 no Capítulo II), que resultaram em obras eminentemente viárias e que por sua vez intensificaram a dinamização do mercado imobiliário, enquanto as transformações urbanísticas estruturais e as melhorias sociais ficaram no papel.

Outros aspectos específicos para o caso de São Paulo é que nas Operações Urbanas Consorciadas o coeficiente de aproveitamento pode chegar a 4 mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que internamente aos perímetros das Operações Urbanas será regida pelas leis específicas de cada operação⁷. Nas Operações Urbanas aprovadas a partir de 2001, a obtenção de potencial adicional de construção e o correspondente pagamento de contrapartida passaram a ser operados mediante a emissão de CEPAC. Como explicado anteriormente, o CEPAC se constitui na sua essência numa contrapartida antecipada de um benefício concedido. É um título que vale metros quadrados de potencial adicional de construção ou metros quadrados de modificação de parâmetros urbanísticos e de usos, cujo valor inicial estipulado é aquele referente à contrapartida correspondente ao benefício concedido. Como uma Operação Urbana não incide em áreas com valores imobiliários homogêneos, existem diferenças nos valores do CEPAC entre áreas de uma mesma Operação Urbana, conforme os diferentes setores. Por se tratar de um título, pode ser negociado na Bolsa de Valores e é

⁶ A partir das análises desenvolvidas no Capítulo II.

⁷ O artigo 301 da Lei nº 13.430/02, que institui o Plano Diretor Estratégico, estabelece que ficam mantidas as disposições das leis específicas das operações urbanas vigentes anteriormente à instituição do Plano Diretor Estratégico (PDE), inclusive os dispositivos referentes aos coeficientes de aproveitamento máximo permitidos.

emitido em leilão, cujo procedimento é instruído pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Isso significa que quem quiser adquirir os benefícios previstos nas Operações Urbanas deverá obter o número de CEPAC correspondente ao benefício desejado e atender aos requisitos estabelecidos na lei da Operação Urbana⁸. As vantagens do CEPAC estariam basicamente na vinculação dos recursos obtidos a obras e projetos claramente definidos na lei da Operação Urbana que o originou, uma vez que a emissão de CEPAC deve se apoiar na finalidade direta de financiar uma intervenção urbana. Contudo, em alguns casos, como na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, tal vinculação a um conjunto de projetos não garante a prioridade de atendimento a intervenções de caráter social, uma vez que na primeira emissão, foram realizadas somente as obras do complexo viário Real Parque, estando as 600 unidades de HIS ainda no papel. Outra vantagem do CEPAC é a antecipação de recursos à Prefeitura para que as obras sejam executadas.

3.3.2 Novos lugares e condições para a aplicação das Operações Urbanas

A lei nº 13.430/02 manteve as disposições das leis das operações urbanas vigentes⁹ 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 Pêssego e Tiquatira (Art. 225 da lei nº 13.430/02).

A inserção territorial das novas operações urbanas está relacionada à Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana definida pelo macrozoneamento do Plano Diretor Estratégico. São basicamente as áreas das várzeas dos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí ocupadas por antigos distritos industriais, por grandes equipamentos desativados e estruturadas pelas vias marginais e pelo extenso eixo ferroviário. Trata-se de um território em processo de dinamização da atividade imobiliária, sobretudo para o uso residencial, focada nas áreas vacantes e nos bairros industriais tradicionais. O crescente interesse imobiliário ocorre, provavelmente, em função do deslocamento das plantas industriais, pelas perspectivas de melhoramento da infra-estrutura, em função da modernização da ferrovia e pela recente alteração do zoneamento. Tal condição supõe o emprego do instrumento das operações urbanas para promover a recuperação ambiental e paisagística, a otimização da infra-estrutura instalada e para incentivar os usos mistos, ao longo de uma zona cuja configuração proporciona uma transição e interface entre o centro expandido e a área periférica da cidade.

⁸ Logicamente que tal condição vale para as operações urbanas que preverem a aplicação do CEPAC.

⁹ Lembrando novamente que o artigo 301 da Lei nº 13.430/02 estabelece que ficam mantidas as disposições das leis específicas das operações urbanas vigentes anteriormente à instituição do PDE.

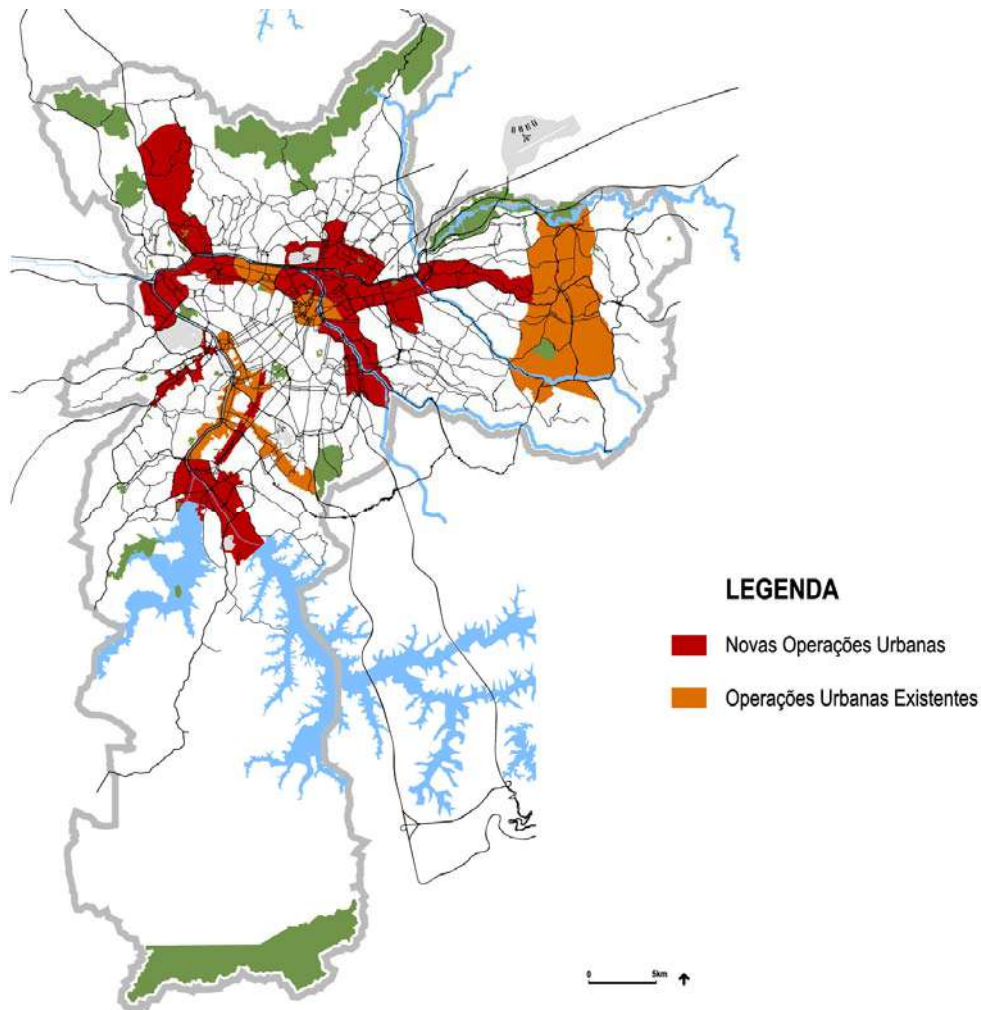


Figura 3-1
Mapa geral das
Operações Urbanas no
Plano Diretor
Estratégico do
Município de São Paulo.

FONTE: Lei nº 13.430/02.

3.4 Diferenças e semelhanças entre Operações Urbanas e Outorga Onerosa do Direito de Construir em São Paulo

A aplicação do potencial construtivo adicional e a correspondente cobrança contrapartida, praticados nas áreas de Operação Urbana e de Outorga Onerosa são muito semelhantes. Isto é, hoje em dia, quem quiser exercer o direito de construir acima do correspondente à aplicação do coeficiente de aproveitamento básico, definido no zoneamento, até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo, deverá ser regido pelas regras da Operação Urbana se o imóvel estiver dentro do perímetro de uma Operação Urbana. Se o imóvel estiver localizado fora de um perímetro de Operação Urbana ou se a lei de uma nova operação ainda não tiver sido aprovada, deverá ser regido pelas regras gerais do Plano Diretor. Para tanto, no caso da Operação Urbana, a compra do potencial adicional de construção poderá ser via aquisição de CEPAC e no caso da Outorga Onerosa a compra do potencial adicional poderá ser paga em dinheiro segundo a aplicação dos critérios de cálculo já descritos. Podemos dizer que em relação ao mecanismo de concessão de benefícios e cobrança de contrapartida nas

Operações Urbanas e na Outorga Onerosa, há muita semelhança, havendo apenas algumas diferenças nos procedimentos estabelecidos em cada instrumento.

Relativamente aos resultados urbanísticos e ao efeito redistributivo dos recursos auferidos com as contrapartidas, ambos os instrumentos, na maneira pela qual foram concebidos em São Paulo, se diferem no conceito. Nas Operações Urbanas Consorciadas o enfoque estaria na realização de um projeto urbano, com vistas à obtenção de melhorias urbanas estruturais, ambientais e sociais, sendo que os recursos auferidos com as contrapartidas seriam aplicados na mesma área através da realização de obras. Tais obras, de natureza pública, por sua vez, podem gerar a valorização dos imóveis, mas não existe mecanismo para mobilizar, recuperar e distribuir essa valorização imobiliária gerada por obras públicas. Em síntese, as Operações Urbanas, pela maneira como foram concebidas em São Paulo, **concentram recursos, públicos e privados, num determinado perímetro e tem enfoque transformador do território nele contido.**

Já a Outorga Onerosa tem como enfoque a obtenção de recursos para amortizar o ônus gerado na infra-estrutura em função do adensamento incentivado por ela, se apoiando na premissa de recuperar a valorização imobiliária gerada pela modificação da legislação urbana. A característica fundamental da destinação dos recursos obtidos por meio da Outorga Onerosa é a ampla abrangência territorial. Todo o município pode receber os recursos, fazendo com que uma área carente em infra-estrutura receba recursos originados pela contrapartida paga por um empreendimento construído em um bairro nobre da cidade, em outra localização. Se no Solo Criado o criador de solo deveria pagar pelo ônus gerado na infra-estrutura em função do solo adicional, na outorga onerosa ocorre o mesmo, porém a noção de ônus é traduzida em recursos financeiros e em quase toda a amplitude do município.

Em síntese, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada um instrumento mais progressista que a Operação Urbana, a partir da possibilidade de captura de recursos em áreas nobres e valorizadas da cidade para serem aplicados em áreas pobres ou em projetos de interesse social. Contudo, a capacidade indutora de transformações urbanas torna-se reduzida, na medida em que adensamento e investimento público ocorrem de modo dissociado no território. Já nas Operações Urbanas, a conjugação de normas urbanísticas específicas ao adensamento e aos projetos públicos, parece conferir um maior poder de indução às transformações urbanas ensejadas no Plano Diretor. O Quadro 3-1 a seguir ilustra algumas das diferenças e semelhanças entre as Operações Urbanas e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, partindo dos princípios estabelecidos para estes instrumentos e não exatamente da prática dos mesmos.

Quadro 3-1 Comparativo entre Operação Urbana Consorciada e Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor Estratégico		
	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA	OUTORGA ONEROSA
Regulamentação	- Plano diretor - Lei específica	Plano diretor
Incentivos	- Modificação de parâmetros urbanísticos - Alterações das normas edículas - Regularização de construções	- Potencial adicional de construção - Alteração de uso
Aplicação dos recursos	- Dentro do perímetro da operação	- Em praticamente toda área urbana
Abrangência	- Perímetros de 400 a 7.000ha - Intervenção: local – projeto urbano	- Considerável porção da área urbana - Intervenção: local - setorial
Pressuposto urbanístico	Transformação urbanística estrutural	Obtenção de recursos para o desenvolvimento urbano via recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público (por meio da alteração da legislação urbana)

Fonte: Elaborado e editado pelo autor a partir das leis nº 13.430/02 e nº 13.885/04

3.5 Revisão do conceito de Operação Urbana: análise crítica e construção de novas estratégias

3.5.1 Avaliação das Operações Urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro

Em 2001, na Gestão da Prefeita Marta Suplicy, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) criou um Departamento de Projetos Urbanos que ficou responsável pela formulação dos planos das novas operações urbanas. Até então, as Operações Urbanas tinham como responsável por sua gestão a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB). A partir da criação do Departamento de Projetos Urbanos, todo o trabalho de formulação das novas operações urbanas ficou a cargo deste departamento, permanecendo na EMURB a gestão das operações urbanas vigentes. Deste modo, criou-se uma divisão institucional entre os trabalhos de formulação e de gestão das operações urbanas, fazendo com que uma nova equipe fosse constituída, favorecendo o ambiente institucional e político para impulsionar a revisão do conceito de operação urbana.

De fato, a metodologia de formulação das novas Operações Urbanas partiu de uma análise crítica das Operações Urbanas existentes. Os trabalhos deste Departamento foram iniciados através da avaliação dos resultados obtidos até então com as operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo até 2001. As Portarias do Gabinete da Prefeita nº 131, nº 132 e nº 133 de 8 de maio de 2001 previram a constituição de grupos de trabalho com a seguinte finalidade: “(...) avaliar os resultados das Operações Urbanas em andamento e proposições de novos procedimentos, encaminhamentos e posturas técnicas referentes a processos de análise de propostas de Operação Urbana (...)”. (PMSP/DOM, 2001,

p. 2). Cada grupo de trabalho ficou responsável por uma operação urbana, sendo consolidado para cada uma delas um relatório dos estudos desenvolvidos relativos à avaliação crítica e à proposição de elementos para elaboração de resolução normativa. Os principais problemas identificados a partir dos relatórios de avaliação crítica podem ser assim resumidos (SEMPA, 2001a, 2001b e 2001c):

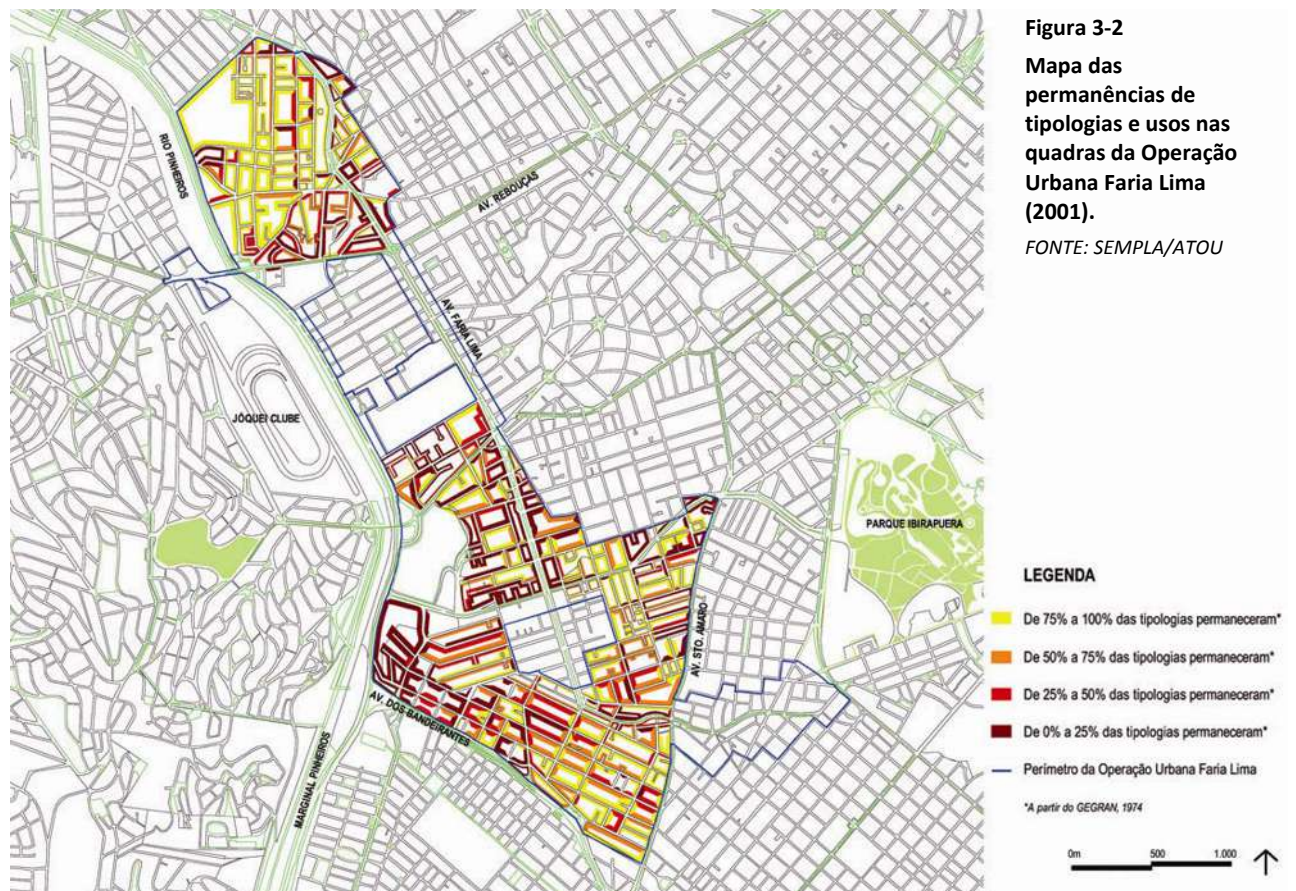
- Os textos de lei provocavam incertezas, tanto no poder público como na iniciativa privada, sobre os reais objetivos de cada operação.
- Falsa expectativa de sustentabilidade financeira da operação urbana. Os tempos entre a realização dos investimentos públicos e a obtenção de recursos oriundos das contrapartidas geravam descompasso entre custos e receitas.
- Entendimento equivocado da operação urbana como uma operação eminentemente financeira frente ao potencial transformador deste instrumento.
- Tratamento homogêneo de porções do território com características diferentes entre si.
- Emprego limitado do instrumento na concessão de incentivos urbanísticos, sob a prerrogativa de obtenção de recursos para o financiamento de obras pouco claras quanto aos objetivos técnicos e quanto à relevância de transformação urbana desejada.
- Falta de critérios objetivos para o cálculo de contrapartidas.
- Ausência de investimentos em programas habitacionais de interesse social.
- Descompasso entre adensamento ofertado por meio da concessão de potencial adicional de construção e a sobrecarga na rede viária decorrente da geração de viagens dos novos empreendimentos denominados pólos geradores de tráfego.
- Apropriação particular das mais valias-urbanas geradas por obras públicas e pelos benefícios concedidos pela legislação urbana, dada a intensa valorização imobiliária ocorrida em algumas áreas.

Esses relatórios ainda apontaram diretrizes para a revisão das operações urbanas vigentes, que também seriam úteis num momento posterior, na formulação dos planos das novas operações urbanas.

Um dos elementos analisados nos relatórios foi a necessidade de se dividir o perímetro da operação urbana em setores. Os estudos levaram em conta, por exemplo, a análise das permanências do tecido urbano estruturado nas últimas décadas. No caso da Operação Urbana Faria Lima, foram realizadas vistorias para verificação do uso do solo atual (em 2001), comparando-se a ocupação atual (em 2001) com a ocupação existente em 1974 (tomando por base os dados do GEGRAN). Esse estudo gerou o mapa das permanências de tipologias e usos, conforme Figura 3-2, cujo grau de transformação foi aferido por face de quadra.

Tais estudos apontaram a necessidade de divisão do perímetro da operação urbana em setores, denominada “setorização”, como principal critério para revisão dos procedimentos técnicos de controle do uso do solo. Tal setorização se tornou um elemento-chave para a operação dos planos das operações urbanas,

pois permite: o **controle de densidades** (1), a **gradação dos incentivos urbanísticos** (2) e a **cobrança de contrapartida diferenciada** por usos (3).



Para o primeiro caso (1), as densidades seriam controladas principalmente pela capacidade de suporte do sistema viário, isto é, a capacidade da infraestrutura viária instalada e a ser melhorada em absorver a sobrecarga viária decorrente do incremento de viagens em função do adensamento populacional. Nesse sentido, o redesenho do perímetro em setores passa a considerar as diferenças de configuração urbana, de articulação e hierarquização da trama viária e do dimensionamento do carregamento viário para cada setor (a partir de simulações conforme cenários futuros).

Para o segundo caso (2), seria definido um estoque (limite) de área adicional de construção, conforme a disponibilidade de área passível de transformação e de interesse de investimento imobiliário. Logicamente que tal estoque seria compatibilizado com a capacidade de suporte do sistema viário.

Para o terceiro caso (3) seriam definidos valores diferenciados de contrapartida segundo os valores venais (cadastrais) dos terrenos e conforme o incentivo pretendido para determinados usos e tipologias.

A metodologia empregada, tanto para a definição de estoques de potencial adicional de construção, quanto para a definição de critérios de cálculo de

contrapartidas, foi o método AMP – Áreas Mais Prováveis de Transformação¹⁰. Tal método consiste na definição de ‘filtros’, tomando-se por base os critérios urbanísticos e mercadológicos, que estabelecem tendências de disponibilização de solo para renovação de densidades e de usos, a partir do cadastro oficial de terrenos (TPCL) e da área construída existente. O resultado dessa ‘filtragem’ é submetido a uma nova análise mercadológica e urbanística que delinea a tendência dos terrenos a participarem da operação urbana (que utilizam os incentivos urbanísticos previstos na lei) e aqueles que não participam (que não utilizam os incentivos). Por fim, os levantamentos e pesquisas de mercado apontam os valores dos imóveis por setores, para que sejam definidos os fatores de cálculo da contrapartida juntamente com critérios de planejamento urbano.

