

## DESENVOLVIMENTO URBANO, O USO DE INSTRUMENTOS ADAPTADOS. O CASO DAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

**AREA TEMATICA:** 7. Desenvolvimento e Espaço: ações, escalas e recursos

**Renato BALBIM** (Doutor em Geografia Humana – Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA) ([renato.balbim@ipea.gov.br](mailto:renato.balbim@ipea.gov.br))

**Larissa CAMPAGNER** (FAU-Mackenzie - Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP) ([larissacampagner@gmail.com](mailto:larissacampagner@gmail.com))

**RESUMO:** este texto parte das transformações urbanas no Brasil nas últimas décadas, relacionando o crescimento acelerado das grandes cidades, ao processo contínuo de esvaziamento e degradação de certas áreas servidas por infraestruturas e equipamentos urbanos; para analisar em que medida os instrumentos de gestão pública (de planejamento, gestão, urbanísticos, tributários e de acesso à terra) possibilitam a reurbanização e requalificação dessas áreas. Para tanto, são analisadas as Operações Urbanas Consorciadas, em especial as vigentes em São Paulo, no sentido de entender o quanto este instrumento possibilita a requalificação e, em que medida, ele está efetivamente sendo utilizado para tanto.

**Palavras-Chave:** desenvolvimento urbano, operações urbanas, instrumentos de gestão, São Paulo

### ABSTRACT

The text part of urban transformation in recent decades in Brazil, linking the fast growth of large cities, with the continuous process of emptying and degradation of certain areas served by urban infrastructure and equipment; to examine in what extent the instruments of governance (from planning, management, urban planning, tributary and of land access) allow the redevelopment and rehabilitation of these areas. To this end, the `Operacoes Urbanas Consorciadas` (Urban Operations) are analysed, particularly those in force in Sao Paulo, in order to understand how this instrument makes possible upgrading of some areas, and in what extent it is effectively being used for it.

**Keywords:** urban development, urban operations, governance instruments, Sao Paulo

## APRESENTAÇÃO

Como é de corrente conhecimento, o Brasil nas últimas décadas passou de um país predominantemente rural para um país cuja grande parte da sua população encontra-se em cidades, de diversos tipos, grande parte delas com carências de urbanidade que dificilmente poderiam ser designadas como tal<sup>1</sup>.

Essa transformação demográfica resultou em um marco de primeira ordem no desenvolvimento do país, com a geração de novas demandas e impactos elevados nas cidades, sejam relativos aos aspectos tanto de infraestrutura econômica quanto social (IPEA, 2010).

Nesse contexto de transformação do Brasil rural em urbano são gestadas, e mais recentemente inseridas na pauta de discussão da sociedade em geral, discussões acerca da política nacional de desenvolvimento urbano. Uma primeira questão aparece neste debate; em que medida as políticas de Estado desenvolvidas nos últimos 50 anos criaram as condições para a existência desse Brasil urbano e em que medida essas políticas de Estado estruturaram as bases para o desenvolvimento de políticas setoriais como de saneamento, mobilidade, moradia, espaço público, etc.?

As migrações campo-cidade, que tiveram seu apogeu nos anos 1960 e 1970, parecem ter acontecido em consonância com as políticas de desenvolvimento do país, em sua fase de maior crescimento. Entretanto essas correntes migratórias não foram acompanhadas por políticas que propiciassem a estruturação das bases para as políticas setoriais urbanas, necessárias para receber nas cidades essa enorme leva de habitantes, o que resultou em boa parte dos principais problemas observados atualmente nos centros urbanos.

Neste contexto, o centro urbano das cidades brasileiras, sobretudo das capitais e das cidades metropolitanas, tem passado nas últimas décadas por um processo contínuo de esvaziamento, principalmente de moradia, mas também de empresas e instituições públicas e privadas, e de degradação física, tanto das infraestruturas, quanto dos imóveis, equipamentos e mobiliários.

As causas de tais processos são múltiplas, assim como as próprias características que os definem em cada localidade. No entanto alguns dos fatores repetem-se, sobretudo aqueles ligados às estratégias do mercado imobiliário, que busca criar novas centralidades, ocupando espaços vazios, como forma de potencialização do lucro.