Por fim, os relatórios apontaram princípios e diretrizes que passariam a orientar a formulação das novas operações urbanas consorciadas, quais sejam (SEMPA, 2001a, 2001b e 2001c):

- Necessidade de estabelecer um plano urbanístico com regras claras e criteriosas quanto aos investimentos públicos a serem promovidos, os benefícios a serem concedidos, as contrapartidas a serem exigidas e as formas de controle às quais os empreendimentos deverão ser submetidos.
- Avançar na melhor definição técnica dos projetos públicos.
- Dotar a gestão da operação urbana de critérios objetivos e transparentes na concessão de benefícios e correspondente cobrança de contrapartidas.
- Explorar o emprego de outros instrumentos urbanísticos para a viabilização de intervenções urbanas.
- Definir projetos urbanos que conjuguem a melhoria dos espaços públicos com a melhor configuração do espaço privado.

3.5.2 PRIOU¹¹: uma estratégia em construção para as novas operações urbanas

A partir da avaliação realizada pela SEMPLA em 2001, é possível uma interpretação de que o conceito de operação urbana passou a se constituir numa **estratégia para o desenho e a gestão das transformações urbanas em um extenso território e num médio prazo**, partindo-se da premissa da participação da sociedade e do investimento privado em tais transformações. A partir desse entendimento, podemos derivar as seguintes reflexões:

¹⁰ O método AMP foi desenvolvido através de consultoria da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP.

¹¹ PRIOU significa Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística. Trata-se do nome atribuído ao plano urbanístico das novas operações urbanas. Este termo não está vinculado somente à peça do plano urbanístico, mas a uma metodologia de formulação desses planos. Veremos ao longo deste capítulo uma breve descrição desta metodologia.

- Invariavelmente, os projetos urbanos consorciados devem estar submetidos a mecanismos que permitem que a ‘parceria’ entre investimento privado e o Poder Público se efetive. Portanto, parte-se de uma hipótese de planejamento urbano que deve envolver, no todo ou em parte, o fator econômico no desenvolvimento urbano.
- Como decorrência disso, o Poder Público tem o papel de submeter o interesse econômico (e imobiliário) ao interesse público (princípio da função social da propriedade), cumprindo o Estado o seu papel (abrangente) de ‘regular o mercado’ e a Prefeitura o seu papel (específico) no ordenamento do desenvolvimento urbano.
- As variáveis de transformação e de estruturação do território pressupõem um plano que assim as reconheça: por um lado, a escala e o funcionamento das infra-estruturas são determinantes de um recorte territorial mais amplo; por outro, as diferenças e as partes constituintes desse território devem ser reconhecidas por sua gênese de formação e pela oportunidade de transformação.
- A escala, as variáveis e o tempo de implementação envolvem diversos agentes na viabilização de uma operação urbana. Nesse sentido, a gestão de todo o processo de formulação, implementação e avaliação deve conter um ‘desenho administrativo’ e de participação da sociedade que dê conta dessa complexidade.
- De um modo geral, as lógicas de transformação da cidade, pelo menos nas últimas décadas, estão à margem dos planos e projetos públicos como ações de planejamento. Assim sendo, seria ilusório acreditar que uma operação urbana poderia reverter, sozinha, essas lógicas. Posto isto, o instrumento não deve ser superestimado como política pública, devendo ser compatibilizado com os fatores reais de produção da cidade (formal e informal, legal e ilegal, racional ou irracional) e com as estratégias de governo para o desenvolvimento urbano do Município.

O momento favorável e a disposição política para uma revisão do conceito de operações urbana em 2001 possibilitou o delineamento de uma nova estratégia para a formulação dos planos das operações urbanas.

A concepção desses novos planos tomou por base a necessidade de se estabelecer um plano em lei que seria implementado ao longo de 15 a 20 anos, passando por diversas gestões do governo municipal e que seria dependente da obtenção de recursos para financiamento integral das obras públicas. Portanto, por um lado o plano deveria conter uma **definição específica e precisa** das atuações urbanísticas, e por outro, deveria conter certo grau de **flexibilização**, tendo em vista a gradual obtenção de recursos no tempo, a execução de obras em cronogramas precisos e a incerta adesão e distribuição dos investimentos

privados no território. Nesse sentido foi explorado o conceito do **‘plano-referência’**, que **conjugaria os elementos precisos e flexíveis**, “constituindo num termo que possa antecipar, balizar ou controlar as futuras ações dos agentes públicos e privados no âmbito espacial e legal de atuação de cada operação” (SALES, 2005b). Este plano foi denominado de PRIOU, que segundo Sales (2005b),

[...] é a palavra que abrevia o termo *Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística*, remetendo, foneticamente, ao objetivo final desse próprio instrumento; qual seja, elaborar estudos e projetos, prefigurar cenários potenciais de construção e compatibilizá-los com vistas a definir um *programa de prioridades* (conteúdo, valor, etapas) de investimento no marco de atuação de uma determinada operação urbana.

As etapas e componentes do PRIOU são os seguintes (SALES, 2005b):

- discriminação do perímetro de atuação de uma operação urbana e a subdivisão em setores da área delimitada, segundo critérios analíticos e operativos derivados da específica condição urbana de cada um deles.
- identificação e caracterização dos problemas urbanos, bem assim dos objetivos urbanísticos, ambientais e sociais a serem alcançados.
- desenvolvimento e definição técnica das diretrizes de intervenção pública, discriminando as melhores e mais viáveis soluções em nível de estudo preliminar ou anteprojeto.
- previsão e estimativa das condições e quantidades de realização de potencial de construção adicional por parte da iniciativa privada, mediante simulação de cenários ou modelos tipológicos e volumétricos de ocupação do solo possíveis pela utilização das exceções legais previstas pelo instrumento operação urbana.
- compatibilização entre o investimento público e o empreendimento privado, estabelecendo um programa de implantação, que contemple a definição de prioridades, a seqüência e o encadeamento de execução das ações propostas em consonância com a relação custos das obras públicas / previsão de ingresso dos recursos de contrapartida.

A título de exemplo do processo de elaboração do PRIOU temos as seguintes atividades e etapas desenvolvidas no contexto da formulação da Operação Urbana Consorciada Vila Sônia (SEMPA, 2003):

- Caracterização prévia do território de atuação: Compreende abordagem crítica, “de conjunto”, da estrutura urbana, com vistas a reconhecer, contextualizar e caracterizar as condições e problemas presentes na área-objeto de operação, identificando a sua relação com âmbitos, disciplinas e temáticas complementares, bem assim as lógicas e as potencialidades de transformação. Isto permitirá enunciar as linhas de concepção urbanística geral a ser adotada, e verificar e qualificar —conceitual, temática e tecnicamente— as diretrizes urbanísticas (de intervenção e ordenação) preliminarmente propostas e justificar os ajustes ou as hipóteses que se mostrarem necessários ou pertinentes.
- Desenvolvimento e estudo de viabilidade das diretrizes de intervenção: Desenvolvimento técnico das diretrizes de intervenção pública direta propostas, por meio do estudo das “melhores” e mais “viáveis” alternativas arquitetônicas, urbanísticas, civis e paisagísticas, o que supõe precisão de sua concepção morfológica, funcional e estrutural, especificação dos componentes dimensionais e

construtivos, bem assim estimativa das quantidades, prazos, etapas e valores correspondentes. O resultado esperado é seleção e definição dos projetos e obras públicas cujo conjunto, compondo o programa de investimentos públicos diretos da operação urbana, constituirá a coluna dorsal do processo de transformação deste setor da cidade.

– Estudo do potencial de nova construção: Estudo e proposição de cenários de uso e ocupação do solo privado, por meio de modelos de configuração tipológico-volumétrica e funcional. Respeitados critérios de coerência com a capacidade infra-estrutural, instalada ou prevista, e parâmetros de compatibilidade com as pré-existências físico-formais, sociais e ambientais, tais cenários e modelos devem refletir, à luz de exceções urbanísticas previstas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Estratégico, a possibilidade de ampliação dos potenciais construtivos. Tais exceções decorrem da possibilidade de “modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como (de) alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente” (...). Tais cenários e modelos subsidiarão e balizarão as linhas de atuação normativa ou indutora da operação.

– Plano geral de implantação: Compatibilização e consolidação das propostas de intervenção e ordenamento urbanístico, tendo em vista sua articulação e integração entre si e com relação aos diversos sistemas e escalas, redes e espaços complementares. A partir de uma “visão de conjunto”, que correlaciona as “escalas”, “temas”, elementos e fatores de transformação implicados, e inter-relaciona programa de investimentos públicos e indução ao empreendimento privado, o objetivo é estabelecer linhas prováveis de encadeamento das ações e estipular as fases de sua implantação tendo em vista os custos decorrentes e os benefícios-efeitos esperados.

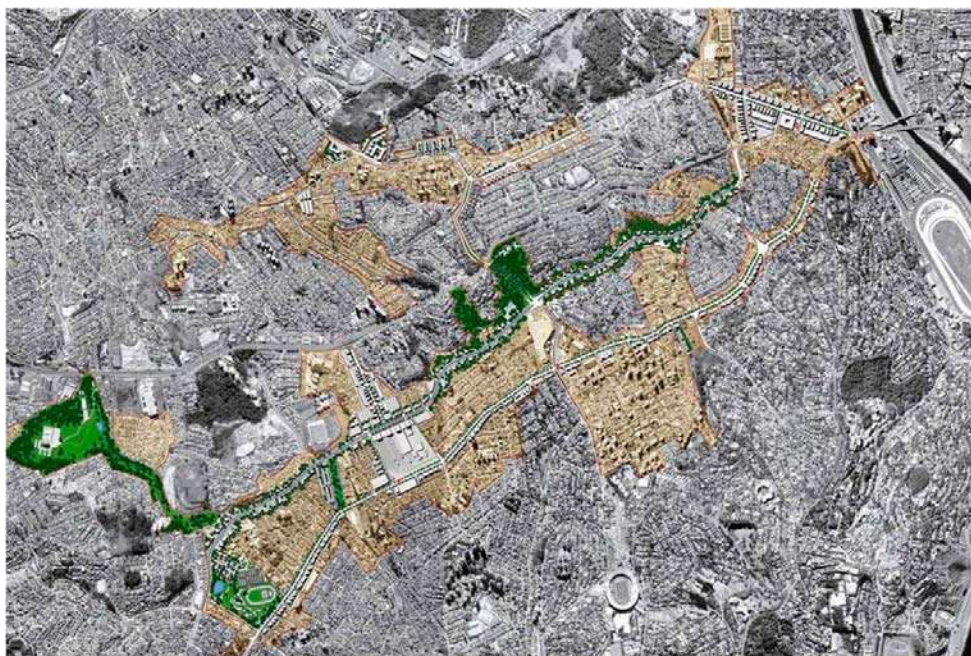


Figura 3-3
Mapa geral do PRIOU
da Operação Urbana
Vila Sônia (em estudo).

FONTE: SEMPLA/ATOU

A metodologia do PRIOU retoma, em parte, a gênese do conceito de operação urbana da década de 80, na medida em que vincula as operações urbanas a planos que articulam projetos urbanos, como maneira de concretizar as ações estratégicas do Plano Diretor. O PRIOU ainda procura aprimorar o conceito de articulação e integração de intervenções urbanas frente às condicionantes e desafios de intervenção na cidade contemporânea, quando considera as

demandas e as oportunidades, quando reconhece as potencialidades e as limitações à transformação urbana, quando conjuga incentivos e condicionantes, quando equilibra benefícios e contrapartidas, e, sobretudo, quando faz prevalecer o interesse público sobre o particular. Essa última característica talvez seja o elemento de maior diferenciação das novas operações, pois as áreas objeto de operação urbana passam a ser aquelas que requerem a reestruturação frente aos processos de transformação urbana aos quais estão submetidas, em detrimento de outras áreas onde prevalece o interesse eminentemente privado na especulação de novas frentes de atuação do mercado imobiliário.

Contudo, a viabilização financeira destes novos planos urbanísticos ainda parece ser um elemento deficiente, posto que se o interesse imobiliário for reduzido ou não recorrer aos benefícios concedidos na legislação urbana, o fundo da operação urbana dependerá de recursos públicos ou de novas estratégias de mediação da participação privada para ser viabilizado. Isso fica evidente quando o PRIOU se limita à adoção do Solo Criado como principal mecanismo para mediar a participação privada. A concessão de potencial adicional de construção ainda prevalece nos estudos das operações urbanas em curso, sendo que as perspectivas de emprego dos CEPAC's e de gestão das intervenções através da EMURB aproximam estas novas operações urbanas ao formato de gestão das Operações Urbanas Água Espreada, Faria Lima e Rio Verde – Jacu, as mais recentes.

É cedo para extrair conclusões sobre um 'novo modelo' das novas operações urbanas. O que buscamos neste trabalho é a análise das idéias que giram em torno da formulação de planos urbanísticos, com o intuito de identificar os elementos que determinam o conceito de Operação Urbana e de Solo Criado. Nesse sentido, acreditamos que o emprego do Solo Criado (ou da outorga onerosa) como o único mecanismo de recuperação de mais-valias e de mediação da participação privada, ainda seja um elemento limitador da operação urbana, tornando-a um instrumento voltado predominantemente ao adensamento e que corre o risco de limitar a atuação privada aos segmentos do mercado imobiliário voltados aos empreendimentos de elevado padrão.

3.6 Evolução do conceito de operação urbana: síntese

Como vimos no início deste trabalho, a gênese das operações urbanas está na recorrência aos instrumentos que acelerassem as transformações urbanas priorizadas nos planos diretores. Na década de 1980, o conceito que prevalecia sobre operação urbana era a atuação urbanística englobando ações públicas e privadas coordenadas pelo Poder Público, desenvolvida em âmbito territorial delimitado, atrelada a projeto urbano e submetida às diretrizes do Plano Diretor,

com a faculdade de serem adotadas ações de natureza normativa e de serem promovidos investimentos diretos em obras. Esse conceito **dissociava o mecanismo do Solo Criado das operações urbanas**, na medida em que este era analisado num outro contexto, compreendido como um instrumento de controle do uso do solo e de controle da especulação imobiliária a partir do exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento único para toda a cidade. Tal condição nos habilita à seguinte constatação:

a) Na fase de introdução das idéias, as operações urbanas tratavam essencialmente de transformações estruturais no território. Estavam, portanto, totalmente **vinculadas ao plano urbanístico**, seja específico, seja geral.

b) Também na fase de introdução das idéias, o Solo Criado tratava da recuperação da mais-valia gerada pelas possibilidades de maior edificação nos terrenos. Relacionava-se mais diretamente ao **zoneamento** do que ao Plano Diretor.

Era evidente que o Solo Criado teria mais espaço institucional para ser explorado a partir do zoneamento, e as operações urbanas, enquanto projetos urbanos, ficariam no esquecimento.

Tal constatação se fundamenta pelo fato do Solo Criado estar mais vinculado ao ambiente operativo do zoneamento, que por sua vez “[...] ocupou o lugar do plano enquanto prática: [o zoneamento] passou a atuar como instrumento que responde às novas necessidades de controle dos setores mais valorizados da cidade, com a intensificação e diversificação da atividade imobiliária [...]” (FELDMAN, 2005, p. 278). Ao analisar a consolidação da estrutura de planejamento urbano no âmbito institucional do município de São Paulo no período entre 1947 a 1972, Feldman (2005, p. 279) esclarece o papel secundário que o Plano Diretor assume dando lugar ao zoneamento como instrumento de controle do uso e ocupação do solo. Se considerarmos o período de introdução das idéias de Operação Urbana e de Solo Criado, isto é, as décadas de 1970 e 1980, o zoneamento estava mais do que enraizado na SEMPLA, o que fortalecia o ambiente institucional para a prática do Solo Criado.

Nas décadas de 1980 e 1990, as operações urbanas passam a ter outro conceito: incorporam o Solo Criado como mecanismo de obtenção de recursos e de mediação da participação privada, mesmo que essa característica não estivesse explícita. As operações urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro passam a explorar as possibilidades de modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, notadamente a concessão de potencial adicional de construção. O mecanismo do Solo Criado foi tão bem absorvido pelas operações urbanas, que **o conceito de operação urbana passou a mesclar-se com o de Solo Criado**, fazendo com que ambos se coincidissem por um lado e se confundissem por outro.

Na década de 1990 a prática do Solo Criado, principalmente na Operação Urbana Faria Lima, passou a ter dupla importância: além de viabilizar empreendimentos imobiliários pelas condições ofertadas para o melhor aproveitamento econômico dos terrenos, serviu como modo de flexibilizar a legislação urbana vigente desde a década de 1970, desatualizada das dinâmicas imobiliárias da década de 1990.

Mas foi através das Operações Interligadas nas décadas de 1980 e 1990 que essa característica de **flexibilização da legislação urbana** foi mais intensamente explorada em quase todo o território municipal. Sob a condição de pagamento de contrapartida para produção de unidades habitacionais de interesse social (HIS), o proprietário do terreno poderia explorar o mecanismo do Solo Criado. Foi um momento em que ambos os conceitos de operação urbana e de Solo Criado foram **distorcidos**, na medida em que tanto o planejamento geral da cidade quanto o zoneamento ficaram em segundo plano, pois prevaleceram os princípios de mercado e a negociação pontual e arbitrária do mecanismo interligado.

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 inaugurou um momento de revisão do conceito de operação urbana, ao mesmo tempo em que consagrou, novamente, as possibilidades de combinação do Solo Criado às operações urbanas, na medida em que regulamentou o CEPAC como alternativa a ser adotada na obtenção das contrapartidas oriundas do potencial adicional de construção. Por uma via, foi uma maneira de se superar a experiência das Interligadas, pois o CEPAC tornou-se uma ferramenta criteriosa para efetuar o cálculo e o pagamento da contrapartida, na medida em que antecipa a obtenção de recursos pelo Poder Público, que vincula esses recursos a obras definidas em plano urbanístico próprio aprovado em lei específica e que estabelece procedimento automático na aprovação das contrapartidas. Por outra via, não avançou no estabelecimento de outros instrumentos e mecanismos para recuperação da valorização imobiliária gerada por **investimentos públicos**, tampouco evoluiu na **obrigatoriedade** desta valorização imobiliária ser mobilizada, recuperada e distribuída para a coletividade. E ainda, consagrou o mecanismo do Solo Criado como um sistema financeiro de obtenção de recursos para execução de um plano de obras específico.

Na década de 2000, o conceito de operação urbana foi evoluído e revisto em São Paulo através de algumas iniciativas recentes praticadas pelo Poder Público municipal, através da Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, na formulação dos planos das novas operações urbanas. A operação urbana passou a ser compreendida como uma **estratégia de transformação urbana** amparada por plano-referência constituído por fundo próprio voltado à viabilização de um conjunto de projetos urbanos incidentes em **áreas de intervenção prioritária**, cujas ações públicas e privadas alcançariam resultados urbanísticos estruturais.

Resgatou-se, desta maneira, em parte, o conceito original adotado na década de 1980, estando as maiores inovações na “peça” de planejamento (plano-referência) e nas áreas de atuação na cidade.

Já o conceito de Solo Criado permaneceu praticamente o mesmo. As diferenças ficaram por conta das variadas modalidades de emprego do Solo Criado nas operações urbanas, nas operações interligadas e mais recentemente na outorga onerosa do direito de construir. A partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico, o Solo Criado passou a ser aplicado acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido no zoneamento, se aproximando das origens de introdução do conceito na década de 1970, pois sempre que se falava de Solo Criado, também se falava de coeficiente de aproveitamento único.

Por fim, ao longo das fases de introdução das idéias, de prática e de revisão do conceito de operação urbana e de Solo Criado, nota-se uma semelhança deste último com a experiência internacional francesa, principalmente o TLD, teto legal de densidade. O TLD previa a definição de um limite de edificação e a obrigatoriedade da cobrança de contrapartida para o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento único, o que evidencia uma aproximação deste conceito com a experiência brasileira do Solo Criado e, talvez, alguma influência.

Figura 3-4
Diagrama de evolução do conceito de operação urbana.

FONTE: Desenvolvido pelo autor.



Com base nas análises desenvolvidas, concluímos que a evolução do conceito de operação urbana demonstra que estas tendem mais ao ordenamento territorial do que sua adaptação às possibilidades de emprego do Solo Criado. Isto é, **o potencial transformador das operações urbanas deve ser explorado de modo dissociado do Solo Criado**, pois se presume que ambos os instrumentos apresentam linhas de atuação distintas: as operações urbanas deveriam ser ferramentas de desenho e de ordenamento territorial; e o Solo Criado seria uma ferramenta de obtenção de recursos via controle de densidades e controle da valorização imobiliária, estando totalmente vinculado ao zoneamento. A combinação dessas duas linhas de atuação tem ocorrido nas operações urbanas e podem ser pertinentes em alguns casos, conforme os aspectos territoriais. Mas em outros casos, a conjugação de ambos os instrumentos será limitada, fazendo-se necessária a exploração de outros mecanismos que viabilizem a participação privada nas operações urbanas.

3.7 Intervenções urbanas consorciadas e estratégias associadas: o princípio do compartilhamento equitativo de custos e benefícios a partir do *Land Readjustment*

Diante das limitações identificadas em relação aos mecanismos de mediação da participação privada nas operações urbanas, paralelamente ao processo de revisão das Operações Urbanas, foi realizado pela Prefeitura do Município de São Paulo, através da SEMPLA, um estudo comparativo entre a experiência japonesa com o instrumento do *Land Readjustment* e a experiência de São Paulo com as Operações Urbanas Consorciadas. Esse estudo se desenvolveu através da cooperação técnica entre a Prefeitura do Município de São Paulo e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). O trabalho foi desenvolvido por técnicos da SEMPLA, sendo que a principal atividade consistiu num workshop realizado em 2006, envolvendo profissionais da SEMPLA, da Colômbia e de Curitiba. Tal estudo se mostrou relevante, pois foi nesse contexto que surgiram algumas questões que alimentaram o estudo comparativo desenvolvido no Capítulo IV.

O *Land Readjustment* pode ser definido como (MONTANDON & SOUZA, 2007, p. 18)

[...] um método de desenvolvimento urbano de execução compartilhada em que todos os proprietários e inquilinos contribuem para o financiamento e a realização do projeto, distribuindo de maneira equilibrada os custos e benefícios dos resultados [obtidos].

No modelo japonês - talvez o mais utilizado no mundo -, as principais técnicas aplicadas são: *replotting* (redimensionamento, reposicionamento e reconfiguração de terrenos); a conversão de direitos de propriedade, sendo

mantida a titularidade das propriedades; o compartilhamento equitativo de custos e benefícios, por meio da contribuição em terreno; e a constituição de terreno reserva, com a finalidade de financiamento do projeto (MONTANDON e SOUZA, 2007). A Figura 3-5 a seguir ilustra o esquema do método do *Land Readjustment*.

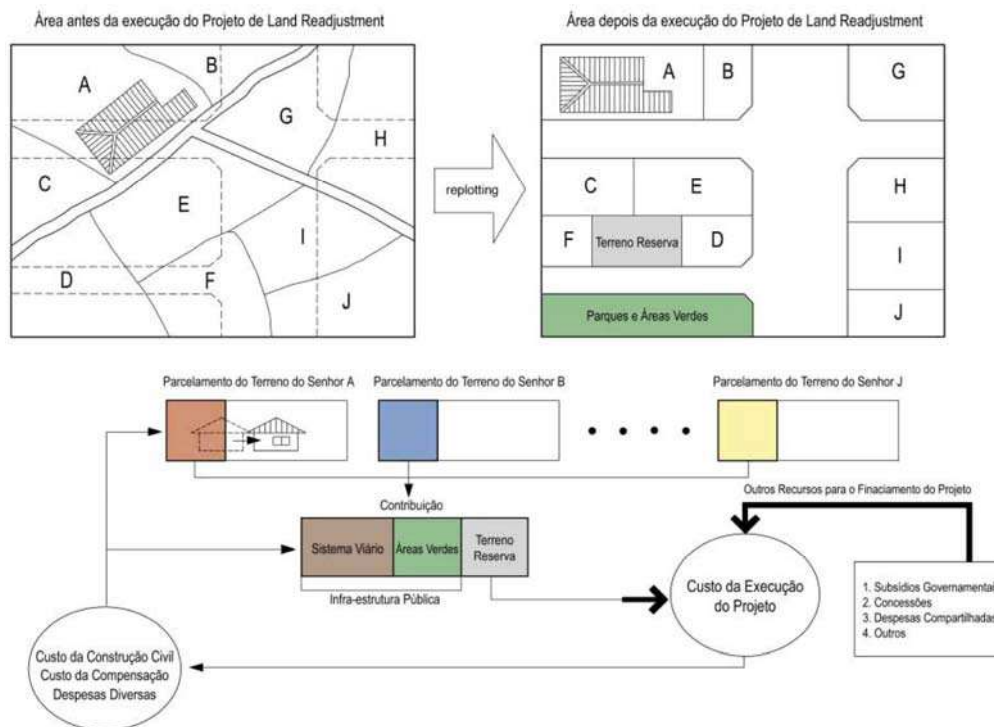


Figura 3-5

Esquema do método do Land Readjustment.

FONTES: MONTANDON & SOUZA, 2007, p. 25.

O pressuposto deste instrumento está na distribuição equitativa de custos e benefícios. Para tanto, se apóia num regime urbanístico da propriedade que possibilita ao Poder Público instituir a obrigatoriedade de adesão dos proprietários situados em áreas inseridas nos perímetros de projetos de desenvolvimento urbano. Isto é, a participação privada não se dá através dos incentivos urbanísticos, mas através da incidência de obrigações ao proprietário, tais como a cessão obrigatória de parte do terreno para execução de obras públicas. Como contrapartida a esta contribuição o proprietário conta com parte da valorização do terreno decorrente das melhorias urbanísticas promovidas pelo projeto.

Essa obrigatoriedade ocorre quando pelo menos 2/3 (ou 66,66%) dos proprietários de uma área objeto de projeto aderirem ao plano. Aos outros 1/3 restantes (ou 33,33%) cabe a participação compulsória sob pena de desapropriação¹². Essa obrigação de adesão ou condicionamento de participação ocorre devido à necessidade de todas as propriedades estarem envolvidas num esquema de compartilhamento de custos e benefícios para que uma determinada transformação urbana seja executada. As obrigatoriedades de cessão e de

¹² Na Colômbia, por exemplo, o percentual mínimo para adesão ao projeto é de 51%.

urbanização, ou seja, os custos, assim como os benefícios da valorização imobiliária, recaem ao proprietário. Nesse sistema, a parceria público-privado, ou ainda, o consórcio estabelecido entre Poder Público, investidor privado e sociedade, não se pauta na concessão de incentivos urbanísticos, mas no estabelecimento de obrigações e direitos a partir de projeto urbano ou dos chamados *districts plans*. Pressupõe, portanto, um maior controle do Estado sobre a atividade imobiliária, submetendo os interesses econômicos aos urbanísticos. Conseqüentemente, conta com um sistema de planejamento urbano com regulamentação complexa¹³.

Quadro 3-2 Comparação entre *Land Readjustment* e Operações Urbanas Consorciadas¹⁴

	<i>Land Readjustment</i>	Operação Urbana Consorciada
Instrumento / mecanismo	Replotting (Transferência de direitos de uma propriedade para outra)	Concessão de incentivos urbanísticos através de legislação e obtenção de contrapartidas
Objetivo	a. Desenvolvimento e implementação de infra-estrutura b. Otimização do uso dos lotes	a. Desenvolvimento de intervenções urbanas estruturais b. Aumento de densidade
Base legal	<i>Land Readjustment Law</i> (1954)	Estatuto da Cidade (2001) e lei específica
Áreas de incidência	Aplicação em áreas próximas e internas à zona urbana	Aplicação na Macrozona de Qualificação e Reestruturação Urbana (PDE)
Dimensões dos Projetos	Geralmente em áreas de 10 a 50 hectares	De 450 a 7000 hectares (perímetro de regulação e não de intervenção)
Agência / órgão de Implementação	Individual, Cooperativas, Municipalidades (Prefeituras), Empresas Públicas ¹⁵	Prefeituras municipais
Características	a. Transformação fundiária b. Desenvolvimento urbano integrado e transformação extensiva c. Justa distribuição dos custos e benefícios d. Preservação de Títulos de Propriedade e. Participação de proprietários	a. Regulamentação extensiva, intervenção localizada b. Pressupõe a recuperação da valorização imobiliária c. Participação de proprietários, moradores, investidores e usuários
Tipos	a. Novos parcelamentos (<i>New Urban Development Type / Sprawl Prevention Type</i>) b. Desenvolvimento de infra-estruturas (<i>Urban Renewal Type / Urban Center Development Type / Urban Reconstruction Type</i>)	a. Renovação urbana de áreas subutilizadas e antigas áreas industriais b. Aumento da densidade e melhoria da infra-estrutura c. Projetos de Desenvolvimento Regional d. Adequação do uso do solo e equipamentos urbanos em função de grandes intervenções em infra-estrutura de transporte coletivo
Contribuição / Contrapartida	a. Doação de parte do terreno b. Financeira c. Obras públicas	a. CEPAC b. Financeira c. Obras Públicas
Incentivos e benefícios concedidos	a. Valorização dos terrenos e imóveis b. Melhoria ambiental e da infra-estrutura urbana c. Redução das taxas de financiamento	a. Potencial adicional de construção b. Alteração de normas de edificação e de usos c. De maneira indireta: valorização dos terrenos

Fonte: MONTANDON & SOUZA, 2007, p. 117.

¹³ A lei nacional do *Land Readjustment* data de 1954, sendo que as primeiras experiências remontam a 1919.

¹⁴ Desenvolvido a partir de: JAPÃO: MLIT, City Bureau e Japan Land Readjustment Association. *Urban Development Project in Japan. s.d, s.l.*

¹⁵ Individuais e em Cooperativas podem ser considerados como corporações públicas.

O estudo realizado pela SEMPLA comparou os instrumentos do *Land Readjustment* e das Operações Urbanas Consorciadas através de uma análise bibliográfica e da realização do workshop interno de avaliação, em 2006, denominado 'Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas: instrumentos urbanísticos de desenvolvimento urbano'. O resumo desse estudo comparativo foi sistematizado no quadro comparativo descrito acima (página anterior).

Um dos aspectos de diferenciação entre *Land Readjustment* e as Operações Urbanas é a escala de intervenção e de gestão. Embora existam projetos de *Land Readjustment* com mais de 1.000ha, a maior parte dos projetos abrange áreas de 10ha a 50ha, enquanto as Operações Urbanas abrangem perímetros de 500ha (Faria Lima), 2.000ha (Diagonal Sul) e 7.000ha (Rio Verde – Jacu). Tal disparidade se dá essencialmente pelas diferenças operativas. O princípio de compartilhamento equitativo de custos e benefícios adotado no *Land Readjustment* supõe a transformação integral de setores urbanos, sendo que todos os terrenos envolvidos são condicionados a participar do custeio das melhorias em infra-estrutura e demais obras públicas. Assim, a transformação é extensiva a todo o perímetro de atuação. Já nas Operações Urbanas os perímetros abrangem amplas áreas, englobando zonas onde os incentivos na legislação urbana podem ser concedidos. As obras públicas são localizadas, pontuais. Tal característica, faz com que numa extensa porção do perímetro de uma operação urbana possa ocorrer a arrecadação de recursos e o adensamento em alguns lotes e quadras de modo concentrado ou disperso, proporcionando recursos que alimentam um fundo para financiar obras públicas implantadas apenas em determinados locais dentro deste perímetro. Essa condição caracteriza a **regulamentação extensiva** e a **intervenção localizada** nas Operações Urbanas.

As conclusões obtidas no workshop interno realizado pela SEMPLA, assim como os depoimentos dos especialistas participantes, demonstraram a indiscutível relevância de os conceitos envolvidos no método do *Land Readjustment* serem apropriados pelo sistema de planejamento urbano do Município de São Paulo, como forma de aprimorar a execução de projetos urbanos, a princípio, nas áreas das Operações Urbanas Consorciadas.

No que se refere aos aspectos jurídicos, parece-nos que a interferência no direito de propriedade seja necessária para que o princípio de compartilhamento de custos e benefícios seja instituído no Brasil. Tal interferência não se daria exatamente como uma mudança ao que já foi estabelecido na Constituição de 1988, mas na revisão da regulamentação do regime urbanístico da propriedade no

âmbito nacional. Recorremos a um trecho do depoimento do especialista jurídico Marcos Geraldo Batistela¹⁶ sobre o assunto:

[...] a criação de um instituto jurídico equivalente ao Land Readjustment no Brasil depende da elaboração de uma legislação nacional. Isso porque atinge muitos aspectos relativos ao exercício do direito de propriedade, desapropriação e a registros públicos, que são matéria de competência privativa da União, e exige previsão em normas gerais de direito urbanístico, igualmente de competência da União. (MONTANDON & SOUZA, 2007, p. 144).

É evidente a diferença entre ambos os instrumentos em relação à mediação da participação privada. Enquanto nas Operações Urbanas Consorciadas criam-se exceções à legislação urbana e estabelecem-se correspondentes contrapartidas a serem negociadas acima do direito de construir, no *Land Readjustment*, para que haja a garantia dos mesmos direitos de construir, são estabelecidas obrigações e deveres traduzidos em custos de urbanização. Em outras palavras, numa área de Operação Urbana têm-se proprietários que não aderem à operação, mas que se beneficiam das melhorias urbanas e tem seus imóveis valorizados; assim como proprietários que aderem à Operação Urbana ‘comprando’ potencial adicional de construção e ‘pagando’ uma correspondente contrapartida, tendo seus imóveis sobrevalorizados pela maior possibilidade de edificação e pelas melhorias urbanísticas realizadas; mas parte dessa valorização, aquela referente às melhorias urbanísticas, não é paga, havendo total apropriação privada das mais-valias geradas. Por outro lado, numa área de *Land Readjustment*, todos os proprietários contribuem em cessão de terreno, em obras ou em dinheiro, na mesma cota de contribuição estabelecida para todos e em proporção ao terreno que possuem; têm seus imóveis valorizados e desfrutam das melhorias urbanísticas proporcionadas pelo projeto.

Essa grande diferença entre *Land Readjustment* e Operação Urbana Consorciada ocorre porque no Brasil não se aplica o princípio de **distribuição equitativa de custos e benefícios**. Apenas se prevê como **faculdade de aplicação e não como uma obrigação** as diretrizes relativas à “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e à “recuperação dos investimentos do Poder Público que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos” previstas no Estatuto da Cidade (Art. 2º da Lei nº 10.257/01).

Presume-se que, a partir desse estudo comparativo realizado entre *Land Readjustment* e as Operações Urbanas Consorciadas, a noção de compartilhamento equitativo de custos e benefícios e o conceito de recuperação da valorização imobiliária gerada por obras públicas merecem maior exploração.

¹⁶ Marcos Geraldo Batistela é procurador do município de São Paulo e assessor jurídico da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo – SEMPLA. Participou como especialista em aspectos jurídicos no workshop interno de avaliação ‘Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas: instrumentos urbanísticos de desenvolvimento urbano’.

Essas idéias abrem as possibilidades para a construção de novas estratégias para a implantação de projetos urbanos, mais alinhadas aos preceitos de uma urbanização justa e à obtenção de melhores resultados urbanísticos conjunturais. Exploraremos essas idéias no próximo capítulo, tomando por base a experiência colombiana de planejamento urbano. A Colômbia é o único país da América Latina que implementou o princípio de compartilhamento de custos e benefícios utilizando instrumentos semelhantes ao *Land Readjustment*.

Este capítulo percorreu a evolução do conceito de Operação Urbana e de Solo Criado. Possibilitou a identificação das limitações, tanto da concepção das Operações Urbanas, quanto da sua experiência em São Paulo, em efetivar transformações urbanísticas estruturais. Tais limitações são compreendidas inclusive no âmbito institucional da Prefeitura do Município de São Paulo. Reconheceu-se a iniciativa institucional de reformulação do conceito de operação urbana a partir de 2001, quando o Estatuto da Cidade foi aprovado e quando foi iniciada a gestão da Prefeita Marta Suplicy. Este processo de reformulação se deu até 2004. Contudo, ainda não ocorreu na prática.

A partir de 2005, na gestão do Prefeito José Serra, os estudos desenvolvidos na SEMPLA relativos à experiência do *Land Readjustment* possibilitaram novas interpretações e perspectivas de aprimoramento das Operações Urbanas. No contexto do presente trabalho e ao longo do processo desta pesquisa, identificou-se uma hipótese de aprimoramento das operações urbanas: a exploração do conceito do compartilhamento equitativo de custos e benefícios como elemento-chave de concertação entre proprietário, investidores privados e Poder Público com a finalidade de implementação de projeto urbano e de obtenção de transformações urbanísticas estruturais. Neste sentido, tal princípio seria uma alternativa à negociação financeira derivada da aplicação do CEPAC, pressupondo, também, outra escala de atuação. Os conceitos e algumas técnicas de compartilhamento equitativo de custos e benefícios serão estudados no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

COMPARTILHAMENTO EQUITATIVO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA EXPERIÊNCIA COLOMBIANA DE PLANEJAMENTO URBANO

Nesse capítulo, a experiência colombiana de planejamento urbano será tomada como objeto de estudo devido ao fato da Colômbia ter sido o único país da América Latina a empregar os conceitos do *Land Readjustment* e, conseqüentemente o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios, que possibilita a concertação *in situ* entre proprietários, investidores privados e Poder Público. Mas a experiência Colombiana não apresenta mérito somente pelos avanços obtidos no emprego dos conceitos do *Land Readjustment*, mas por evoluir na construção de uma política fundiária progressista na recuperação da valorização imobiliária gerada por atuações públicas. As aprovações das Leis 9ª em 1989, denominada lei da Reforma Urbana, e 388 em 1997, denominada Lei do Desenvolvimento Urbano, trouxe vários avanços na regulamentação de instrumentos de planejamento e instrumentos de gestão que serão objeto de estudo neste capítulo.

É de se relevar o fato de a Colômbia contar com a influência da Espanha no processo de construção do sistema de planejamento urbano Colombiano, fato que trouxe elementos estruturantes para a implementação de instrumentos de planejamento e de gestão, pois alguns conceitos foram adaptados à realidade das cidades latino-americanas, tais como os Planos Parciais e as Unidades de Atuação Urbanística.

Além desses fatores, as oportunidades abertas pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), pelo Departamento Nacional de Planeación (DNP) da Colômbia e pela Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín), possibilitaram um intercâmbio de conhecimento, no qual o autor pôde explorar mais detalhadamente a experiência da Colômbia com o Reajuste de Terrenos e os Planos Parciais.

Este capítulo foi reservado para o desenvolvimento de uma análise do sistema de planejamento urbano Colombiano, com ênfase nos Planos Parciais e na exemplificação de uma metodologia de compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Além do estudo dos conceitos e técnicas do sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios, faremos uma análise dos elementos envolvidos neste sistema, quais sejam, os instrumentos de planejamento (Planos Parciais) e os instrumentos de gestão (Unidades de Atuação Urbanística).



Figura 4-1
Projeto de transporte público Transmilenium, em Bogotá.
Intervenção que tornou a experiência Colombiana em evidência no contexto internacional.

FONTE: Acervo do autor.



Figura 4-2
Projeto Metrocable, sistema de transporte público por teleférico de Medellín, em bairro onde predomina população de baixa renda.

FONTE: Acervo do autor.

4.1 Panorama geral do sistema de planejamento urbano da Colômbia

4.1.1 Princípios e conceitos gerais de ordenamento territorial

Conforme define a Lei 388 de 1997 – Lei Nacional do Desenvolvimento Territorial da Colômbia -, os princípios de ordenamento territorial estão pautados na **função social e ecológica da propriedade**, na **prevalência do interesse geral sobre o particular** e na **distribuição eqüitativa de custos e benefícios** (Art. 2º da Lei 388 de 1997). Esses princípios somam-se à gestão democrática e à função pública do urbanismo no regimento dos Planos de Ordenamento Territorial (POT),

na execução das Unidades de Atuação Urbanística e no manejo dos Planos Parciais. O conceito de compartilhamento de custos e benefícios não está limitado ao simples estabelecimento de propósitos e enunciados em lei, mas na definição de elementos que condicionam o regime urbanístico da propriedade e que aportam as instituições públicas de procedimentos e técnicas para o exercício de equidade na transformação do território. Segundo Maldonado Copello (2006, p. 42) o princípio da função social da propriedade se expressa por um conjunto de responsabilidades delegadas à propriedade pelo POT, pelas demais determinantes legais e derivadas dos seguintes elementos:

1. A classificação do solo.
2. A qualificação de solo para habitação de interesse social [HIS] e de áreas críticas para prevenção de desastres.
3. A definição de custos ou responsabilidades urbanísticas, prévia a atribuição de direitos ou aproveitamentos.
4. A atuação ou gestão associada do solo passível de urbanização ou de renovação, mediante Unidades de Atuação Urbanística que se concretizam em reajuste de terrenos, integração imobiliária e cooperação entre os participantes.
5. A participação da coletividade nas mais-valias derivadas da ação urbanística do Estado.

A classificação do solo abrange: **solo urbano, solo rural e solo de expansão urbana**, sendo que em todas as categorias pode haver o **solo de proteção** e na categoria rural pode haver o **solo suburbano**. Para tais categorias incidem regras, como por exemplo, todo solo de expansão urbana é aquele que será habilitado a urbano – dotado de infra-estrutura viária e das redes primárias de fornecimento de energia, de abastecimento de água e de coleta de esgoto – mediante um Programa de Execução – ações e investimentos obrigatórios estabelecidos num Plano de Desenvolvimento, durante a vigência de uma administração municipal e segundo estabelecido no POT – e, ainda, conforme a elaboração de um Plano Parcial. Compreendemos que a Lei 388 não trata da idéia de “cidade” enquanto unidade territorial, mas das características daquilo que é urbano, daquilo que é rural e dos recursos naturais que compõem o território, reconhecendo, portanto, níveis e condições de configuração do território. A partir dessas diferentes configurações é que incidirão os instrumentos de planejamento e de gestão associada, como veremos ao longo deste capítulo.

A Lei 388 estabelece **obrigações urbanísticas** que podem ser impostas aos proprietários de terras através dos POT e dos instrumentos que os desenvolve e que legalmente as administrações municipais devem impô-las em exercício da função pública do ordenamento territorial. Essas obrigações urbanísticas são (MALDONADO COPELLO, 2006, p. 54):

- As cessões urbanísticas [em terreno] com destinação a vias locais, equipamentos coletivos e a espaço público em geral, que são definidas nas regulamentações municipais.
- As cessões e a realização de obras públicas correspondentes às redes secundárias e domiciliares de serviços públicos de água, esgoto, energia e telefone, assim como as cessões para parques e zonas verdes, vias veiculares e de pedestres e para a dotação dos equipamentos comunitários. Estas se distribuem na escala de uma Unidade de Atuação Urbanística. As Unidades de Atuação Urbanística serão delimitadas de forma que permitam o cumprimento conjunto dos custos de cessão [de terreno] e de urbanização da totalidade de sua superfície, mediante o compartilhamento equitativo [dos custos] entre seus proprietários.
- Os encargos correspondentes aos custos da infra-estrutura viária principal e das redes matrizes de serviços públicos (que inclui o terreno e o custo de construí-las).

Por sua vez, a Lei 388 prevê que esta determinação das obrigações urbanísticas esteja acompanhada da distribuição dos custos e benefícios entre os proprietários de terras envolvidos em uma determinada atuação urbanística. Tal condição pressupõe que sejam cumpridos dois objetivos (MALDONADO COPELLO, 2006, p. 55, grifo nosso):

1. Assegurar que se executem ou financiem os custos de urbanização assinalados, a cargo dos incrementos dos preços da terra que produz o respectivo processo de urbanização ou transformação urbana.
2. Que esta execução ou financiamento se cumpra dando um tratamento equitativo a todos os proprietários envolvidos, o que quer dizer, de maneira geral, que cada proprietário receba a mesma remuneração pelo solo aportado, independentemente do uso final da terra, seja este área verde, equipamento, escritório, centro comercial ou habitação de interesse social.