Associada à estratégia imobiliária, a ação do poder público foi historicamente de arcar com a necessidade de implantação da infra-estrutura moderna que viabiliza as intenções do capital. A cidade, assim construída, voltou parte de seus olhares para áreas distantes dos seus centros tradicionais, áreas definidas e publicizadas segundo padrões e pré-requisitos associados ao moderno, desenvolvido e diferenciado de toda a problemática deixada nas áreas centrais.

Assim, ao invés de serem feitas adaptações e reformas de edifícios e espaços urbanos às necessidades técnicas e de uso da atualidade, refuncionalizando o patrimônio edificado, optou-se pela construção de novos empreendimentos em áreas selecionadas das cidades. Esses empreendimentos trazem como carro-chefe para sua viabilidade a congregação de novas tecnologias colocadas a serviço do capital, estacionamentos, segurança e, em certos casos, aquilo que se chama de “qualidade de vida” (associada aquilo que também já se chamou de *american way of life*) em contraposição a vida que se leva nas áreas mais

---

<sup>1</sup> Segundo a CF 1988, a definição de cidade no Brasil é toda sede de município. Existem diversos estudos, com destaque para os realizados pelo IBAM que apontam que elevado número de municípios não contam com cidades como suas sedes, segundo critérios de tamanho, equipamentos e serviços mínimos, etc.

adensadas ou nos centros urbanos.

Essa forma de urbanização, baseada na criação de centralidades especializadas, que ocupam áreas selecionadas da cidade, molda uma paisagem urbana e uma configuração do espaço profundamente fragmentadas e que opõem, muitas vezes lado a lado, áreas que contam com a mais moderna infraestrutura e a áreas nas quais não há a instalação dos equipamentos e serviços básicos.

Esse modelo é responsável por diversas deseconomias urbanas, sendo o custo em parte assimilado pelo poder público, responsável pelos cada vez mais custosos investimentos em prolongamentos de infraestrutura e pela política social de acesso a moradia e a cidade. Outra parte dos custos é assimilada pelos usuários dos serviços urbanos, encarecidos e pouco eficazes, e pelos cidadãos que pagam as valorizações especulativas ou são obrigados a viver distante das centralidades.

No que tange especificamente a mobilidade cotidiana, tal estratégia gera uma enorme quantidade de novos deslocamentos para áreas cada vez mais distantes, desarticuladas e que não encerram em suas proximidades toda a urbanidade necessária para que modos de circulação adaptados aos curtos deslocamentos possam ocorrer.

Na esfera do morar, a política pública de provisão habitacional para menor renda, apenas se viabiliza economicamente por meio de subsídios e pela construção de grandes conjuntos habitacionais, de baixa qualidade arquitetônica e urbanística, localizados nas franjas da cidade com pouca ou nenhuma infraestrutura. O mercado habitacional tem por sua vez seus investimentos associados à implantação pública das infraestruturas, sobretudo a implantação do viário, que permiti a associação da casa-própria com o automóvel particular, e viabiliza a entrada no mercado dos estoques imobiliários especulativos.

Em síntese, a prática de expansão urbana baseada exclusivamente na construção nova em detrimento da recuperação do estoque construído faz com que a mancha urbana se estenda constantemente em direção às periferias, em busca de terras vazias mais baratas que viabilizem a indústria da construção ou em busca de áreas com qualidades naturais que gerem o apelo às classes abastadas. Ou seja, tanto para o assentamento da população de baixa renda, quanto em direção às novas áreas de expansão imobiliária para abrigar os setores de alta renda, a ênfase nas novas construções corrobora com a expansão continuada das fronteiras urbanas.

Essa situação resulta na subutilização dos recursos disponíveis nas áreas centrais, como infra-estrutura, sistema de transportes e estoque imobiliário; no adensamento populacional de baixa renda em áreas não servidas de infra-estrutura e distantes dos locais de trabalho e na concentração de atividades econômicas em novas frentes de expansão imobiliária. Esse modelo de crescimento urbano se caracteriza pela separação das diferentes classes sociais na cidade e pela má utilização dos espaços e recursos públicos. Isso porque, além de não utilizar o que já existe, exige a ampliação de infra-estrutura e serviços públicos para áreas antes não ocupadas.