Esta combinação de **obrigações urbanísticas** com o **compartilhamento de custos e benefícios** delega ao proprietário da terra, e não ao investidor ou incorporador imobiliário, as responsabilidades do processo de urbanização (embora muitas vezes os proprietários estejam amparados pelos incorporadores). A noção de financiamento desses custos não está vinculada exatamente à figura do proprietário, mas à idéia de valorização do terreno gerada pela própria atuação urbanística¹. No contexto operativo, logicamente que o exercício de distribuir os encargos e os benefícios decorrentes de determinada ação de urbanização ou de transformação urbana pode encontrar obstáculos na garantia da equidade entre os diversos proprietários envolvidos. Para tanto, a Lei 388 pressupõe a **gestão associada** com vistas ao estabelecimento de um processo de negociação entre os proprietários submetidos a tais atuações urbanísticas. O principal elemento desta gestão associada é a Unidade de Atuação Urbanística, que pode ser executada através de sistemas de reajuste de terrenos, integração imobiliária ou cooperação, conforme será descrito mais adiante.

¹ Entendida na Lei 388 como parcelamento, urbanização e edificação.

4.1.2 Planos de Ordenamento Territorial (POT)

O Plano de Ordenamento Territorial é o instrumento básico para a promoção do processo de ordenamento territorial do Município. É definido pelo conjunto de objetivos, diretrizes, políticas, estratégias, metas, programas, atuações e normas adotadas para orientar e administrar o desenvolvimento físico do território e a utilização do solo (Art. 9º da Lei 388 de 1997). Deve ocorrer em todos os municípios ou distritos, havendo variações quanto ao porte: **Esquemas de Ordenamento Territorial** para municípios com população inferior a 30 mil habitantes; **Planos Básicos de Ordenamento Territorial** para municípios com população entre 30 mil e 100 mil habitantes; e **Planos de Ordenamento Territorial** para municípios com mais de 100 mil habitantes. O POT é composto por um *componente geral* – objetivos, estratégias e conteúdos de longo prazo; por um *componente urbano* – políticas, ações, programas e normas para conduzir e administrar o desenvolvimento físico urbano; e por um *componente rural* – políticas, ações, programas e normas para orientar e garantir a adequada interação entre os assentamentos rurais e o limite municipal, assim com a conveniente utilização do solo.

Um aspecto relevante do POT e que nos interessa particularmente neste estudo é o papel das normas urbanísticas - divididas em estruturais, gerais e complementares -, que delegam determinadas áreas do território a serem desenvolvidas através de Planos Parciais e das Unidades de Atuação Urbanística². A partir do momento em que o POT define que uma determinada área do território municipal deverá ser manejada mediante um Plano Parcial ou uma Unidade de Atuação Urbanística - seja ela em solo urbano destinado ao tratamento de renovação urbana, seja ela em solo de expansão urbana – a licença urbanística dentro dessas áreas fica submetida à formulação e aprovação desses instrumentos. Isso garante a transformação integral desses setores, pois a **elaboração do Plano Parcial não passa a ser uma faculdade, mas uma condição**.

4.1.3 Planos Parciais

A Lei 388 assim define um Plano Parcial (Art. 19 da Lei 388 de 1997, grifo nosso):

É o instrumento mediante o qual se desenvolvem e complementam as disposições dos planos de ordenamento, para determinadas áreas do solo urbano e para as áreas incluídas em solo de expansão urbana, além daquelas que devem ser desenvolvidas mediante unidades de atuação urbanística, macro-projetos e outras operações urbanas especiais.

² Ou ainda, por meio de outras operações como macro-projetos urbanos integrais e atuações em áreas com tratamentos de renovação urbana ou de melhoramento integral. Ver art. 15 da Lei 388 de 1997, *op. cit.*

O Decreto Nacional 2181 de 2006, em seu artigo 2º que regulamenta os Planos Parciais, assim complementa:

Mediante o Plano Parcial se estabelece o aproveitamento dos espaços privados, com a atribuição de seus usos específicos, intensidades de uso e de edificação, assim como as obrigações de cessão e construção e dotação de equipamentos, espaços e serviços públicos, que permitirão a execução associada dos projetos específicos de urbanização e construção dos terrenos incluídos em seu âmbito de planejamento.

O Plano Parcial poderá ser elaborado por iniciativa das autoridades municipais e distritais de planejamento, pelas comunidades ou pelos particulares interessados, de acordo com os parâmetros e condições estabelecidas no POT.

Cada município, conforme a necessidade, poderá estabelecer regulamentações complementares à Lei 388 e ao Decreto 2181. Em hipótese alguma o Plano Parcial poderá modificar a classificação do solo, nem afrontar as determinações e demais normas urbanísticas definidas pelo POT.

O conteúdo básico de um Plano Parcial supõe, ao menos, os seguintes aspectos (Art. 19 da Lei 388 de 1997):

1. A delimitação e a definição das características da área da operação urbana ou da unidade mínima de atuação urbanística [...].
2. A definição precisa dos objetivos e das diretrizes urbanísticas específicas que orientam a correspondente atuação ou operação urbana, em aspectos tais como o aproveitamento dos imóveis, a provisão, ampliação ou melhoramento do espaço público, a qualidade do entorno, as alternativas de expansão, o melhoramento integral ou renovação consideradas; os incentivos aos proprietários e investidores para facilitar os processos de negociação, integração imobiliária ou reajuste de terras ou outros mecanismos a serem utilizados para garantir o compartilhamento equitativo de custos e benefícios vinculados ao melhor aproveitamento dos imóveis; os programas e projetos urbanísticos que caracterizam em especificidade os propósitos da operação e as prioridades de seu desenvolvimento, tudo de acordo com a escala e complexidade da ação ou da operação urbana contemplada.
3. As normas urbanísticas específicas para a correspondente unidade de atuação ou para a área específica objeto da operação urbana do plano: definição de usos específicos, intensidades de ocupação e construção, recuos, isolamentos e alturas.
4. A definição do traçado e das características do espaço público e das vias e, especialmente para o caso das unidades de atuação urbanística, da rede viária secundária; das redes secundárias de abastecimento de serviços públicos domiciliares; a localização de equipamentos coletivos de interesse público ou social como templos, centros de educação e de saúde, espaços públicos e zonas verdes destinadas a parques, complementares ao conteúdo estrutural do plano de ordenamento. [...]
5. A adoção dos instrumentos para o manejo do solo, captação de mais-valias, compartilhamento de custos e benefícios, procedimentos de gestão, avaliação financeira das obras de urbanização e seu programa de execução, junto com o programa de financiamento.

O Plano Parcial se caracteriza, por um lado, como um **instrumento de planejamento**, que estabelece a configuração dos elementos estruturantes do POT num determinado setor; que redefine o parcelamento do solo; que desenha os componentes da nova urbanização ou que redesenha a configuração urbana existente; que prefigura as novas edificações; que reconhece os elementos naturais a serem preservados; e que procura melhorar e ampliar quantitativamente e qualitativamente os espaços públicos. Por outro lado, é um **instrumento de gestão**, na medida em que envolve os proprietários, investidores e o Poder Público num processo de “negociação compulsória”, pautado no princípio da equidade na definição dos encargos (obrigações) e dos benefícios (incentivos) aos proprietários, se subdividindo em Unidades de Atuação Urbanística, ou se compondo como um “projeto de projetos”, como define Bocanegra (2006).

4.1.4 Unidades de Atuação Urbanística

A Lei 388 assim define a Unidade de Atuação Urbanística - UAU, (Art. 39 da Lei 388 de 1997, grifo nosso):

Como Unidade de Atuação urbanística se entende a área conformada por um ou mais imóveis, explicitamente delimitada nas normas que desenvolve o plano de ordenamento, que deve ser urbanizada ou construída como uma unidade de planejamento com o objetivo de promover o uso racional do solo, garantir o cumprimento das normas urbanísticas e facilitar a dotação a cargo de seus proprietários, da infra-estrutura de transporte, dos serviços públicos domiciliares e dos equipamentos coletivos mediante o compartilhamento equitativo dos encargos e benefícios.

Conforme comentamos inicialmente, as UAU se constituem no principal elemento da gestão associada e se desenvolvem “mediante sistemas de **reajuste de terras, integração imobiliária** ou **cooperação**” (Art. 44 da Lei 388 de 1997, grifo nosso). São executadas “uma vez se definam as bases de atuação, mediante o voto favorável dos proprietários que representem 51% da área comprometida”. Os imóveis dos proprietários resistentes serão objeto dos processos de alienação voluntária e desapropriação, a ser executada pelas entidades municipais ou distritais, que por sua vez passarão a fazer parte da associação gestora responsável pela execução das ações de urbanização (Art. 44 da Lei 388 de 1997).

Simplificadamente, cada UAU pode ser considerada como um projeto que engloba um conjunto de terrenos, numa escala de quadra ou conjunto de quadras, onde são estabelecidas determinadas obras públicas e possibilitada uma determinada densidade construtiva, e para tanto são estabelecidos **direitos e deveres** aos proprietários desses terrenos, por meio do Plano Parcial. Esses direitos e deveres estão relacionados ao cumprimento da função social e ecológica da propriedade e ao compartilhamento de custos e benefícios

decorrentes da transformação urbana almejada, demonstrando que o Estado pode exercer a função pública de ordenamento territorial sem necessariamente despender grandes montas de recursos públicos. Isto é, o Estado estabelece obrigações aos proprietários de terras, ao mesmo tempo em que reconhece que as ações públicas desse projeto urbano geram valorização da terra e que como consequência, essa valorização possibilita o financiamento parcial das ações públicas necessárias.

Os sistemas de reajuste de terras e de integração imobiliária ocorrem quando se deseja uma melhor configuração do conjunto dos terrenos que conforma uma UAU, podendo ocorrer na urbanização de solos de expansão urbana ou na renovação de áreas contidas em solo urbano. Aprovado o Plano Parcial e elaborado o projeto de reajuste ou de integração, este último deverá ser aprovado por um número de participantes que represente pelo menos 51% da superfície comprometida. Em relação aos aspectos operativos, temos os seguintes procedimentos (Art. 46 da Lei 388 de 1997):

Uma vez se aprove o projeto de reajuste ou de integração imobiliária, se outorgará a escritura pública de reajuste de terras ou integração imobiliária, na qual se indicará cada um dos participantes da atuação, os terrenos e imóveis aportados e seu englobe. Na continuação serão assinaladas as cessões urbanísticas gratuitas e o novo loteamento, em conformidade com o projeto de urbanização, e finalmente serão descritas as restituições dos aportes em novos lotes, sendo definido seu valor e a correspondência com o prédio aportado. Esta escritura pública será registrada em fôlio de matrícula imobiliária de cada um dos prédios e imóveis envolvidos, os quais se sub-rogarão³, com plena eficácia real, nos prédios e imóveis restituídos.

O conceito de reajuste de terras na Colômbia é uma versão do instrumento *Land Readjustment* aplicado em diversos países, tal como *Kukaku Seiri* no Japão e *Reparcelación* na Espanha⁴. Tanto no caso japonês quanto no colombiano, o princípio que rege esses projetos é o do compartilhamento de custos e benefícios. Tal princípio possibilita a viabilização econômica da intervenção e permite a equidade na mediação dos interesses dos proprietários, na medida em que utiliza a valorização imobiliária para o interesse público, ao mesmo tempo em que estabelece a distribuição dos ganhos de maneira proporcional entre os envolvidos.

Por sua vez o sistema de cooperação ocorre (Art. 47 da Lei 388 de 1997)

[...] quando para o desenvolvimento de uma unidade de atuação urbanística não se requeira uma nova configuração predial de sua superfície e os custos e benefícios de seu desenvolvimento podem ser repartidos de forma equitativa entre seus proprietários, [...] e

³ O termo “sub-rogação” foi traduzido do espanhol “subrogación”. Sub-rogação é o “ato ou efeito de sub-rogar. Substituição duma pessoa por outra, na mesma relação jurídica. Transferência das qualidades jurídicas de uma coisa para outra que pertence ao mesmo patrimônio”. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira S.A., 1ª edição, s.d., p. 1331.

⁴ O conceito de *Land Readjustment* já foi explicado no Capítulo III deste trabalho.

sempre e quando se garante a cessão dos terrenos e o custeio das obras de urbanização correspondentes [...]. A distribuição equitativa de custos e benefícios poderá se realizada mediante compensações em dinheiro, intensidades de uso [do solo] em proporção às cessões e participação nos demais custos ou transferências de direitos de desenvolvimento e construção [...]. Os proprietários dos prédios que conformam a unidade de atuação urbanística deverão constituir uma entidade gestora que garanta o desenvolvimento do conjunto da unidade [...].

Basicamente, a diferença entre os sistemas de reajuste de terras e integração imobiliária e o sistema de cooperação, está no fato de este último não pressupor a reconfiguração da estrutura fundiária, sendo manejado como uma unidade de gestão. Isto é, assim como ocorre no reajuste de terras e na integração imobiliária, no sistema de cooperação também são definidas obrigações (urbanização e cessão em terreno) e os benefícios (compensações e transferências). De um modo geral, o reajuste de terras é mais utilizado na reconfiguração de terrenos em áreas ainda não urbanizadas. Já a integração imobiliária pressupõe a transformação de um conjunto de terrenos em áreas já urbanizadas e o sistema de cooperação ocorre em situações em que os terrenos não tenham que ser reconfigurados, tanto em áreas já urbanizadas quanto não urbanizadas.

4.1.5 Participação em “plusvalias”⁵

A noção de participação em mais-valias é a de que (Art. 73 da Lei 388 de 1997, grifo nosso)

[...] as ações urbanísticas que regulam a utilização do solo e do espaço aéreo urbano incrementando seu aproveitamento, geram benefícios que dão direito às entidades públicas a participar das mais-valias resultantes dessas ações. Esta participação se destinará à defesa e fomento do interesse comum através de ações e operações encaminhadas a distribuir e sufragar equitativamente os custos do desenvolvimento urbano, assim como ao melhoramento do espaço público e, em geral, da qualidade urbanística do território municipal ou distrital.

Os chamados atos geradores da valorização imobiliária (ou mais-valias) passível de ser recuperada e distribuída à coletividade correspondem à incorporação de solo rural ao solo de expansão urbana ou a consideração de parte do solo rural como suburbano – isto é, a alteração de classificação do solo e, portanto, de sua condição de urbanização -; o estabelecimento ou modificação do regime ou o zoneamento de uso do solo; e a autorização de um maior aproveitamento do terreno em edificação, seja elevando o índice de ocupação – taxa de ocupação – ou o índice de construção – coeficiente de aproveitamento – ou ambos de uma vez (Art. 74 da Lei 388 de 1997).

⁵ A tradução direta do termo “plusvalias”, em espanhol, corresponde a “mais-valias” em português. No nosso entender, o termo mais adequado e usual no contexto do planejamento urbano seria “valorização imobiliária”, mais especificamente aquela relativa ao valor do terreno. Adotaremos as duas possibilidades, “mais-valias” e “valorização imobiliária”.

A cultura de planejamento colombiana absorveu, na prática, um complexo sistema jurídico de cálculo, liquidação e aplicação do instrumento da participação em plusvalias - ou da participação do Estado na recuperação e distribuição da valorização imobiliária. Teceremos alguns comentários com vistas à simplificação do entendimento deste mecanismo.

De um modo geral, tanto no caso da incorporação de solo rural para urbano, quanto na modificação da legislação de uso e ocupação do solo que possibilite maiores aproveitamentos do terreno para fins de edificação, utiliza-se uma comparação dos preços do terreno antes e depois da ação. A questão então passa a ser como mensurar os preços da terra antes e depois dessas ações administrativas e quais são as formas de pagamento. Para tanto, a Lei 388 estabelece uma série de procedimentos para a avaliação imobiliária, sendo adotado um critério de identificação de zonas homogêneas. Os conselhos municipais poderão estabelecer uma “taxa de participação que se imputará à mais-valia gerada, a qual poderá oscilar entre 30% e 50% do maior valor do m²” (Art. 79 da Lei 388 de 1997).

No nosso entendimento, tanto a comparação dos preços de terreno quanto o estabelecimento de uma taxa de participação parecem estar mais alinhados a um procedimento fiscal do que urbanístico, uma vez que a cobrança se dá essencialmente a partir da comparação de valores. Isso pressupõe um sistema de monitoramento dos preços de terreno que disponha de metodologias e critérios seguros, tendo em vista que toda a contrapartida paga terá como base de cálculo o efeito da valorização imobiliária.

Já em relação às formas de pagamento, o art. 84 da Lei 388 de 1997 prevê as seguintes possibilidades:

1. Em dinheiro efetivo.
2. Transferindo à entidade territorial ou a uma de suas entidades descentralizadas uma porção do prédio objeto da mesma [atuação], de valor equivalente a seu montante. Esta forma só será procedente se o proprietário possuidor chegar a um acordo com a administração sobre a parte do imóvel que será objeto de transferência, para o qual a administração levará em conta a avaliação que será praticada por especialistas contratados para tal feito.
3. O pagamento mediante a transferência de uma porção do terreno poderá permutar-se por terrenos localizados em outras zonas de área urbana, fazendo-se os cálculos de equivalência de valores correspondentes.
4. Reconhecendo formalmente à entidade territorial ou a uma de suas entidades descentralizadas um valor acionário ou um interesse social equivalente à participação, a fim de que a entidade pública adiante conjuntamente com o proprietário possuidor um determinado programa ou projeto de construção ou urbanização sobre o respectivo prédio.
5. Mediante a execução de obras de infra-estrutura viária, de serviços públicos domiciliários, áreas de recreação e equipamentos sociais,

para a adequação de assentamentos urbanos em áreas de desenvolvimento incompleto ou inadequado, cujo investimento seja equivalente ao montante da mais-valia, prévio acordo com a administração municipal ou distrital acerca dos termos de execução e equivalência das obras projetadas.

6. Mediante a aquisição antecipada de títulos valores representativos da participação na mais-valia liquidada [...].

Sobre a relação entre o conceito de “compartilhamento de custos e benefícios” e a “participação em mais-valias”, podemos nos deparar com o questionamento se um substitui o outro. Isto é, ao executar obras de urbanização e conceder terreno para as mesmas, os proprietários envolvidos em uma determinada Unidade de Atuação Urbanística, contida em um Plano Parcial, já estariam cumprindo o seu papel quanto ao pagamento de uma espécie de “contrapartida” relativa à mais-valia gerada? Maldonado Copello (2006) deixa claro que num processo de urbanização e de renovação urbana, a noção de “encargo” proporcionado pelo provimento de infra-estrutura e melhoramento de espaços e equipamentos públicos é uma responsabilidade que se divide de maneira equânime entre os proprietários envolvidos em determinada atuação urbanística. Inferimos, portanto, que o ônus se divide entre os proprietários de maneira obrigatória, assim como os benefícios também são um direito aos proprietários, como forma de compensação dos aportes em solo e em urbanização. Ambos, ônus e benefício, fazem parte do regime urbanístico da propriedade e são completamente diferentes da participação em mais-valias, que em nossa interpretação está mais relacionada à idéia de justiça social no contexto do urbanismo. Isso implica no fato de que o “efeito mais-valia” ou de valorização imobiliária não se equipara ao ônus que incide aos proprietários nas atuações urbanísticas previstas nos Planos Parciais e nas Unidades de Atuação Urbanística, o que, conseqüentemente, faz com que seja possível a ocorrência de ambos os mecanismos, ou seja, **as obrigações derivadas do compartilhamento de custos e benefícios podem ocorrer concomitantemente à participação em mais-valias.** Para maiores esclarecimentos, recorramos aos comentários de Maldonado Copello (2006, p. 184, grifo nosso):

Existe uma confusão um tanto generalizada de que o proprietário tem, em qualquer circunstância, direito a 50% do total dos incrementos do preço de terreno gerados pela operação ou projeto urbanístico. Mas [...] a mobilização dos incrementos nos preços de terreno, através de instrumentos de regulação ou de planejamento, e o mecanismo tributário de participação em mais-valias são duas coisas totalmente diferentes. Os primeiros estão ligados ao desenho urbanístico e financeiro de cada operação e a geração de qualidade de vida, enquanto o segundo é um exercício da faculdade impositiva do Estado para capturar recursos dirigidos a cumprir certas finalidades sociais. Portanto, podem ocorrer ou não a atribuição de custos gerais e locais a um determinado âmbito de reparto, com a participação em mais-valias.

A idéia esboçada acima possibilita a seguinte questão: o compartilhamento de custos e benefícios já não seria uma contribuição suficiente por parte dos proprietários e investidores privados para o cumprimento das transformações urbanísticas desejadas? Ou ainda, a coletividade já não estaria sendo compensada pelos ônus que os empreendimentos geram na cidade? Compreendemos que tanto a noção de compartilhamento de custos e benefícios - lembrando que estamos falando de obrigações delegadas ao regime urbanístico da propriedade e, portanto, ao direito de construir -, quanto à recuperação das mais-valias fundiárias decorrente de atuações públicas, não têm como objetivo primeiro o aspecto econômico. No nosso entendimento trata-se de instrumentos voltados ao interesse urbanístico, sendo o compartilhamento de custos e benefícios mais direcionado ao desenho urbanístico, ao esquema financeiro e à geração de espaços públicos, e a participação em mais-valias se aproxima mais de um instrumento fiscal para o exercício da justiça social (MALDONADO COPELLO, 2006).