A *escassez produzida*<sup>2</sup> (Santos, 1998; Souza, 1995; Balbim, 1995) ao não conferir a todo o conjunto urbano padrões mínimos de urbanidade corrobora com a elevação dos preços da terra das áreas melhor qualificadas. Entretanto, verifica-se, e atualmente isso se constitui um intenso debate com o aumento dos investimentos públicos em habitação, que os preços de terras periféricas também se elevam, justamente por haver uma maior força motriz associada ao processo de especulação imobiliária, que não existiria com essa intensidade se a qualidade

---

<sup>2</sup> “A noção de escassez vinculada a hecatombes, determinismos geográficos, etc., caiu por terra. A *escassez hoje é, sobretudo, socialmente produzida; opera-se uma mudança qualitativa do seu caráter. Hoje, tudo se transforma em mercadoria e quanto mais desenvolvidas as capacidades técnicas de produção, mais se intensifica a polaridade entre escassez e abundância* (SOUZA, 1995, p. 5)”.

urbana fosse mais distribuída pela cidade<sup>3</sup>. E, logicamente, como se verifica com os constantes aumentos dos subsídios dos programas habitacionais, quanto maior o preço da terra, menor a capacidade do poder público intervir como agente no mercado.

Visando romper com essa lógica e buscando instituir mecanismos que assegurem o pleno desenvolvimento das cidades, foi instituído em 2001 o Estatuto da Cidade. Essa lei traz diretrizes e instrumentos que buscam reverter este quadro, através da prática do planejamento e da gestão democrática e da adoção de instrumentos que apontam para uma nova relação com a sociedade no tocante aos direitos à cidade e, sobretudo, à propriedade.

A reversão dessa lógica da urbanização ainda é, entretanto, matéria recente a ser aprofundada e difundida em todo o território nacional. Deve-se considerar o fato de que apenas em 1988, quando a população urbana já atingia  $\frac{3}{4}$  da população total, a Constituição Brasileira passou a considerar o tema do desenvolvimento urbano, definindo um capítulo específico da política urbana (artigos 182 e 183). Soma-se ainda o fato de que a primeira regulamentação desses artigos apenas foi aprovada em 2001 - Estatuto da Cidade -, quando a população urbana já somava 81,25% da população brasileira.

O que ainda se verifica hoje, e que os dados que serão mais a frente apresentados acerca da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade também revelam, é que o aparato de planejamento, regulação e controle do uso e da ocupação dialoga apenas com uma fração da cidade, sua parcela formalizada, sua parcela regularizada e, ao menos, cadastrada.

Os investimentos públicos e privados, por sua vez, historicamente também se concentram nesta cidade formal, aumentando ainda mais o valor da terra nessas áreas em função das benfeitorias e amenidades produzidas. O resultado é um movimento cíclico, progressivo e autoalimentado de periferação irregular em áreas não urbanizadas e/ou ambientalmente frágil, acompanhado da criação de vazios nos interstícios das áreas urbanizadas (processo de degradação/especulação).

Assim como já expresso por diversos autores, as melhorias conseguidas através de reivindicações nas áreas mais distantes resultam em revalorização, gerando novas ondas daquilo que Lucio Kowarick chamou já na década de 1970 de *espoliação urbana* ao analisar o *padrão periférico de crescimento* (Kowarick, 1979): loteamentos ilegais e/ou clandestinos, com deslocamento da massa trabalhadora, obrigada ao sobre-trabalho como solução única de acesso à habitação (casas auto-construídas), sem infraestrutura, formando paisagens homogêneas, representadas por muito como um “mar de casas”, por tantos outros a dizer que “periferia é periferia em qualquer lugar”.

Com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988 a questão urbana ganha novo destaque com a introdução de um capítulo específico sobre o tema na carta magna. O município passa também a ser um ente autônomo da federação e portanto responsável pelo financiamento de sua política de ordenamento territorial urbano. Contudo, grande parte dos municípios não possuíam, e ainda não possuem, capacidade técnica, administrativa e financeira para desenvolver suas ações e estratégias de autofinanciamento, que se dão em função daquilo que é de sua responsabilidade exclusiva e autônoma, a gestão do território.

Dessa forma, procura-se discutir as bases de financiamento dessa política, perpassando pelo processo de urbanização brasileira, a criação do seu marco legal – o Estatuto da Cidade, e do leque de instrumentos que foram previstos com o mesmo, bem como a incorporação no âmbito dos municípios elementos que instrumentalizam a política urbana.

Em síntese, o zoneamento, os Planos Diretores, as leis de uso e ocupação e as políticas públicas de maneira geral definem áreas, usos e infraestruturas de forma seletiva, criando

---

<sup>3</sup> Uma das expressões desse processo é o elevado grau de vacância de imóveis em centralidades urbanas completamente infraestruturadas, relegando a maior parcela da população, que compõe o déficit habitacional, a morar nas periferias distantes e pobres.

urbanidade para além da capacidade/interesse de absorção imediata do mercado, contribuindo com a geração de altas taxas de vacância e ociosidade, com a sub-utilização de equipamentos e infraestruturas, com a especulação e a baixa densidade nas zonas mais ricas, etc. Contrapondo-se há a escassez de espaços para o mercado de baixa renda, a expropriação urbana e a imobilidade relativa de parcela expressiva da população. Deseconomias e desequilíbrios, sobretudo ambientais, são generalizáveis. A inacessibilidade a oportunidades de transformação das condições de vida marca as periferias pobres e as áreas excluídas do conjunto das urbanidades.

## 2. OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA E SUAS FINALIDADES

Analisados os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, seus princípios e suas diretrizes, verifica-se que cada um deles serve para alcançar os objetivos estratégicos definidos para a cidade que se quer. Ao vincular os instrumentos ao cumprimento da função social da propriedade, e ao estar claro que a definição dessa função cabe a cada um dos Planos Diretores Participativos, fica também claro haver uma vinculação entre a aplicação dos instrumentos e a cidade almejada e expressa no Plano Diretor.

O objetivo da maior parte dos instrumentos é a princípio a “re-costura” do tecido urbano. Ou seja, a aplicação e implementação dos meios necessários para a vigência de cada um dos instrumentos, em linhas gerais, contraria a ordem urbanística vigente. Dessa maneira, antes de definir os instrumentos a serem empregados em determinado território deve-se ter clareza dos resultados efetivamente almejados com a aplicação dos mesmos.

O levantamento de informações acerca da aplicação de instrumentos de desenvolvimento urbano<sup>4</sup> e a relação com a capacidade dos municípios de regularem seus territórios e por associação se financiarem, como se verá mais a frente, revela que a simples previsão nos Planos Diretores de instrumentos tributários, urbanísticos e/ou jurídicos, ainda que regulamentados, por si só, não viabiliza a transformação na capacidade de investimentos dos municípios e a transformação das práticas e mecanismos que asseguram a reprodução do modelo de urbanização.

É necessário se ter clareza e pactuação sobre a cidade que se quer, deixando claro para a sociedade que as perdas individuais são menores do que os benefícios coletivos, ou seja, expressando o princípio da função social da propriedade e da cidade.

É necessário também ter a previsão e a regulamentação de cada um dos instrumentos para que haja uma aplicação incontestada, viabilizando os objetivos e finalidades expressos. E, por fim, é necessário construir os mecanismos de gestão, as capacidades institucionais, para aplicação dos instrumentos, associando esses instrumentos entre si, otimizando a capacidade de transformação de cada um deles, que como veremos a seguir respondem, cada qual, a finalidades específicas.

Em busca da organização dos instrumentos segundo suas finalidades apresenta-se a seguir um quadro tematizado dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de outros instrumentos comumente utilizados na administração pública municipal, somado a meios e mecanismos próprios da gestão que viabilizam a aplicação tanto dos instrumentos, quanto da institucionalização de ambientes modernos e eficientes na administração pública.

### 2.1 Instrumentos e meios voltados a Gestão Democrática e Participativa

---

<sup>4</sup> Entende-se aqui instrumentos de desenvolvimento urbano todos os instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários que os municípios possam lançar mão no sentido de aprofundarem a urbanidade de suas cidades, minimizando as desigualdades, ampliando o acesso à terra, de maneira participativa e com controle social.