Transpondo esse raciocínio para uma área de operação urbana na cidade de São Paulo, teríamos a outorga onerosa do direito de construir sendo operada de maneira muito semelhante ao instrumento da participação em mais-valias. Já o esquema do compartilhamento de custos e benefícios não encontra semelhança com nenhum outro instrumento ou esquema de planejamento, pelo menos na maneira pela qual está instituído na Colômbia. Por ora, poderíamos supor que os custos locais, aqueles que beneficiam somente um determinado conjunto de lotes, poderiam estar vinculados ao direito de construir desses proprietários, isto é, ao potencial construtivo correspondente ao coeficiente de aproveitamento básico. Para que esses proprietários obtivessem a licença urbanística (alvará) deveriam arcar com os custos locais em proporção ao terreno que possuem e de maneira coordenada com os demais proprietários. Para tanto, poderia ser utilizado o instrumento da contribuição em melhoria, ou estabelecida uma obrigação em caráter especial no âmbito da operação urbana, ou ainda, poderia ser instituído um novo instrumento.

4.1.6 Atuações urbanísticas integrais e macro-projetos urbanos

Ao desenvolver um panorama geral do sistema de planejamento colombiano, pressupomos um recorte na abordagem e não somente um resumo dos principais aspectos. Conforme mencionamos inicialmente, interessa-nos analisar o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios, mas também os elementos envolvidos na escala intermediária de planejamento, notadamente aqueles relacionados à gestão dos projetos urbanos. Para tanto, faremos uma breve abordagem das atuações urbanísticas integrais e dos macro-projetos urbanos, pois iremos identificar uma escala mais abrangente de atuação do

Governo Nacional em algumas áreas de desenvolvimento prioritário, o que, a princípio, nos parece mais semelhante às operações urbanas consorciadas em São Paulo.

Compreende-se por atuações urbanísticas estruturais “o desenvolvimento de programas e projetos derivados das políticas e estratégias contidas em um plano de ordenamento territorial da respectiva entidade municipal ou distrital, ou de planos parciais formulados de acordo com tais políticas e estratégias” (Art. 113 da Lei 388 de 1997). Segundo o art. 113 da Lei 388 de 1997, as atuações urbanísticas estruturais reúnem as seguintes características:

1. Estar contempladas no plano de ordenamento territorial ou nos planos parciais devidamente aprovados.
2. Garantir um impacto estrutural sobre políticas e estratégias de ordenamento urbano, sobre a qualidade da organização espacial da cidade, [devendo ser] devidamente avaliadas através dos estudos técnicos correspondentes.
3. Integrar sempre um componente de gestão urbana e pelo menos outros dois componentes da ação setorial do município ou distrito sobre a estrutura espacial da cidade.
4. Contemplar mecanismos para a atuação conjunta e concertada do setor público com o setor privado.

Já os macro-projetos são o meio pelo qual as atuações urbanísticas estruturais são executadas. São definidos como “o conjunto de ações tecnicamente definidas e avaliadas, orientadas à execução de uma operação urbana de grande escala, com capacidade de gerar impactos no conjunto da estrutura espacial urbana [e] de orientar o crescimento geral da cidade” (Art. 114 da Lei 388 de 1997).

Por sua vez, os macro-projetos apresentam as seguintes características (Art. 114 da Lei 388 de 1997):

1. Contemplar o desenvolvimento de ações que permitam a solução integral e coordenada do problema considerado.
2. Vincular ao projeto as diversas instâncias públicas e privadas diretamente envolvidas, mediante a utilização de mecanismos de negociação idôneos, convenientes ao acordo urbano que o sustenta.
3. Estabelecer os procedimentos mediante os quais o município ou distrito participará na captação das mais-valias urbanas resultantes das ações urbanísticas contempladas para o desenvolvimento do respectivo macro-projeto e uma equitativa distribuição de encargos e benefícios entre todos os agentes envolvidos na operação [...].

As características das atuações urbanísticas estruturais e dos macro-projetos urbanos chamam a atenção pela grande semelhança com as operações urbanas em São Paulo, na medida em que supõem uma escala abrangente e integrada de atuação urbana - dadas as características das grandes operações urbanas de São Paulo. De antemão, podemos inferir que se trata de uma **estratégia** de atuação e não exatamente de um ou outro mecanismo ou instrumento urbanístico.

4.2 Planos Parciais e Unidades de Atuação Urbanística: aspectos metodológicos

Nesta etapa procuraremos desenvolver uma descrição do que é um Plano Parcial enquanto peça de planejamento. Compreende-se que o Plano Parcial não se constitui puramente como um projeto urbano na sua dimensão arquitetônica, pois além de um instrumento de desenho urbano, trata-se de um instrumento de planejamento e de gestão e está vinculado ao cumprimento das diretrizes gerais de planejamento (Plano de Ordenamento Territorial). Neste sentido, recorreremos a alguns documentos que abordam os aspectos metodológicos na formulação de Planos Parciais e sempre que possível procuraremos exemplificar tais aspectos em casos concretos de Planos Parciais aprovados por decreto.

4.2.1 Etapas de formulação do Plano Parcial

Conforme descrevemos anteriormente, os Planos Parciais podem ser elaborados por iniciativa das autoridades municipais e distritais de planejamento, pelas comunidades ou pelos particulares interessados. O Decreto Nacional 2181 de 2006 prevê três etapas para a formulação e regulamentação dos Planos Parciais:

- **Formulação e revisão;**
- **Negociação e consulta**, principalmente perante as autoridades ambientais, os conselhos consultivos e as demais autoridades municipais;
- **Adoção**, quando é aprovado por decreto pelo Prefeito.

A etapa de formulação e revisão pressupõe a elaboração do projeto completo do Plano Parcial - por parte dos interessados particulares ou da autoridade municipal -, a ser submetido à autoridade municipal de planejamento competente, para que sejam procedidas eventuais revisões e ajustes em função da viabilidade técnica da proposta e da compatibilidade com as diretrizes estabelecidas no POT.

O Plano Parcial se constitui pelos seguintes elementos (Art. 7º do Decreto 2181 de 2006):

1. Documento Técnico de Suporte que conterà no mínimo:
 - 1.1 Memorial justificativo do plano parcial e suas condições de partida e critérios de desenho, onde se expliquem as condições avaliadas na fase de diagnóstico, a pertinência e procedência do plano parcial, assim como os objetivos e critérios que orientaram as determinações de planejamento adotadas na formulação do mesmo;
 - 1.2 Apresentação da implantação urbanística projetada com a definição dos sistemas de espaços públicos e dos espaços privados;
 - 1.3 Apresentação da estratégia de gestão e financiamento e dos instrumentos legais aplicáveis para tal finalidade;

- 1.4 Quantificação geral da edificação total segundo o uso ou destinação [de atividades] e quantificação financeira da intervenção.
2. Cartografia em escalas 1:2.000 ou 1:5.000 que inclua no mínimo:
 - 2.1 Plantas de diagnóstico:
 - 2.1.1 Planta topográfica da área de planejamento, identificando os edifícios com seus Fólhos de Matrícula Imobiliária;
 - 2.1.2 Planta de localização dos sistemas gerais ou estruturantes projetados e existentes.
 - 2.2 Plantas normativas de formulação:
 - 2.2.1 Planta geral da proposta urbana ou implantação urbanística;
 - 2.2.2 Planta da rede viária e dos perfis viários;
 - 2.2.3 Planta dos espaços públicos e da localização dos equipamentos;
 - 2.2.4 Planta do traçado das redes de serviços públicos;
 - 2.2.5 Planta de usos e aproveitamentos;
 - 2.2.6 Planta de identificação dos encargos urbanísticos [custos];
 - 2.2.7 Planta do projeto de delimitação das unidades de atuação urbanística e/ou de gestão;
 - 2.2.8 Planta de localização das etapas de desenvolvimento previstas;
 - 2.2.9 Planta de delimitação das zonas ou subzonas beneficiárias das ações urbanísticas que permitam determinar o efeito de mais-valia, quando ele existir.
3. A proposta de projeto de decreto que adota o plano parcial com suas normas urbanísticas.
4. O projeto de delimitação das unidades de atuação urbanística.
5. A viabilidade para estender ou ampliar as redes de serviços públicos e as condições específicas para sua prestação efetiva.

Concebida e analisada pela autoridade municipal de planejamento, a proposta de plano parcial é submetida aos vizinhos e proprietários envolvidos, para que tenham conhecimento da proposta e expressem suas recomendações e observações (Art. 8º do Decreto 2181 de 2006).

A partir de então, esta proposta de plano parcial passa pelos processos de consulta aos órgãos públicos e à sociedade afetada (etapa de negociação e consulta).

Primeiramente, os planos parciais que estiverem nas seguintes situações deverão ser submetidos aos processos de consulta e negociação com as autoridades ambientais competentes (Art. 12 do Decreto 2181 de 2006):

1. Os que contemplem projetos, obras ou atividades que requeiram licença ambiental [...].
2. Os planos parciais que precisem da delimitação dos solos de proteção e/ou colidem com ecossistemas tais como parques naturais, reservas florestais, distritos de manejo integrado, distritos de solo de conservação ou zonas costeiras.

3. Os que incluem ou colidem com áreas de ameaça e risco, identificadas pelo plano de ordenamento territorial, [por] regulamentações ou [por] estudos técnicos posteriores relacionados com as mesmas.

4. Os que se desenvolvem em solo de expansão urbana.

Após as consultas às autoridades ambientais e a obtenção das eventuais licenças ambientais, a proposta será submetida à apreciação do Conselho Consultivo de Ordenamento para que este faça suas recomendações.

Por último a proposta de plano parcial deve ser aprovada por decreto municipal, que estabelecerá, também, seu período de vigência, encerrando-se a última etapa, a etapa de adoção.



Figura 4-3
Exemplo de implantação geral de um plano parcial: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.

FONTE: Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa, p. 77.

4.2.2 Relação do Plano Parcial com as diretrizes do Plano de Ordenamento Territorial: a leitura do território

O Plano Parcial é delimitado por um conjunto de terrenos (propriedades), cujo perímetro é denominado “área de planejamento” (ver exemplo na Figura 4-4 a seguir). Esta área pode coincidir com a totalidade da zona de expansão urbana (nos casos de planos parciais destas zonas) ou pode ser definida pelo POT em um perímetro menor, sendo ainda possível uma delimitação mais precisa pela autoridade de planejamento municipal (BOCANEGRA, 2006, p. 15).



Figura 4-4
Exemplo da delimitação da área de planejamento: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.

FONTE: Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa, p. 18.

Esta área de planejamento é, por um lado, uma referência para a elaboração do diagnóstico, e por outro, se constitui na área objeto de proposição e transformação em sua totalidade.

Maldonado Copello (2006, p. 104) estabelece que

[...] o critério básico para a delimitação [da área de planejamento] é a identificação de uma área homogênea, que passa a conformar uma parte da cidade com autonomia e identidade, um espaço urbano, com suas próprias características funcionais e de estrutura [...].

O papel do Plano Parcial é, dentre outros, desenvolver e complementar as disposições dos POT. Sobre a articulação do plano parcial com o POT, Maldonado Copello (2006, p. 103) supõe a análise dos seguintes aspectos: delimitação do perímetro, desenho urbano, padrões urbanísticos de qualidade de vida e de integração social e a norma urbanística.

Num contexto geral, são analisados os elementos da estrutura ambiental - rios, córregos, florestas, matas, reservas ambientais e áreas de proteção -; os sistemas viários estrutural, secundário e local (ver exemplo na Figura 4-5 adiante); o sistema de transporte público; a acessibilidade de pedestres; os equipamentos urbanos; as redes de infra-estrutura de fornecimento de energia, água, gás e telefone e de coleta de esgoto e águas pluviais. Estas análises pressupõem uma leitura do território onde incide o plano parcial, fazendo com que haja a melhor articulação possível com o entorno.

Ainda nesta fase inicial dos estudos são identificadas as áreas que não serão objeto de cálculo dos custos e benefícios, tais como as faixas *non aedificandi* ao longo de rios e córregos, as vias e caminhos existentes e o solo que não é apto à urbanização em função das características físicas e geológicas que apresentam.

Um aspecto particular defendido por Maldonado Copello (2006) é a identificação dos preços dos terrenos na etapa anterior à formulação do plano parcial. Uma avaliação imobiliária anterior ao anúncio do projeto poderá mensurar o grau de especulação que ocorrerá nas fases de formulação, aprovação e implantação do projeto, ainda sendo útil como referência para o cálculo do efeito da valorização imobiliária, caso o Município tenha instituído o tributo da participação em mais-valias (MALDONADO COPELLO, 2006, p. 149).

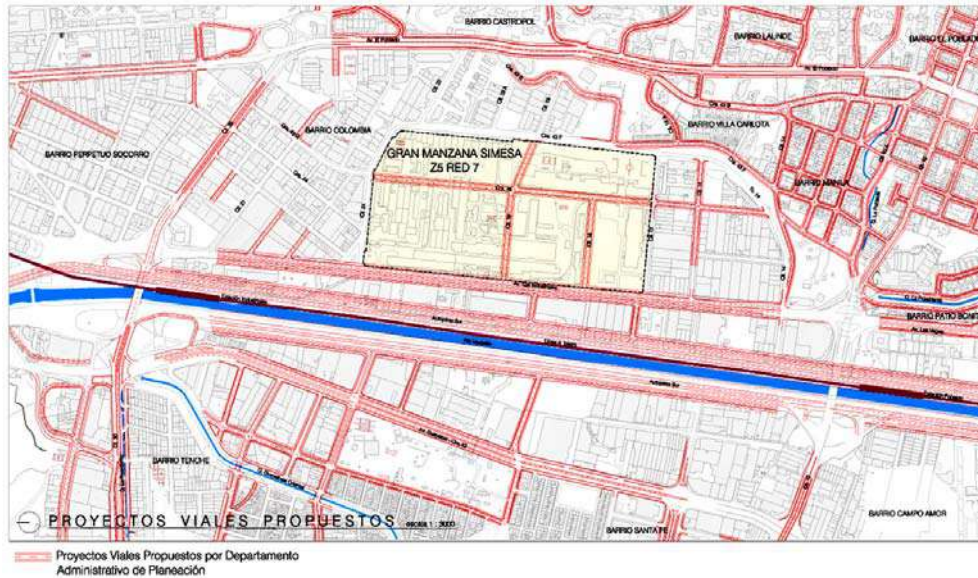


Figura 4-5
Exemplo do diagnóstico do entorno: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.

FONTE: Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa, p. 201.

4.2.3 Os sistemas públicos: encargos

Os sistemas públicos, a saber: infra-estrutura viária e de transportes, redes de serviços públicos, espaços de lazer, áreas verdes, parques e equipamentos públicos; são considerados os encargos atribuídos aos proprietários como obrigações de aporte em terreno e de custeio das obras de urbanização, no contexto de um plano parcial. Esses encargos são divididos em **custos locais de urbanização** e **custos gerais ou estruturantes**. Os custos locais (Art. 27 do Decreto 2181 de 2006)

[...] que serão objeto de reparto entre os proprietários dos imóveis [contidos] nas unidades de atuação urbanística do plano parcial, incluirão entre outros componentes, as cessões e a realização de obras públicas correspondentes a redes secundárias e domiciliarias de serviços públicos de abastecimento de água, esgoto, energia e telefone, assim como as cessões para parques e zonas verdes, vias veiculares e de pedestres e para a dotação dos equipamentos comunitários.

O Decreto 2181 de 2006, no seu artigo 27, prevê que alguns imóveis contidos na área de planejamento não são objeto de compartilhamento de custos e benefícios, tais como:

1. As vias, parques zonas verdes, espaços públicos e equipamentos existentes.
2. [...]
3. Os imóveis adquiridos pelas entidades competentes para adiantar obras do plano viário, de infra-estrutura de serviços públicos domiciliares ou destinados a equipamentos públicos, que para seu desenvolvimento deverão acolher-se à regulamentação do plano parcial.
4. Os prédios que tenham licenças urbanísticas vigentes, os quais se regerão pelas condições definidas na respectiva licença.
5. Os prédios que tenham executado a totalidade das obras contempladas na licença de urbanização e entregue e dotado as cessões correspondentes.

Em relação aos custos gerais ou encargos estruturantes, o art. 27 do Decreto 2181 de 2006 assim estabelece:

Os encargos correspondentes ao custeio da infra-estrutura viária principal e redes matrizes de serviços públicos se distribuirão entre os proprietários de toda a área beneficiária das mesmas e deverão ser recuperados mediante tarifas, contribuição de valorização, participação em mais-valias, imposto predial, ou qualquer outro sistema que garanta o reparto equitativo de custos e benefícios das atuações [...]. Em todo caso, serão a cargo de seus proprietários as cessões gratuitas [em terreno] e os gastos de urbanização previstos [nos custos locais].

Os custos locais e custos gerais se diferenciam, basicamente, pela escala e natureza das obras. Os custos locais prevêem as cessões em terreno e a realização de obras públicas relativos à infra-estrutura e redes de serviços públicos de caráter secundário e domiciliar, enquanto os custos gerais se referem à infra-estrutura viária principal e às redes matrizes de serviços públicos. Os custos gerais ainda deverão ser distribuídos entre todos os proprietários da área beneficiada e deverão ser recuperados por impostos e instrumentos de recuperação da valorização imobiliária.

Porém, na prática, as definições dos custos gerais que são incorporados no sistema de compartilhamento de custos e benefícios, não são precisas. Podemos interpretar que as intervenções de caráter local e geral, que supõem o benefício exclusivo à área que será transformada e, portanto, unicamente aos seus proprietários, deverão ser de responsabilidade somente desses proprietários. Por outro lado, as intervenções de caráter geral, que beneficiam um número de pessoas que vai além da área de planejamento do plano parcial, devem ser de responsabilidade dessa população e não somente dos proprietários que conformam o perímetro da área de planejamento do respectivo plano parcial. Isso não implica que todos os custos gerais não sejam passíveis de compartilhamento. Maldonado Copello (2006, p. 160) esclarece:

Pode-se deduzir que uma planta de tratamento ou uma estação de transferência de lixo ou uma área protegida de grande escala e envolvida em solo rural não poderão ser obras ou elementos financiados através dos sistemas de reparto, dadas suas

características, sua escala e o número de pessoas que beneficiam. Mas não ocorre o mesmo com as vias principais ou com as redes matrizes de serviços públicos domiciliares ou com o espaço público, casos em que é mais fácil estabelecer quais são de influência ou impacto sobre o projeto [...].

A importância em definir quais os custos de urbanização que serão objeto de compartilhamento entre os proprietários do plano parcial está no equilíbrio a ser estabelecido em relação aos benefícios proporcionados pelo sistema edificado neste mesmo plano parcial. Parece-nos que o conceito de plano parcial e a ideia de compartilhamento de custos e benefícios pressupõem um processo de urbanização sustentável, em toda sua dimensão. Para tanto, os custos locais e gerais devem ser levados em conta e, talvez, o POT poderia melhor regulamentar essa matéria. De qualquer maneira, entendemos que esse problema seja mais recorrente nos solos de expansão urbana, onde toda a infra-estrutura deverá ser implantada e/ou ampliada com vistas à urbanização sustentável do solo rural para solo urbano. A Figura 4-6 ilustra um esquema de definição dos sistemas públicos.

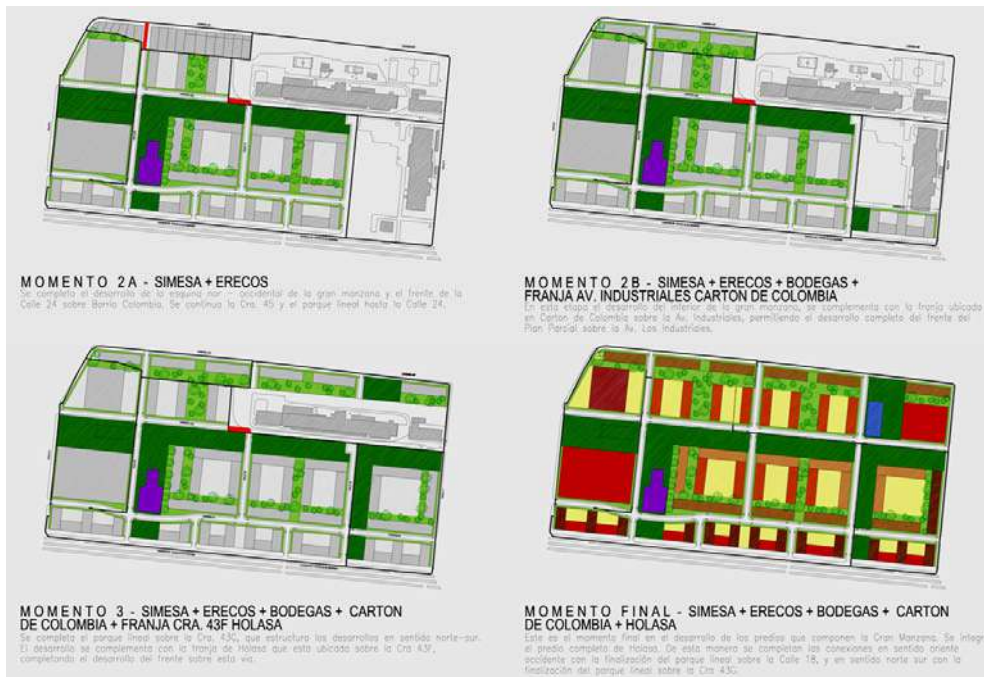


Figura 4-6
Exemplo da definição dos sistemas públicos: Plano Parcial Gran Manzana Simesa.

FONTE: Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa, p. 343.

4.2.4 Os sistemas privados: benefícios

De um modo simplificado, os benefícios são os aproveitamentos urbanísticos e os usos permitidos na área objeto do plano parcial, que incidem sobre a área líquida urbanizável⁶. Esses benefícios derivam de índices que foram estabelecidos nas normas urbanísticas do POT e que não podem ser alterados pelo plano parcial. Cabe, então, ao projeto urbanístico do plano parcial buscar a melhor configuração do sistema edificado de modo a proporcionar uma melhor utilização dos benefícios, conforme exemplificado na Figura 4-7 a seguir.

⁶ Área líquida urbanizável é área resultante da subtração da área de terreno destinado às intervenções relativas aos custos gerais pela área bruta do plano parcial.

Existe a possibilidade de a Prefeitura conceder potencial adicional de construção tendo em vista majorar os benefícios para viabilizar um melhor equilíbrio dos custos gerais, o que deverá estar previsto no POT. Sobre essa questão o art. 28 do Decreto 2181 de 2006 assim regulamenta:

Quando se tratar da adequação e habilitação urbanística de prédios a cargo de seus proprietários em áreas de desenvolvimento negociado em solo de expansão urbana, a distribuição dos custos gerais que incidem em cada plano parcial, se poderá realizar mediante a permissão de edificação adicional em proporção à participação dos proprietários nestes custos. Para tanto, os planos de ordenamento territorial poderão determinar a destinação de aproveitamentos urbanísticos adicionais que definam para cada uso a superfície máxima construída acima do aproveitamento urbanístico básico que se estabeleça para o solo de expansão. Os índices de edificação básica e adicional e sua equivalência com os custos gerais serão estabelecidos pelos municípios e distritos no componente urbano do plano de ordenamento territorial.

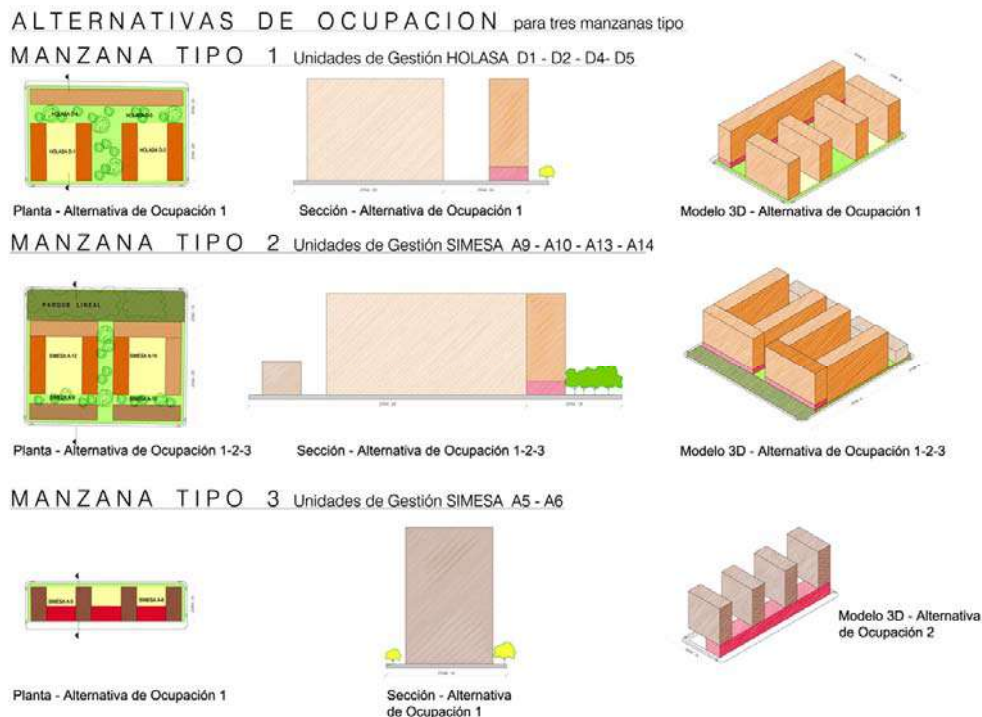


Figura 4-7

Exemplo da definição dos sistemas privados: Plano Parcial Gran Mansana Simesa.

FONTE: Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa, p. 372.

4.2.5 Definição das Unidades de Atuação Urbanística e Unidades de Gestão

A conformação de Unidades de Atuação Urbanística possibilita a efetiva transformação integral de setores urbanos na escala de uma quadra ou conjunto de quadras, superando a construção “lote a lote”. Nem se poderia imaginar que as obrigações e direitos estabelecidos aos proprietários seriam aplicados isoladamente em cada lote, por meio de diversas licenças urbanísticas, pois não se obteria a configuração desejada dos sistemas públicos.

Um conceito importante a ser considerado é o de Unidade de Gestão. Segundo define o art. 19 do Decreto 2181 de 2006,

[...] os proprietários da totalidade dos prédios incluídos no projeto de delimitação de uma unidade de atuação urbanística, segundo definido no respectivo plano parcial, poderão solicitar uma única licença de urbanização ou contar com a aprovação de um único projeto urbanístico geral [...] para executar as obras de urbanização dos prédios que conformam o projeto de delimitação da unidade, sempre e quando garantirem o compartilhamento equitativo de custos e benefícios atribuídos à respectiva unidade pelo plano parcial. Neste caso a área objeto da operação se denominará unidade de gestão [...].

A Unidade de Gestão é muito semelhante à Unidade de Atuação Urbanística. Ambas requerem uma licença urbanística para sua totalidade, porém, por poderem agregar diversos terrenos e conseqüentemente diversos proprietários, nem sempre haverá um acordo entre todos os proprietários. Quando existir este acordo, a Unidade de Atuação Urbanística torna-se uma Unidade de Gestão.

Cada UAU deverá contar com um projeto de urbanização que se implemente de forma independente, contando com uma única licença urbanística para toda sua superfície. Para tanto, Bocanegra (2006, p. 28) sugere três estratégias simultâneas de compartilhamento de custos e benefícios na definição das UAU:

- a) Entre o plano parcial e a cidade [...].
- b) Entre as Unidades que conformam o Plano Parcial.
- c) Entre os prédios que conformam cada unidade.

A seguir, a fim de melhor explicar a conformação das Unidades de Atuação Urbanística, tomaremos como exemplo o esquema metodológico desenvolvido por Bocanegra (2006). Este esquema permitirá, na seqüência, a exemplificação de uma metodologia para o exercício de compartilhamento de custos e benefícios, objetivo central deste capítulo.



Figura 4-8
Esquema da estrutura fundiária original, antes da formulação do Plano Parcial.

FONTE: BOCANEGRA, 2006, p. 16.

Parcelamento original. A Figura 4-8 (página anterior) demonstra a área de planejamento configurada pelos lotes A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, Ñ e O. Chama a atenção que no extremo direito não se identificou o lote por se tratar de uma pré-existência ou área de manejo especial, o que implica que, conseqüentemente, não deverá ser transformada.

Sistemas públicos. A Figura 4-9 demonstra esquematicamente as cargas urbanísticas ou custos de urbanização. São os chamados sistemas públicos, derivados do projeto de espaços públicos, cuja configuração buscou a melhor interface com o entorno.



Figura 4-9
Esquema da definição das cargas ou sistemas públicos (em vermelho as vias e em verde os parques e praças).

FONTE: BOCANEGRA, 2006, p. 21.

Sistema edificado. A Figura 4-10 (próxima página) ilustra a disposição do sistema edificado e dos usos propostos. Neste exemplo, as novas edificações ou áreas privadas vendáveis aparecem nas cores amarelo e laranja. Sobre o eixo viário longitudinal principal e o maior parque proposto se permite uma maior densidade construtiva e de ocupação (coeficiente de aproveitamento igual a 2 - sobre a área líquida - e taxa de ocupação de 80%), e usos comerciais e de serviços nos primeiros pisos, assim como usos residenciais nos pisos superiores, até a altura máxima de 12 andares. No restante das áreas privadas são previstos usos residenciais com coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação menores (1,2 e 60%, respectivamente); sendo altura máxima de 9 pavimentos (BOCANEGRA, 2006, p. 24).



Figura 4-10
Esquema de exemplificação das áreas edificáveis ou benefícios (em amarelo e laranja).

FONTE: BOCANEGRA, 2006, p. 23.

Configuração das Unidades de Atuação Urbanística. Por fim, a Figura 4-11 (próxima página) demonstra a conformação das UAU segundo as estratégias mencionadas por Bocanegra (2006). Foram configurados 8 projetos, conforme descrito adiante (BOCANEGRA, 2006, p. 29):

Unidade 1: Conformada pelo lote A. É uma unidade de Gestão.

Unidade 2. Conformada pelos lotes B e C. Delimitação de Unidade de Atuação Urbanística. Se for obtido um acordo voluntário para solicitar sua licença de urbanismo poderá ser tramitada como Unidade de Gestão.

Unidade 3. Conformada pelos lotes D e E. Delimitação de Unidade de Atuação Urbanística. Se for obtido um acordo voluntário para solicitar sua licença de urbanismo poderá ser tramitada como Unidade de Gestão.

Unidade 4: Conformada pelo lote F. É uma unidade de Gestão.

Unidade 5. Conformada pelos lotes G, H, I e J. Delimitação de Unidade de Atuação Urbanística. Se for obtido um acordo voluntário para solicitar sua licença de urbanismo poderá ser tramitada como Unidade de Gestão.

Unidade 6. Conformada pelos lotes K e L. Delimitação de Unidade de Atuação Urbanística. Se for obtido um acordo voluntário para solicitar sua licença de urbanismo poderá ser tramitada como Unidade de Gestão.

Unidade 7. Conformada pelos lotes M e N. Delimitação de Unidade de Atuação Urbanística. Se for obtido um acordo voluntário para solicitar sua licença de urbanismo poderá ser tramitada como Unidade de Gestão.

Unidade 8. Conformada pelos lotes Ñ e O. Delimitação de Unidade de Atuação Urbanística. Se for obtido um acordo voluntário para solicitar sua licença de urbanismo poderá ser tramitada como Unidade de Gestão.



Figura 4-11
Esquema de correspondência entre Unidades de Atuação Urbanística (números) e os lotes originais (letras), sobrepostos aos sistemas públicos (custos) e aos sistemas edificados (benefícios).
 FONTE: BOCANEGRA, 2006, p. 29.



Figura 4-12
Exemplo da conformação de Unidades de Atuação Urbanística no Plano Parcial Gran Manzana Simesa.
 FONTE: Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa, p. 341.

4.2.6 Sistema de compartilhamento de encargos e benefícios

A Lei 388 não define uma técnica ou metodologia específica para o exercício da distribuição equitativa de custos e benefícios entre os proprietários envolvidos num Plano Parcial. Tal tarefa recai aos responsáveis pela formulação e regulamentação dos Planos Parciais, o que implica em alinhar esse exercício a um processo de negociação.

Recorreremos à metodologia adotada por Bocanegra (2006), como continuidade do exemplo anterior de conformação das Unidades de Atuação Urbanística, para explicar uma determinada técnica de compartilhamento de custos e benefícios.

Bocanegra (2006, p. 35) recomenda o método dos pontos, no qual

“o ponto recebe uma equivalência de valor em pesos e tanto os custos como os benefícios também serão estimados na mesma unidade de pontos e com o mesmo valor, levando todas as valorações ao mesmo denominador comum de maneira que possam ser comparadas e equilibradas”.

No exemplo tomado, a área total de intervenção corresponde a 100ha ou 1.000.000m². Adotou-se que cada ponto corresponde a 1m² de terreno. Tem-se, portanto, um total de 1.000.000 de pontos na condição original do parcelamento do solo, sem o projeto do plano parcial.



Figura 4-13
Esquema de correspondência entre Unidades de Atuação Urbanística (números) e os lotes originais (letras).

FORTE: BOCANEGRA, 2006, p. 37.

A partir de então, temos a seguinte participação de áreas (ou pontos) nas unidades e lotes que descrevemos anteriormente, considerando a dimensão de cada lote e sua proporção em relação ao conjunto total do Plano Parcial (BOCANEGRA, 2006, p. 37):

Unidade 1: 100.000 pontos, 10% dos direitos do plano parcial. Lote A: 10% dos direitos do plano parcial e 100% dos direitos da unidade.

Unidade 2: 120.000 pontos, 12% dos direitos do plano parcial. Lote B: 60.000 pontos, 6% dos direitos do plano parcial e 50% dos direitos da unidade. Lote C: 60.000 pontos.

Unidade 3: 90.000 pontos, 9% dos direitos do plano parcial. Lote D: 45.000 pontos, 4,5% dos direitos do plano parcial e 50% dos direitos da unidade. Lote E: 45.000 pontos.

Unidade 4: 90.000 pontos, 9% dos direitos do plano parcial. Lote F, 9% dos direitos do plano parcial e 100% dos direitos da unidade.

Unidade 5: 260.000 pontos, 26% dos direitos do plano parcial. Lote G: 65.000 pontos, 6,5% dos direitos do plano parcial e 25% dos direitos da unidade. Lote H: 39.000 pontos, 3,9% dos direitos do plano parcial e 15% dos direitos da unidade. Lote I: 91.000 pontos, 9,1% dos direitos do plano parcial e 35% dos direitos da unidade. Lote J: 65.000 pontos, 6,5% dos direitos do plano parcial e 25% dos direitos da unidade.

Unidade 6: 90.000 pontos, 9% dos direitos do plano parcial. Lote K: 50.000 pontos, 5% dos direitos do plano parcial e 55% dos direitos da unidade. Lote L: 40.000 pontos, 4% dos direitos do plano parcial e 45% dos direitos da unidade.

Unidade 7: 130.000 pontos, 13% dos direitos do plano parcial. Lote M: 85.000 pontos, 8,5% dos direitos do plano parcial e 65% dos direitos da unidade. Lote N: 45.000 pontos, 4,5% dos direitos do plano parcial e 35% dos direitos da unidade.

Unidade 8: 120.000 pontos, 12% dos direitos do plano parcial. Lote Ñ: 50.000 pontos, 5% dos direitos do plano parcial e 41% dos direitos da unidade. Lote O: 70.000 pontos, 7% dos direitos do plano parcial e 59% dos direitos da unidade.



Figura 4-14
Esquema de incidência das Unidades de Atuação Urbanística e de Gestão nos sistemas públicos (em vermelho as vias e em verde os parques e praças).

FORTE: BOCANEGRA, 2006, p. 39.

Os cálculos referentes aos aportes em solo e em obras de urbanização (cargas), exemplificados na Figura 4-9 são⁷ (BOCANEGRA, 2006, p. 40):

Unidade 1: Duas vias coletoras, uma via arterial e aporte a uma via regional. Parque público. Infra-estruturas de serviços públicos associadas. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **140.000 pontos**.

Unidade 2: Uma via coletora, uma via arterial e aporte a uma via regional. Parque público. Infra-estruturas de serviços públicos associadas. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **105.000 pontos**.

Unidade 3: Três vias coletoras e uma via arterial. Parque público. Infra-estruturas de serviços públicos associadas. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **110.000 pontos**.

Unidade 4: Duas vias coletoras e duas vias arteriais. Infra-estruturas de serviços públicos associadas. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **100.000 pontos**.

⁷ Vale lembrar que a relação de obras, a definição dos benefícios e os pontos atribuídos a eles (obras e benefícios) foram desenvolvidos por Bocanegra (2006), os quais foram incorporados na íntegra no presente estudo para efeito explicativo do sistema de compartilhamento de custos e benefícios.

Unidade 5: Três vias coletoras. Maior parte do parque, localização dos equipamentos públicos. Infra-estruturas de serviços públicos associadas, mais o manejo do componente hídrico. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **300.000 pontos.**

Unidade 6: Duas vias coletoras. Parque público. Infra-estruturas de serviços públicos associadas. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **140.000 pontos.**

Unidade 7: Três vias coletoras. Parque público. Infra-estruturas de serviços públicos associadas. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **110.000 pontos.**

Unidade 8: Quatro vias coletoras. Alameda em Área de Manejo Especial. Infra-estruturas de serviços públicos associadas. Aporte em investimento em terrenos, construção e dotação, valorado em pesos e passados a pontos: **110.000 pontos.**

Na seqüência, tem-se a correspondência dos benefícios em pontos como pode ser observado na Figura 4-10 (BOCANEGRA, 2006, p. 42):

Unidade 1: Três blocos de habitação com coeficiente de aproveitamento de 1,2, taxa de ocupação de 60% e um bloco de usos mistos e comercio com um coeficiente de aproveitamento de 2,0 e taxa de ocupação de 80%. Benefícios potenciais em vendas: **1.200.000 pontos.**

Unidade 2: Três blocos de habitação com coeficiente de aproveitamento de 1,2 e taxa de ocupação de 60%. Benefícios potenciais em vendas: **1.125.000 pontos.**

Unidade 3: Três blocos de habitação com coeficiente de aproveitamento de 1,2 e taxa de ocupação de 60%. Benefícios potenciais em vendas: **1.000.000 pontos.**

Unidade 4: Três blocos de habitação com coeficiente de aproveitamento de 1,2 e taxa de ocupação de 60%. Benefícios potenciais em vendas: **950.000 pontos.**

Unidade 5: Cinco blocos de usos mistos e comercio com um coeficiente de aproveitamento de 2,0 e taxa de ocupação de 80%. Benefícios potenciais em vendas: **2.800.000 pontos.**

Unidade 6: Três blocos de habitação com coeficiente de aproveitamento de 1,2, taxa de ocupação de 60% e um bloco de usos mistos e comercio com um coeficiente de aproveitamento de 2,0 e taxa de ocupação de 80%. Benefícios potenciais em vendas: **1.150.000 pontos.**

Unidade 7: Quatro blocos de habitação com coeficiente de aproveitamento de 1,2 e taxa de ocupação de 60%. Benefícios potenciais em vendas: **1.200.000 pontos.**

Unidade 8: Quatro blocos de habitação com coeficiente de aproveitamento de 1,2 e taxa de ocupação de 60%. Benefícios potenciais em vendas: **1.150.000 pontos.**

Os benefícios totalizam, portanto, o correspondente a 10.575.000 pontos.

Em relação aos aportes em terrenos e em obras de urbanização, ambos em pontos, tem-se a seguinte composição para cada Unidade de Atuação Urbanística (BOCANEGRA, 2006, p. 42):

Unidade 1: 100.000 pontos por terras e 140.000 pontos de encargos:
240.000 pontos.

Unidade 2: 120.000 pontos por terras e 105.000 pontos de encargos:
225.000 pontos.

Unidade 3: 90.000 pontos por terras e 110.000 pontos de encargos:
200.000 pontos.

Unidade 4: 90.000 pontos por terras e 100.000 pontos de encargos:
190.000 pontos.

Unidade 5: 260.000 pontos por terras e 300.000 pontos de encargos:
560.000 pontos.

Unidade 6: 90.000 pontos por terras e 140.000 pontos de encargos:
230.000 pontos.

Unidade 7: 130.000 pontos por terras e 110.000 pontos de encargos:
240.000 pontos.

Unidade 8: 120.000 pontos por terras e 110.000 pontos de encargos:
230.000 pontos.

Se considerarmos o total de pontos correspondentes aos terrenos originais (1.000.000) somados aos pontos relativos aos encargos (1.115.000), teremos 2.115.000 pontos. Como vimos os pontos correspondentes aos benefícios perfazem 10.575.000 pontos. Portanto, a **relação entre custos e benefícios é de 1 para 5**, isto é, para cada ponto de aporte de custos de urbanização e de terreno são de direito de cada proprietário o equivalente a 5 pontos em benefícios. Ou ainda, em relação ao total de benefícios de direito de um proprietário, cabe uma obrigação de 20% desse montante aos custos envolvidos.

A metodologia exemplificada visa uma composição de custos e benefícios que demonstre, a partir de dados técnicos, de normas jurídicas e de cenários futuros, a incidência de encargos e benefícios a cada proprietário, distribuída de uma maneira justa. Ou seja, a configuração de espaços públicos e de edificações privadas pode variar na sua forma, como maneira de se buscar uma composição mais adequada às condições de cada área e é sempre negociada com os proprietários e balizada pelas normas, procedimentos e critérios estabelecidos em lei.

Como foi demonstrado, o sistema de pontos visa estabelecer um equilíbrio, pressupondo o tratamento do compartilhamento de custos e benefícios pelo princípio da equidade. Logicamente que atribuídas as obrigações a cada proprietário sob o arranjo de Unidades de Atuação Urbanística, tal esquema deve ser confrontado com a viabilidade econômica de cada projeto. Neste sentido, Bocanegra (2006) delinea alguns mecanismos a serem adotados como estratégia para equilibrar o compartilhamento de custos e benefícios entre as unidades (BOCANEGRA, 2006, p. 51):

- Reconsiderar a conformação da área das Unidades, para incluir em algumas delas, cujos benefícios se encontrem abaixo da média do plano parcial, os benefícios mais potenciais, ou o contrário, quando

esta se encontra abaixo da média do aporte em encargos de todo o plano parcial, incluir mais área envolvida em espaços públicos.

- Redistribuir os benefícios entre as Unidades, efetivando a equivalência com os encargos aportados, o que se pode realizar com simulações de maior edificação ou variação de usos, ou a combinação de ambas.
- Reconsiderar o desenho e a distribuição territorial dos encargos urbanísticos, tais como parques, vias ou equipamentos, para equilibrar as responsabilidades das Unidades frente aos potenciais benefícios.
- Entregar benefícios externos, de unidades que possuam benefícios acima da média às unidades que possuem maiores aportes que a média, para compensá-las [...].
- Centralizar os aportes em encargos e investimentos urbanísticos em uma “conta comum” compensando-os em dinheiro, de maneira que estes sejam entregues em proporção aos benefícios para que uma gerência centralizada os execute completamente e realize as compensações; este sistema também pode ser utilizado quando um gestor participa realizando os investimentos de infra-estrutura.
- Escolhe-se um “coringa” ou encargo urbanístico – por exemplo, um equipamento – que será executado com os aportes diferenciais de todas as unidades, com a finalidade de mitigar ou compensar a defasagem encontrada entre custos e benefícios.

4.2.7 Fidúcia mercantil

A figura da fidúcia mercantil apresenta um importante papel para a efetivação da gestão associada nas Unidades de Atuação Urbanística. Trata-se de (MALDONADO COPELLO, 2006, p. 240)

[...] um negócio jurídico em virtude do qual uma pessoa, chamada fiduciante⁸ ou fideicomitente, transfere um ou mais bens especificados a outra, chamado fiduciário, quem se obriga a transmiti-los ou aliená-los para cumprir uma finalidade determinada pelo constituinte, em proveito deste ou de um terceiro chamado beneficiário ou fideicomissário.