Alguns dos instrumentos de gestão democrática estão previstos no Estatuto da Cidade, visto que o mesmo define que os planos diretores devem ser participativos e para tanto invoca instrumentos e meios de assegurar essa participação. Outros são instrumentos anteriores, definidos a medida das necessidades, com base no código civil e na ação da justiça. Outros enfim foram cunhados por meio de políticas específicas, como é o caso dos Conselhos de Cidades. O Estatuto da Cidade define ainda que o Plano Diretor Participativo deve prever as estruturas necessárias para monitorar o próprio Plano Diretor, além das instâncias de discussão e decisão, como os conselhos, inclusive com suas composições e atribuições.

## **2.2 Instrumentos e meios voltados a Gestão de Negócios Urbanos**

Os instrumentos de gestão de negócios urbanos se confundem com tantos outros instrumentos e meios comumente utilizados pela administração pública. Há, entretanto, alguns instrumentos específicos que merecem destaque, em especial as operações urbanas e as formas de concessão urbanística. Estes instrumentos visam ao mesmo tempo aumentar a arrecadação pública e transformar profundamente um delimitado perímetro do tecido urbano.

## **2.3 Instrumentos e meios de Planejamento Orçamentário**

Os instrumentos de planejamento orçamentário são fundamentais para a efetivação da cidade que se quer. É comum no Brasil ressentir-se da falta de aplicação de instrumentos de planejamento. Porém, a história do processo de urbanização brasileira revela a existência de inúmeras iniciativas de planejamento urbano, muitas vezes inclusive de maneira autoritária e extremamente rígida, como aconteceu com o uso do instrumento de zoneamento. Entretanto, como já revelado, este planejamento não tem como prática o diálogo com a totalidade do tecido urbano e, ainda mais, pode-se verificar que o planejamento urbanístico existente não dialoga com o planejamento orçamentário, que por sua vez em muitos casos não lança mão de instrumentos de regulação e controle urbano como forma de aprimorar ações orçamentárias. O Estatuto da Cidade

## **2.4 Instrumentos e meios Tributários e de Arrecadação**

Os instrumentos com caráter tributário, ou seja, como objetivos de arrecadação de recursos e regulação de valores são relevantes na medida em que as cidades são chamadas cada vez mais a se auto-financiarem. A simples aplicação do IPTU, caso ocorra em todo o território urbano do município e com base em plantas cadastrais atualizadas e com valores constantemente corrigidos, por si só, proporcionaria a maior parte dos municípios aumentos significativos de receitas. Para além do IPTU, existem uma série de outros instrumentos tributários a serem aplicados, todos eles necessitando, entretanto, que os mesmos cadastros territoriais e os valores venais dos imóveis estejam atualizados. Vale aqui reforçar que entre os princípios do Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, está a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano.

## **2.5 Instrumentos e meios de planejamento, controle e regulação urbanística**

Os instrumentos urbanísticos são fundamentais para a aplicação dos demais instrumentos, pois regulam o uso e a ocupação do solo urbano, possibilitando a implementação e a otimização do uso dos demais instrumentos por meio da efetividade de cada qual. Planejar, controlar e regular urbanisticamente um território pressupõe conhecê-lo e constantemente revisá-lo. Essa iniciativa deveria estar fundamentalmente associada às demais por ser subsidiária e complementar a todas outras. Verifica-se, por exemplo no caso da fiscalização/controle, que essas iniciativas tomadas de maneira isolada são altamente

onerosas aos cofres públicos, trazendo muitas vezes prejuízos políticos, e sendo em muitos casos antipopulares.

## 2.6 Instrumentos e meios de Acesso a Terra

Visto que parte considerável das cidades não está inserida naquilo que comumente se chama de cidade formal, e visto que a lógica de urbanização privilegia a periferização, os instrumentos de acesso à terra formal são fundamentais tanto para inserção da totalidade da cidade no mercado urbano formal, quanto para garantir que a totalidade dos cidadãos tenham acesso as condições mínimas de urbanização, diminuindo o número de imóveis vazios e fazendo valer a função social da cidade.

Entende-se que para garantir a maior eficiência na gestão pública, que permita o efetivo aumento da capacidade de financiamento da cidade, e a recostura do seu tecido social e urbano, faz-se necessário empregar de maneira associada instrumentos e meios (ver lista no anexo 1) que viabilizem: (i) a gestão democrática e participativa; (ii) a gestão dos negócios urbanos (acesso a terra, viabilização de empreendimentos, etc); (iii) o planejamento orçamentário; (iv) a arrecadação e a tributação sobre o solo urbano; (v) o planejamento, controle e regulação urbanística; e, (vi) o acesso à terra para as camadas de renda não assimiladas pelo mercado.

Associar cada um desses grupos de instrumentos, que de fato traduzem princípios de desenvolvimento urbano, buscando uma administração e uma gestão eficiente, moderna e socialmente comprometida não parece ser tarefa simples. Nesse sentido propõe-se analisar a seguir o uso de um instrumento específico, o das Operações Urbanas, para analisar em que medida que esses princípios citados aparecem no planejamento e na transformação urbana. A definição do uso das Operações Urbanas, no caso aquelas em operação na cidade de São Paulo, se justifica pelo fato de ser esse instrumento, a princípio, utilizado como uma espécie de plataforma para o uso dos demais instrumentos, uma vez que se delimita um perímetro de ação específico e, neste perímetro a ação do poder público, do mercado e da sociedade deveriam ser coordenadas em torno de um objetivo específico e compartilhado. Da identificação deste objetivo decorre a possibilidade de alteração nesta área delimitada dos padrões de uso e ocupação do solo, bem como a definição de outros instrumentos que se façam necessários para a consecução do objetivo da operação urbana.

## 3 - OPERAÇÕES URBANAS E A TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS CIDADES

A partir da Constituição Brasileira de 1988, os municípios brasileiros foram transformados em entes da Federação e passaram a contar com uma enorme autonomia, inclusive fiscal e tributária, e com grandes desafios, relacionados, sobretudo, ao uso e ocupação do solo urbano. No entanto, os desafios não foram acompanhados dos recursos necessários, inclusive técnicos e administrativos, para fazer frente às mazelas existentes.

Como entes federados os municípios passaram a poder fixar alíquotas, administrar tributos e estabelecer a cobrança de taxas pela prestação de serviços. Este relativo aumento da autonomia na arrecadação contrasta até hoje com uma alta dependência das fontes centralizadas de recursos, fazendo com que as decisões tributárias dos níveis estadual e federal afetem diretamente a composição da receita municipal e sua autonomia.

Mesmo nas grandes cidades, os recursos municipais disponíveis são escassos e insuficientes para a consecução das condições mínimas de bem estar e urbanidade e a viabilização das obras de alto custo e planejamento complexo, como infra-estrutura e reurbanização.

Essas intervenções, em habitação, saneamento e transportes, via de regra, são financiadas com recursos do Governo Federal ou através de empréstimos de organismos

internacionais, que oneram o orçamento municipal e comprometem a aplicação de recursos em políticas distributivas e redistributivas como educação, saúde e assistência social.

Frente a este cenário, diversos municípios buscam novas possibilidades de auto financiamento das intervenções urbanas. E, em função da lei de responsabilidade fiscal, e dos limites para empréstimos, essas novas formas de financiamento devem partir fundamentalmente do próprio território municipal. Para tanto a gestão municipal aplica-se em exercer o controle do uso e a regulação do solo urbano.

Economicamente, visa-se aprimorar os mecanismos de gestão das receitas, criando e incrementando instrumentos que possam captar parte da valorização da terra, decorrentes dos investimentos do Estado, distribuindo essa valorização ao conjunto da sociedade. E, por outro lado, essa ação visa num ambiente próprio para o estabelecimento de parcerias, angariar os recursos para financiar as grandes obras de infra-estrutura, reurbanização e reestruturação dos espaços públicos.

O Estatuto da Cidade reconhece o tema da recuperação de valorizações através de sua diretriz geral IX (art. 2.º), que determina a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, ampliando o conceito de compensação posterior às distribuições de benefícios exclusivos.