Tendo em vista que o tema nos parece pouco familiar no contexto do urbanismo brasileiro, recorreremos à descrição que Maldonado Copello (2006) faz sobre o esquema fiduciário necessário para o desenvolvimento de um projeto urbano de promoção pública. As partes envolvidas em um esquema fiduciário seriam as seguintes (MALDONADO COPELLO, 2006, p. 242-244):

1. **Fideicomitente gestor:** Esta qualidade caberia ao correspondente município – ou alguma de suas entidades descentralizadas com competências para a realização das atividades de urbanização -, sendo ele quem constituiria o encargo fiduciário e quem definiria as regras específicas necessárias ao contrato de fidúcia para garantir o cumprimento dos objetivos previstos.

⁸ Não foi encontrada uma tradução precisa para o termo em português. Talvez haja a figura do “fiduciante”, em português, mas somente na literatura jurídica específica. De qualquer maneira, o “fiduciante” ou “fideicomitente” seria qualquer pessoa física ou jurídica, que deve cumprir determinadas finalidades específicas definidas em contrato, no contexto da Fidúcia Mercantil.

Na qualidade de fideicomitente gestor, poderia fazer contribuições ao patrimônio autônomo, e na qualidade de expropriante dos terrenos dos proprietários resistentes, os aportaria, uma vez desapropriados, com a finalidade de garantir o reajuste predial.

2. Fideicomitentes contribuintes: Esta qualidade caberia a todas aquelas pessoas físicas ou jurídicas que contribuem com terrenos ao patrimônio autônomo, ou que contribuem no gerenciamento ou em recursos de capital. Esta parte estaria constituída principalmente pelos atuais proprietários dos terrenos que decidiram participar no esquema de associação definido pelo respectivo plano parcial.

3. Fiduciária: Seria a sociedade fiduciária que desenvolveria, na qualidade de fiduciário, o contrato de fidúcia. Esta sociedade deveria ser selecionada pelo respectivo município, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pelo Estado para este tipo de contratação. Esta sociedade também teria a seu encargo a expedição dos títulos que seriam confiados aos fideicomitentes como beneficiários do fideicomisso.

4. Beneficiário: O fideicomitente gestor [município representado] e os fideicomitentes contribuintes [proprietários] ostentariam esta qualidade e teriam, como beneficiários, o direito a participar nos ativos e/ou na utilização do fideicomisso. A forma na qual este benefício seria obtido seria em solo urbanizado e/ou em recursos em dinheiro. A definição das formas em que se poderia dar esta redenção das contribuições será parte essencial das definições contidas no contrato de fidúcia e/ou no respectivo plano parcial.

5. Patrimônio autônomo: É o conjunto de ativos e passivos que a fiduciária adquire, na execução do contrato, com as transferências que os fideicomitentes contribuintes [proprietários] farão no futuro e mediante atos pelos quais se executa a finalidade ou o objeto do contrato. Os ativos adquiridos no desenvolvimento desta finalidade estarão destinados a garantir as obrigações adquiridas pelo fiduciário, na execução e cumprimento do contrato. [...].

6. Comitê executivo do fideicomisso: Este ente estaria encarregado pela coordenação geral do patrimônio autônomo e de dar instruções à sociedade fiduciária em relação ao manejo e à administração deste patrimônio. As funções deste comitê devem estar plenamente estabelecidas no contrato de fidúcia. O comitê estaria integrado por representantes da respectiva administração municipal e por representantes dos proprietários e/ou investidores que participem do projeto.

Parece-nos que, simplificada, a Fidúcia Mercantil se constitui em um mecanismo transparente e suficientemente instrutivo para que o projeto urbano seja executado, principalmente no que se refere à manutenção dos direitos de propriedade para uma nova configuração dos terrenos. Sua forma de contrato, que reúne os proprietários, o município e os investidores, está juridicamente concebida de tal maneira que garante com que as obrigações estabelecidas pelo Plano Parcial sejam cumpridas - isto é, as obras de urbanização e cessões em terreno -, ao mesmo tempo em que possibilita que diversos arranjos negociais sejam estabelecidos para o melhor aproveitamento dos benefícios obtidos. Tal característica confere, aparentemente, segurança jurídica aos proprietários e investidores, fazendo com que as Unidades de Atuação Urbanística sejam realizadas na sua completude, satisfazendo tanto as expectativas econômicas, quanto os preceitos urbanísticos desejados.

A Fidúcia Mercantil está totalmente atrelada à gestão associada das Unidades de Atuação Urbanística, pois é instituída como elemento jurídico para a execução dos instrumentos do reajuste de terrenos, integração imobiliária e cooperação. Possibilita que diversas situações sejam manejadas, notadamente aquelas que requeiram uma nova configuração predial e que envolvam diversos atores públicos e privados.

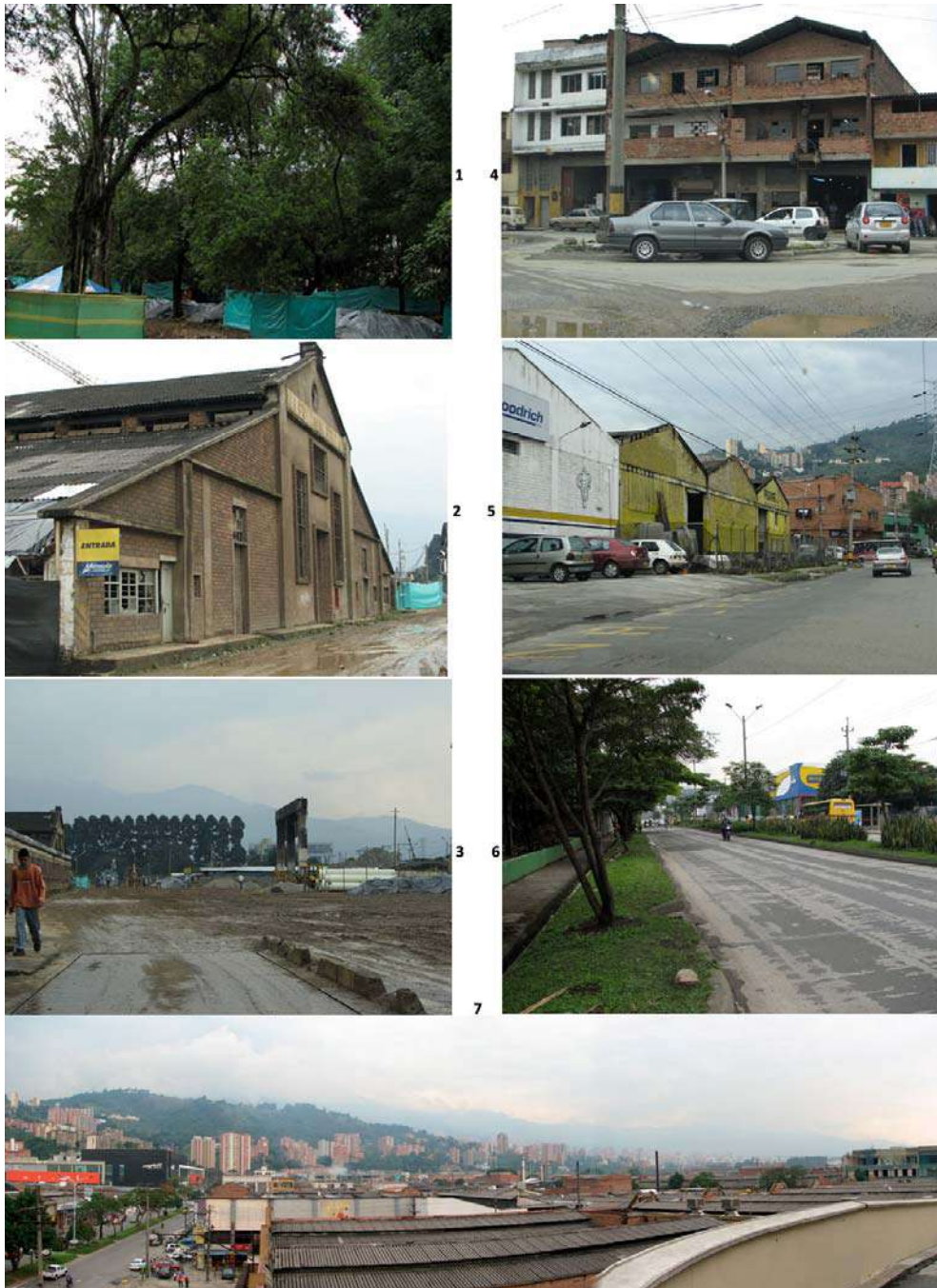


Figura 4-15
 Situação em março de 2008 da área do Plano Parcial Gran Mansana Simesa: interior da gleba em obras e pré-existências (fotos 1, 2 e 3); e entorno da gleba - zona industrial em processo de transformação (fotos 4, 5, 6 e 7).

FONTE: Acervo do autor.

4.3. Síntese

Como descrito inicialmente, o propósito deste capítulo foi analisar o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios a partir do sistema de planejamento colombiano. Para tanto, primeiramente, desenvolvemos uma descrição geral dos principais elementos desse sistema. Na seqüência, descrevemos os aspectos básicos que envolvem a formulação de Planos Parciais e Unidades de Atuação Urbanística, como instrumentos de planejamento e de gestão. Neste estudo notamos que o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios está atrelado a um esquema de execução de intervenções urbanas a partir do Plano Parcial e das Unidades de Atuação Urbanística. Este fato nos chamou a atenção, pois se verificou o alinhamento deste sistema com a obtenção de transformações urbanísticas integradas, isto é, a obtenção de resultados conjunturais para determinados setores urbanos previstos no plano geral (POT). Diante disso, o Plano Parcial e as Unidades de Atuação Urbanística tornaram-se relevantes para o presente trabalho, assim como o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios, particularmente em função de dois aspectos principais: **a escala intermediária** de manejo das transformações urbanas, que engloba setores menores e pressupõe uma transformação integral e temporânea de uma determinada área; e o **controle público dos resultados urbanísticos**, que se pauta em procedimentos jurídicos e administrativos que conferem maior segurança aos agentes envolvidos no jogo das transformações urbanas. Esses elementos, escala e sistema jurídico, demonstram que as transformações urbanas e a mediação da participação privada ocorrem sob a prevalência do **comando público** de todo o processo, a partir da definição de um projeto urbano sob orientação e pleno domínio da Prefeitura ou do governo local. Ou seja, a iniciativa privada fica submetida a uma estratégia de desenvolvimento urbano delineada pelo Poder Público.

A partir dessas constatações, podemos analisar os elementos que caracterizam essa estratégia pública. Vejamos os elementos que caracterizam a escala intermediária de planejamento urbano⁹ adotada nos Planos Parciais e Unidades de Atuação Urbanística:

- **Sistemas públicos.** São as infra-estruturas, equipamentos e espaços públicos que sustentam a urbanização integrada de áreas não urbanizadas ou a

⁹ Procurando estabelecer um recorte temático para contextualizar a abordagem do que chamamos de escala intermediária de planejamento: tratamos do ordenamento físico-territorial promovido por ações de urbanização integrada e abrangente, que contemplam a mediação da participação privada nestas intervenções e que supõem a atuação indutora e estratégica do Estado. Em outras palavras, procuramos examinar os projetos de desenvolvimento urbano e de ordenamento territorial no contexto estrutural do sistema de planejamento urbano que trata dos instrumentos de planejamento e de gestão.

reurbanização integrada de áreas já urbanizadas em setores tratados como de renovação urbana.

- **Sistemas privados.** Consistem nos novos conjuntos edificados, que são basicamente os empreendimentos imobiliários construídos em sua completude, ou os lotes urbanizados, cujo potencial de edificação planejado confere, à priori, incremento do valor da propriedade.
- **Compartilhamento de custos e benefícios.** É a prerrogativa de o Estado atuar no espaço urbano com maior controle dos efeitos econômicos e urbanísticos decorrentes de determinados projetos. Tal controle se dá por meio do exercício da função pública do urbanismo, que neste caso implica em estabelecer obrigações e deveres aos proprietários através do regime urbanístico da propriedade.
- **Gestão associada.** É o elemento que viabiliza o compartilhamento de custos e benefícios e que possibilita a atuação urbanística em porções do território mais abrangentes que aquela exclusiva ao lote, pois estabelece meios para congregiar diversos terrenos e garantias que protegem os direitos sobre a propriedade em processos de negociação entre Estado e sociedade.
- **Financiamento.** Trata da viabilização econômica global do plano ou projeto urbano e depende diretamente de todos os outros elementos.
- **Recuperação e distribuição da valorização imobiliária.** Visa o tratamento democrático das externalidades geradas por atuações públicas, consistindo num mecanismo que condiciona o efeito da valorização imobiliária gerada por ações públicas à finalidade de ordenamento territorial dos projetos urbanos.

O sistema de planejamento colombiano reconhece que as Unidades de Atuação Urbanística são instrumentos de gestão voltados à execução de determinadas ações urbanísticas e que os Planos Parciais são os instrumentos de planejamento voltados ao manejo dessas atuações em áreas de expansão urbana e de renovação urbana. A partir da identificação prévia dos elementos da escala intermediária de planejamento, podemos resumir as Unidades de Atuação Urbanística e os Planos Parciais, como instrumentos de gestão e de planejamento, conforme o Quadro 4-1 (próxima página).

Nota-se que ambos os instrumentos estão mesclados em todos os elementos. A maior diferenciação fica por conta da gestão associada, que estabelece a maneira pela qual a Unidade de Atuação Urbanística será executada, isto é, mediante reajuste de terras, integração imobiliária ou cooperação.

Quadro 4-1 Caracterização dos elementos da escala intermediária de planejamento segundo instrumentos de planejamento e instrumentos de gestão		
Elementos da escala intermediária	Planos Parciais	Instrumento de gestão: Unidades de Atuação Urbanística
Sistemas Públicos	Definição das cargas locais e cargas gerais no contexto global da área de planejamento	Definição das cargas locais e cargas gerais no contexto predial de cada unidade
Sistemas Privados	Definição de usos e densidades no contexto global da área de planejamento	Definição dos novos edifícios no contexto predial de cada unidade
Compartilhamento de custos e benefícios	Estabelecimento de cessões obrigatórias de terreno e de execução de obras de urbanização no contexto global da área de planejamento	Estabelecimento de cessões obrigatórias de terreno e de execução de obras de urbanização no contexto específico da unidade
Gestão associada	Delimitação das Unidades de Atuação Urbanística	<ul style="list-style-type: none"> - Execução mediante reajuste de terrenos, integração imobiliária ou cooperação - Desapropriação dos imóveis de proprietários resistentes - Licença urbanística única para toda a unidade - Fidúcia Mercantil no regimento da preservação dos títulos de propriedade durante os processos de execução das atuações urbanísticas
Financiamento	Os recursos para urbanização são obtidos em função do efeito da valorização imobiliária e de subsídios e as cessões em terreno para infraestrutura, equipamentos e espaços públicos são obrigatórias e gratuitas	
Recuperação e distribuição da valorização imobiliária	Aplicação do tributo da participação em plusvalias, quando instituído pelo município	

Fonte: elaborado pelo autor

A análise que desenvolvemos e a maneira como sistema de planejamento urbano colombiano está estruturado, nos permite identificar que os Planos Parciais e as Unidades de Atuação Urbanística tratam de uma **estratégia territorial integrada** na promoção de atuações urbanísticas. Essa estratégia não deriva de uma prática adotada por um ou outro município, mas de uma maneira integrada de tratar as intervenções urbanas no território através da associação de instrumentos de planejamento e de instrumentos de gestão. Tal integração está vinculada à própria estrutura do sistema de planejamento. Daí decorre o relevante papel do princípio de compartilhamento de custos e benefícios, ao estabelecer a fundamentação jurídica e conceitual para que esses instrumentos de planejamento e de gestão sejam executados de maneira coordenada.

A Lei 388 não se restringiu a instituição do princípio de distribuição equitativa de encargos e benefícios sob a forma de diretriz, mas sob um princípio que encontra **fundamentos jurídicos** para ser imposto à sociedade e às instituições públicas, por meio do regime urbanístico da propriedade; que conta com **aporte institucional** para ser manejado, estando vinculado a projetos e ações previstos

em planos regulamentados em diversas hierarquias; e que dispõe de **instrumentos de planejamento e de gestão** para ser executado, dentre eles os Planos Parciais e Unidades de Atuação Urbanística.

Ao nos lançarmos ao estudo da concepção do sistema de planejamento colombiano, nos deparamos com análises de natureza essencialmente metodológica. Não investigamos os resultados obtidos na produção do espaço urbano como forma de avaliar a eficiência e eficácia desse sistema de planejamento, pois esse estudo tomaria um corpo de dimensões incompatíveis com os objetivos específicos desta pesquisa. Diante disso, optamos pela abordagem do que nos chamou a atenção neste sistema de planejamento, que é o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios e o tratamento da escala intermediária de planejamento.

Ampliando a abordagem, o entendimento de escala intermediária de planejamento pode compreender a atuação estratégica do Estado em determinadas áreas urbanas, em que ocorre a transformação integral e integrada de um conjunto de quadras, onde são conjugados diversos elementos de modo que a atuação urbanística cumpra as diretrizes de ordenamento territorial previstas no planejamento geral da cidade. Da experiência colombiana pode-se extrair os elementos que caracterizam essa escala intermediária: sistemas públicos, sistemas privados, compartilhamento de custos e benefícios, gestão associada, financiamento e recuperação e distribuição da valorização imobiliária. Também se compreende que esses elementos do sistema colombiano estão estruturados por meio de uma estratégia integrada no território para sua real aplicação, o que permite que, de uma só vez, seja efetivada a transformação total de uma determinada área urbana, por meio do provimento de infra-estrutura, da melhoria e ampliação de espaços públicos e de equipamentos e do aproveitamento racional do uso do solo; sendo que, para tanto, são utilizados os recursos provenientes do próprio efeito de valorização imobiliária proporcionado pelo projeto urbano.

Em síntese, deparou-se com uma metodologia voltada à efetivação de transformações urbanas integradas, pautada no comando público das intervenções urbanas, justamente o elemento que se identificou como deficiente na experiência das operações urbanas em São Paulo. Não se deseja, como um passe de mágica, apontar a experiência colombiana como solução para os problemas enfrentados em São Paulo. Contudo, compreende-se que caberia, no contexto do Município de São Paulo, a exploração dos elementos componentes da escala intermediária de planejamento e dos possíveis desenhos que uma estratégia de compartilhamento de custos e benefícios poderia assumir, com vistas ao maior domínio público das intervenções urbanas estruturais.

CONCLUSÃO

O objeto inicial desta pesquisa foi o instrumento da Operação Urbana, tendo como enquadramento de estudo a concepção desse instrumento e a evolução do conceito desde a década de 1980 até 2008. Quando este estudo foi iniciado, verificou-se a estreita relação entre Operação Urbana e Solo Criado e uma literatura relativamente recente que apontava diversos problemas quanto ao modelo adotado e aos resultados obtidos nas Operações Urbanas. Deparou-se, por um lado, com o crescente interesse da administração municipal no instrumento das Operações Urbanas, sobretudo com a aprovação do Plano Diretor Estratégico em 2002 e sua revisão parcial em 2004, que previram nove novas operações urbanas, além das quatro existentes em lei, na época. Por outro, uma série de estudos apontavam críticas quanto às lógicas de aplicação do instrumento. Tais críticas evidenciavam a ineficiência do instrumento em recuperar áreas degradadas; o beneficiamento do investidor imobiliário e dos proprietários privados em detrimento da obtenção de melhorias urbanas e públicas; o encarecimento da terra urbanizada e a elitização de setores urbanos; dentre outros aspectos que demonstravam, de um modo geral, maiores ganhos privados do que públicos. Como se vê, a maior parte dos trabalhos consultados analisou os resultados das operações urbanas e as conseqüências de aplicação deste instrumento e não exatamente a concepção do instrumento.

A indagação central desta pesquisa não pendia exatamente para nenhum destes lados, isto é, na aceitação do “modelo” adotado até então nas Operações Urbanas ou na negação absoluta deste modelo ou do próprio instrumento das operações urbanas em qualquer território, em qualquer tempo, em qualquer gestão ou condição institucional. Não que a premissa dessa pesquisa fosse a de insistir na crença de um caminho viável para as Operações Urbanas. Mas nossa preocupação era a exploração de uma via possível para a construção de estratégias para a implantação de projetos urbanos na cidade de São Paulo e de mediação da participação privada nestes projetos, pautando-se no controle público, nas melhorias sociais e na equidade no desenvolvimento urbano. Diante disso, nenhum dos dois caminhos citados parecia oferecer elementos suficientes para o desenvolvimento de uma investigação “propositiva” à qual a presente pesquisa se propunha, qual seja, de explorar alternativas de aprimoramento do instrumento da Operação Urbana.

Contudo, ao longo do percurso de investigação, deparou-se com os conceitos do *Land Readjustment* e com a experiência Colombiana de planejamento urbano, que disponibilizaram uma diferente matriz conceitual para gestão de projetos urbanos, aparentemente mais progressista, focada na transformação fundiária e

na equidade no desenvolvimento urbano. Embora com muita cautela em se estudar a experiência internacional, correndo o risco de importar “idéias fora do lugar” (MARICATO, 2002) ou de superestimar algo que deve servir apenas como referência comparativa, nos lançamos ao estudo da experiência colombiana, sobretudo o sistema de compartilhamento equitativo de custos e benefícios.

A partir de então, a estrutura desta pesquisa incorporou o sistema de planejamento urbano colombiano como objeto de estudo, sendo explorados os aspectos conceituais da legislação urbana e alguns trabalhos voltados à metodologia de implementação de Planos Parciais, à execução de Unidades de Atuação Urbanística e às técnicas de compartilhamento equitativo de custos e benefícios.

Assim sendo, com relação ao surgimento do conceito de Operação Urbana e Solo Criado, o Capítulo I demonstrou a existência de duas matrizes conceituais. As operações surgiram como instrumento voltado à indução das transformações urbanas e o Solo Criado surgiu como instrumento de controle de densidades e da valorização imobiliária.

Quando se avança no Capítulo II no exame da prática do Solo Criado e das Operações Urbanas no Município de São Paulo nas décadas de 1980 a 2000, verifica-se que as Operações Urbanas se distanciaram dos propósitos iniciais, sendo primeiramente distorcidas através das Operações Interligadas e posteriormente mescladas ao mecanismo do Solo Criado. Essa experiência apresentou resultados urbanísticos reduzidos, limitados e desproporcionais ao êxito financeiro na arrecadação de recursos da iniciativa privada. Ao mesmo tempo, as obras públicas de natureza predominantemente viária, realizadas a partir destes investimentos, proporcionaram a valorização do solo urbano em determinadas áreas de algumas operações urbanas, fazendo com que a mais-valia decorrente desse processo fosse apropriada pelos proprietários e pelos investidores privados. Tais condições caracterizaram um ‘modelo’ de Operação Urbana adotado em São Paulo, voltado essencialmente aos interesses privados e com reduzido comando público de todo o processo.

No Capítulo III, estudou-se a evolução do conceito de Operação Urbana no contexto institucional da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA). Os trabalhos e estudos desenvolvidos pela SEMPLA avaliaram que o Solo Criado e as exceções à legislação urbana foram aplicados de maneira indiscriminada nas Operações Urbanas, notadamente na Operação Urbana Faria Lima, ficando o projeto urbano em segundo plano. Essa disposição política e institucional da Prefeitura do Município de São Paulo resultou numa tentativa de reformulação do instrumento das Operações Urbanas, enquanto conceito, a partir da valorização

do plano urbanístico, que passaria a anteceder a arrecadação de recursos e não o contrário. Contudo, tal iniciativa ainda não se deu na prática.

A presente pesquisa avaliou que a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o CEPAC ainda são instrumentos limitados para a viabilização de projetos urbanos, se considerarmos que nesses projetos a mediação da participação privada é um elemento-chave para seu desenvolvimento. Tal limitação se dá porque sendo a adesão privada voluntária e o fato dos recursos para viabilização dos projetos dependerem dessa adesão, o Poder Público fica refém do interesse privado.

Com o intuito de se explorar novos caminhos para a mediação da participação privada, no Capítulo IV estudou-se a experiência Colombiana de compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Tal análise ampliou as possibilidades conceituais, técnicas e operativas acerca da implantação de projetos urbanos e de viabilização de planos urbanísticos com maior controle público. Diante da motivação desta pesquisa em analisar novas estratégias de mediação da participação privada na implantação de projetos urbanos, não se trataria simplesmente de adotar o princípio de compartilhamento equitativo de custos e benefícios no sistema de planejamento urbano do Município de São Paulo, com o intuito de aprimorar a gestão dos projetos urbanos consorciados. Cada país, cada cidade possui condições específicas e maneiras particulares para o manejo de políticas urbanas e fundiárias. No caso da experiência colombiana, esse princípio está voltado à transformação urbana integral de áreas homogêneas a partir de um sistema jurídico e de gestão suficientemente seguro para promover a concertação entre proprietários, investidores e Poder Público, focado na equidade e no interesse público. Os planos urbanísticos não são implementados no contexto dos incentivos, mas no plano da transformação fundiária e atrelados a um projeto de solo, de espaço público e de infra-estrutura, condicionando o direito (básico) de construir a este projeto maior.

Diante disso, conclui-se que não existe em São Paulo algo semelhante aos Planos Parciais, às Unidades de Atuação Urbanística e ao sistema colombiano de compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Mas compreende-se que seria oportuno explorar no Município de São Paulo novas estratégias de manejo da escala intermediária de planejamento e de gestão de projetos urbanos, independentemente da referência internacional que se possa tomar por base.

A exploração dos conceitos e técnicas do compartilhamento equitativo de custos e benefícios esbarraria em problemas de natureza técnica e política para ser implementado em São Paulo.

Do ponto de vista técnico, acredita-se que o Plano Diretor teria que ser revisto para que o princípio de compartilhamento equitativo de custos e benefícios fosse incluído no regime urbanístico da propriedade associado ao

cumprimento da função social da propriedade. Sua aplicação também deveria ser rebatida no território a partir de zonas ou polígonos de atuação urbanística. Talvez as Áreas de Intervenção Urbana (AIU) amparadas pelos Projetos Urbanísticos Específicos (PUE)¹ possam se constituir no embrião dessas zonas e polígonos. Também na revisão do Plano Diretor, talvez tivessem que ser previstos instrumentos e medidas de gestão, e ainda, novos instrumentos voltados ao exercício do compartilhamento equitativo de custos e benefícios. As áreas objeto de aplicação do conceito deveriam ter os valores dos seus terrenos avaliados antes, durante e depois do projeto. Supõe-se que as zonas ou polígonos de atuação deveriam obedecer a determinados critérios para serem delimitados, sobretudo o critério da homogeneidade quanto ao padrão de ocupação (preferencialmente terrenos vazios) e quanto aos valores imobiliários e às benfeitorias existentes. Por fim, acredita-se que todas as medidas técnicas descritas acima teriam que estar direcionadas à viabilização de um projeto urbano, formulado e implementado sob comando público, fundamental para o êxito urbanístico das transformações urbanas desejadas.

Do ponto de vista político, compreende-se que a cultura patrimonialista que reside sobre a propriedade privada e a visão exclusivista, oportunista e elitista de muitos proprietários e investidores imobiliários, provavelmente resultariam em contestações, sobretudo quanto à vinculação do direito de construir correspondente ao coeficiente básico às obrigações de cessão de terreno e de execução de obras, dentre outros custos derivados do projeto urbano. O sistema de compartilhamento de custos e benefícios põe em jogo a viabilização de um projeto público e tira partido *in situ* do efeito da valorização imobiliária gerada por este projeto. Tal condição pode implicar em maiores obrigações aos proprietários, mas compreende-se que esse sistema não traria necessariamente maiores custos globais aos projetos urbanos, apenas a distribuição desses custos poderia onerar mais os proprietários e investidores privados.

Dessa forma, este trabalho conclui que o instrumento da Operação Urbana Consorciada, da forma como vem sendo posto em prática em São Paulo, desprovido de projeto urbano e de maior comando do Poder Público na definição das características urbanísticas das áreas de atuação, está voltado eminentemente à negociação financeira de incentivos urbanísticos, em detrimento da promoção de transformações urbanas estruturais. Espera-se que o estudo de caso da experiência colombiana de planejamento urbano contribua na demonstração de novos caminhos para o desenvolvimento de projetos urbanos no Município de São Paulo e na construção de outros mecanismos de mediação da participação privada nas intervenções urbanas, para que o Poder Público tenha maior comando no processo de desenvolvimento desses projetos.

¹ Instituídos na Lei nº 13.430/02 e regulamentados posteriormente no art. 30 da Lei nº 13.885/04.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANELLI, Renato Luiz Sobral. Urbanização em rede: os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da EMURB em São Paulo (1972-82). In: **Arquitextos nº 088.01**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2007. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2009.
- AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro. **O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação: A Lei Nº 10.209/86 do Município de São Paulo 1986-1993**. 1994. Dissertação de Mestrado - FGV / EASP, São Paulo, 1994.
- _____. Experiências similares ao Solo Criado. In: **CJ ARQUITETURA, revista de arquitetura, planejamento e construção Nº 16**. Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.
- _____. Problemas e Desafios do Controle do Uso do Solo. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.
- AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro et al. O “Solo Criado”. In: **CJ ARQUITETURA, revista de arquitetura, planejamento e construção Nº 16**. Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.
- BIDERMAN, Ciro & SANDRONI, Paulo. **Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. São Paulo: GV Pesquisa, *s.d.*
- CÂMARA DOS DEPUTADOS E INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade - Guia para implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados - Centro de Documentação e Informação - Coordenação de Publicações, 2001.
- CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. 2007. Tese de doutorado – FAUUSP, São Paulo, 2007.
- CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima & MOREIRA, Mariana (coord.) **Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM, 2001.
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/FAPESP, 2005.
- FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo, Boitempo, 2001.
- _____. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio (org.) **Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003. (Edição especial de Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo).
- _____. **São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo, Boitempo, 2007.
- FURTADO, Fernanda. **Recuperação de plusvalias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**. 1999. Tese de doutorado – FAUUSP, São Paulo, 1999.

- HECK, Eneida R. Belluzo Godoy. **A Emurb como instrumento de planejamento urbano em São Paulo: 1971-2001**. 1994. Dissertação de Mestrado – FAUUSP, São Paulo, 2004.
- JAPÃO, MLIT, City Bureau e Japan Land Readjustment Association. **Urban Development Project in Japan**. *s.d, s.l*
- MAGALHÃES JR, José. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca revisão e proposição. In: **Arquitextos nº 066.03**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2008.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2001.
- _____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. VAINER, C. & MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. São Paulo: Vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.) **Estatuto da Cidade e reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Sergio Antonio Fabris editor, Porto Alegre / São Paulo, 2002.
- MENEGON, Natasha Mincoff. **Planejamento, Território e Indústria: as operações urbanas em São Paulo**. 2008. Dissertação de mestrado – FAUUSP, São Paulo, 2008.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. **Estudo da Operação Urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos**. Anais do XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Belém/PA, 2007.
- MONTANDON, Daniel Todtmann e SOUZA, Felipe Francisco de. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas**. São Paulo, Romano Guerra Editora, 2007.
- PESSOA, Laura C. R. & BÓGUS, Lúcia. Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. In: **Arquitextos, Texto Especial nº 452**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2007. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2008.
- SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1: Introdução. In: **Arquitextos, Texto Especial nº 295**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2008.
- _____. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. In: **Arquitextos, Texto Especial nº 300**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2008.
- _____. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 3 – Operações Urbanas: plano-referência e proposições. In: **Arquitextos, Texto Especial nº 305**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2008.

- _____. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 4 – Operação Urbana Butantã Vila Sônia. In: **Arquitextos, Texto Especial nº 310**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2008.
- SANTORO, Paula e CYMBALISTA, Renato. Introdução à expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.) **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, 80 p.
- WILDERODE, Daniel Julien Van. **Desregulamentação urbana: as operações interligadas**. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

Bibliografia complementar

- ARAÚJO, Ronaldo de Souza. Gestão Urbanística: um estudo comparado entre Brasil e Espanha. In: **Anais do XVII Congresso Brasileiro de Arquitetos: Arquitetura e Urbanismo em face da globalização**. Rio de Janeiro: 2003.
- _____. Considerações sobre o Estatuto da Cidade – Brasil (Lei nº 10.257/2001) e a Lei sobre o Regime do Solo e Ordenação Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992). In: SANTOS, Thereza Carvalho (org.). **Tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo**. Anais do Workshop Internacional de Dinâmicas Territoriais. Brasília: CIORD – UnB / AAP / ABM, 2001.
- BARTALINI, Vlado. Operações Urbanas, Parceria e Desenho Urbano. In: SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio (org.) **Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003. (Edição especial de Oculum Ensaio: Revista de Arquitetura e Urbanismo).
- BERNARDINI, Marcelo M. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 6 – Operação Urbana Vila Leopoldina – Jaguaré. In: **Arquitextos nº 062.03**. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <<http://www.vitruivus.com.br>>. Acesso em: 10 de junho de 2008.
- BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo & SMOLKA, Martin O. Large-scale Urban Interventions: The Case of Faria Lima in Sao Paulo. In: **Land Lines**, Volume 18, número 2. *S.l.*: Lincoln Institute of Land Policy, 2006. Disponível em: <<http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=1114>>. Acesso em: 13 de maio de 2006.
- CAMARGO, Adriana Rolim de. **Continuidade e mudanças em políticas urbanas: o caso da Operação Urbana Faria Lima em São Paulo – 1968 e 1993**. 2000. Dissertação de Mestrado - FGV / EASP, São Paulo, 2000.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.
- DE AMBROSIS, Clementina. Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

- FERREIRA, João S. W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Brasília: Vª CONFERÊNCIA DAS CIDADES - Câmara Federal, 2003. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/>>. Acesso em: 04 de novembro de 2007.
- IFHP, International Federation of Housing and Planning. **Pre-Congress Report of the IFHP Working Party**. Liège, Bélgica: INTERNATIONAL CONGRESS, 1981.
- KUZNIR, Mauro. **Urbanismo sem calçadas: A recente produção do espaço urbano no Bairro Paulistano da Água Branca**. 2005. Dissertação de mestrado – FAUUSP, São Paulo, 2005.
- MEYER, Regina M. P., GROSTEIN, Marta D. & BIDERMAN, Ciro. **São Paulo, Metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- MILES, Mike E., BERENS Gayle, WEISS, Marc A. **Real Estate Development: Principle and Process**. Third Edition. Washington D. C.: ULI - Urban Land Institute, 2000.
- NOBRE, Eduardo A. C. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros**. 2000. Tese de doutorado – FAUUSP, São Paulo, 2000.
- _____. **Towards a better approach to Urban Regeneration: defining strategies for intervention in the central area of São Paulo**. 1994. Dissertação de mestrado – Schools of Architecture & Planning, Oxford Brookes University, Oxford, 1994.
- ROBINSON, Dennis. Interactions between Land Policy and Land-Based Tax Policy. In: **Property Tax Journal**, vol. 11, nº 2. Chicago: 1992.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1999.
- SALES, Marta Maria Lagreca de. **Projeto Urbano: Opção metodológica e algumas práticas**. 1999. Dissertação de mestrado – FAUUSP, São Paulo, 1999.
- SAVELLI, Alfredo M. **Subsídios para a implementação da parceria público-privada (PPP) – Operações Urbanas em São Paulo**. 2003. Dissertação de mestrado - Escola Politécnica da USP, São Paulo, 2003.
- SOMEKH, Nadia & CAMPOS Fº, Candido Malta (org.). **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no Século XX**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.
- SOMEKH, Nadia & CAMPOS, Candido Malta. Desenvolvimento local e projetos urbanos. In: **Arquitextos Vitruvius**, nº 059.01. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005.
- SOUZA, Maria da Conceição Sampaio de. **Bens Públicos e Externalidades**. *S.d, s. l.*
- VILARIÑO, Maria do Carmo. **Operação urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio**. 2006. Tese de doutorado – FAUUSP, São Paulo, 2006.
- VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

_____. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.

Revistas

CJ ARQUITETURA, revista de arquitetura, planejamento e construção Nº 16. Rio de Janeiro: FC Editora, 1977.

Relatórios e demais documentos técnicos

BOVESPA, SEMINÁRIO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO CEPAC NO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO. **Palestra virtual.** São Paulo, 2005. Disponível em <<http://www.bovespa.com.br>>. Acesso em: 21 de maio de 2006.

CMSP, Câmara Municipal de São Paulo. **Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI das Operações Interligadas: Relatório Final.** São Paulo: CMSP, 2002. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos>. Acesso em: 06 outubro de 2005

EMURB, Empresa Municipal de Urbanização & COGEP, Coordenadoria Geral de Planejamento. **Solo Criado: análise das experiências estrangeiras.** São Paulo: COGEP, 1977.

_____. **Documento técnico da Lei n. 11.774 de 18 de maio de 1995 – Operação Urbana Água Branca.** São Paulo, s.d., mimeo.

_____. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.** São Paulo: PMSP/EMURB, 2004.

_____. **Suplemento ao prospecto da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: 1ª emissão de certificados de potencial adicional de construção – CEPAC.** São Paulo: PMSP/EMURB, 2004.

_____. **Operação Urbana Água Branca: Relatório de Acompanhamento – Setembro de 2007.** São Paulo: PMSP/EMURB, 2008. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas>. Acessado em: outubro de 2007.

_____. **Operação Urbana Água Branca: Relatório de Acompanhamento – Novembro de 2008.** São Paulo: PMSP/EMURB, 2008. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas>. Acessado em: novembro de 2008.

_____. **Operação Urbana Consorciada Faria Lima: Relatório de Acompanhamento – Novembro de 2008.** São Paulo: PMSP/EMURB, 2008. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas>. Acessado em: novembro de 2008.

_____. **Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: Relatório de Acompanhamento – Novembro de 2008.** São Paulo: PMSP/EMURB, 2008. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/operacoes_urbanas>. Acessado em: novembro de 2008.

GESP, Governo do Estado de São Paulo. **O Solo Criado/Carta de Embu**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1977.

LABHAB, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos & FAUUSP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Observatório do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo: Compilação e descrição dos instrumentos - Subproduto 1**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

PMSP/DOM, Diário Oficial do Município. Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade: Suplemento. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, 24/12/1992.

_____. Portaria 131 de 8 de maio de 2001, Portaria 132 de 8 de maio de 2001 e Portaria 133 de 8 de maio de 2001. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, 9 de maio de 2001, páginas 2 e 3.

SEMPA, Secretaria Municipal de Planejamento. Capítulo 10: Operações urbanas. In: **Dossiê 020/23 Plano Diretor Gestão Luiza Erundina: Memória técnica do Plano Diretor**. São Paulo, s.d., v.10/15.

_____. **Dossiê Operações Urbanas**. São Paulo: SEMPLA, 1985.

_____. **Plano Diretor da Cidade de São Paulo 1985-2000**. São Paulo: SEMPLA, 1985.

_____. **Um novo instrumento na construção da Cidade: a parceria entre os setores Público e Privado – Relatório dos resultados obtidos no exercício de 1996**. São Paulo: Diário Oficial do Município - Suplemento, 24/12/1996.

_____. **Relatório dos estudos de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa**. São Paulo: SEMPLA, 2001, *mimeo*

_____. **Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria 132 de maio de 2001**. São Paulo: 2002, *mimeo*.

_____. **Relatório de conclusão do grupo de trabalho instituído pela Portaria 133 de maio de 2001**. São Paulo: 2002, *mimeo*.

_____. **Termo de Referência para Contratação de Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística da área da Operação Urbana Butantã – Vila Sônia**. São Paulo: 2003, *mimeo*.

SVMA, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. **Alvará de Licença Ambiental Prévia - LAP nº 17 / SVMA.G/2003 (Operação Urbana Consorciada Água Espreada)**. São Paulo: 2003, *mimeo*.

Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [S.n], 1988.

BRASIL. **Lei nº 10. 257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília: [S.n], 2001.

BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.220, de 4 de setembro de 2001**: Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília: [S.n], 2001.

- SÃO PAULO (cidade). **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. São Paulo: [S.n], 1990.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo: [S.n], 1986.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991**. Operação Urbana Anhangabaú. São Paulo: [S.n], 1991.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995**. Operação Urbana Faria Lima. São Paulo: [S.n], 1995.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995**. Operações Interligadas - Programa "Direito à Moradia". São Paulo: [S.n], 1995.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 11.774 de 18 de maio de 1995**. Operação Urbana Água Branca. São Paulo: [S.n], 1995.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 12.346 de 6 de junho de 1997**. Operação Urbana Centro. São Paulo: [S.n], 1997.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001**. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo: [S.n], 2001.
- SÃO PAULO (cidade). **Decreto nº 44.845, de 14 de junho de 2004**. Regulamenta a Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, no que se refere aos aspectos urbanísticos e aos procedimentos a serem aplicados aos empreendimentos que fizerem uso dos benefícios nela previstos. São Paulo: [S.n], 2004.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 13.430 de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: [S.n], 2002.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004**. Revisão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: [S.n], 2004.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004**. Revoga e complementa parcialmente a Lei nº 13.769/2004 que revisou a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: [S.n], 2004.
- SÃO PAULO (cidade). **Decreto nº 45.213, de 27 de agosto de 2004**. Regulamenta a lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004, que aprova a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: [S.n], 2004.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004**. Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu. São Paulo: [S.n], 2004.
- SÃO PAULO (cidade). **Decreto nº 45.082, de 04 de agosto de 2004**. Regulamenta a Lei nº 13.872, de 12 de julho de 2004, que aprova a Operação Urbana Consorciada Rio Verde - Jacu. São Paulo: [S.n], 2004.
- SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004**. Complementação do PDE, estabelecimento de 31 Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e Normas de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. São Paulo: [S.n], 2004.

Referências Bibliográficas sobre o sistema de Planejamento Urbano colombiano

- BOCANEGRA, J. C. G. **Guía Metodológica para la Formulación de Planes Parciales de Desarrollo**. Medellín, Colômbia: Área Metropolitana del Valle Aburrá, 2006, 53 p.
- CARRILLO, Augusto C. P.: Técnicas de distribución equitativa de cargas y beneficios en el urbanismo: ¿una opción sostenible para la gestión urbanística moderna? In: **Revista Ciudad e Territorio**. Madrid, Espanha: 2005.
- COLÔMBIA. **Decreto Nacional 2181 de 2006**, pelo qual se regulamentam parcialmente as disposições relativas aos planos Parciais contidas na Lei 388 de 1997 e se ditam outras disposições em matéria urbanística. Disponível em: www.minambiente.gov.co
- COLÔMBIA. **Lei 388 de 1997**, pela qual se modifica a Lei 9ª de 1989 e a Lei 3ª de 1991 e se ditam outras disposições. Disponível em: www.minambiente.gov.co.
- COLÔMBIA (Medellín). **Documento Técnico de Soporte del Plan Parcial Z5 RED 7 Gran Manzana de Simesa**. Medellín, Colômbia: Alcaldía de Medellín, 2006.
- COLÔMBIA (Medellín). **Decreto nº 124 de 2006, por el cual se adopta el Plan Parcial de Redesarrollo de la Gran Manzana de SIMESA Z5-RED 7**. Medellín, Colômbia, Alcaldía de Medellín, 2006.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier. Perspectivas del nuevo urbanismo colombiano: un análisis de su estructura. In: **Revista Desarrollo Urbano en Cifras**, nº 5, pp.118-194 junio-agosto 1998, Cenac-Viceministerio de Vivienda, desarrollo Urbano y Agua Potable, Bogotá, Colombia. Madrid: 1998
- MALDONADO COPELLO, M. M., *et al.* **Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación**. Colômbia: Lincoln Institute of Land Policy, 2006, 285 p.



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](#)