Vários instrumentos elencados no Estatuto estão fundamentados nesta idéia. A Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso busca garantir a distribuição justa de benefícios e ônus através da definição de usos e potenciais construtivos. Outro instrumento é a Contribuição de Melhoria, que consiste em um tributo específico e limitado temporalmente, ligado a uma intervenção pontual geradora de valorização. Sobre esta valorização a municipalidade pode cobrar dos proprietários um tributo vinculado à melhoria realizada com recursos públicos.

No arcabouço jurídico brasileiro, a idéia de operações urbanas – um instrumento de gestão de planos e projetos, de controle do uso do solo e de recuperação de mais-valias fundiárias a partir do incremento do valor da terra - surge primeiramente em São Paulo vinculada ao princípio do solo criado.

O solo criado foi tratado primeiramente na Carta do Embu de 1975, um documento fruto de encontro de urbanistas interessados que trabalhavam com as profundas mudanças pelas quais passava São Paulo a época e que buscavam propor modernizações em seus instrumentos. “o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional”

Cabe destacar no rol destes instrumentos as Operações Urbanas Consorciadas, que têm como objetivo viabilizar intervenções de grande escala através de uma atuação concertada entre Poder Público e a iniciativa privada.

A Operação Urbana trata da regulamentação de intervenções de grande impacto para cidade, de modo que a competência para sua execução é exclusivamente do Poder Municipal, sendo necessário, para tanto, a instituição da operação através de lei que delimite a área objeto da operação, a qual deve, necessariamente, estar condicionada às diretrizes e às normas do Plano Diretor.

De acordo com o § 2º do artigo 32 do Estatuto da Cidade, poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

---

<sup>5</sup> "O Direito e o solo criado", notas taquigráficas de conferência pronunciada no Seminário sobre Solo Criado, promovido pela Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, dias 28 e 29 de junho de 1976, em São Paulo, publicado in "O Solo Criado - Carta de Embú", Editora FPFL - CEPAM, São Paulo, 1977, pág. 95 a 102.

Tal instrumento pode ser estratégico para possibilitar a recuperação das valorizações geradas pelas intervenções do poder público na medida em que permite a recuperação dos recursos investidos mediante exigência de contrapartida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, sempre proporcional ao benefício gerado.

A contrapartida pode ser através de pagamento pela regularização de construções, reforma ou ampliação, através da aplicação do instituto da contribuição de melhoria, e via IPTU progressivo. Além disso, a prefeitura pode conceder ou negociar os novos limites de construção determinados pela lei da Operação. Essa concessão é conhecida como Outorga Onerosa, instrumento também presente no Estatuto da Cidade.

Nos termos do Artigo 34 do Estatuto, a lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada poderá prever a emissão, pelo Município, de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

Os CEPACs foram regulamentados em 2003 pelo Colegiado da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e consistem em títulos negociados livremente no mercado. Os CEPACs captam recursos antes da própria intervenção que gerará a valorização, evitando o comprometimento de grandes parcelas do orçamento público com o financiamento.

Os recursos obtidos pelo poder público em qualquer um desses sistemas de captação de valorização devem ser depositados em uma conta vinculada à Operação correspondente e aplicados dentro do perímetro estabelecido da Operação Urbana. Para que haja um efeito redistributivo da flexibilização dos parâmetros urbanísticos é importante que parte significativa da captação seja investida em programas de alto impacto social.

Segundo o artigo 32 do Estatuto, o marco regulatório para uma operação urbana deve prever formas de acompanhamento, avaliação e controle da sociedade, com o objetivo de impedir que as operações sirvam somente para a ampliação de índices construtivos para atender interesses particulares, ou que a valorização imobiliária expulse atividades e população de menor renda.

A experiência brasileira de viabilização de Grandes Projetos Urbanos por meio de Operações Urbanas tem aumentado com o Estatuto da Cidade. Entretanto, devido à sua complexidade, que incorpora elementos de políticas urbanas de natureza imobiliária, fiscal e de gestão do solo, e por envolver também a forte parceria com o capital privado, a aplicação do instrumento ainda não tem revelado todo o potencial transformador das cidades Brasileiras.

Um dos desafios da política urbana hoje é o fortalecimento e a capacitação do poder local, passando pela integração de suas políticas públicas, através da superação da lógica setorial e do fomento às ações cooperadas entre municípios, estados e união, respeitando sempre as atribuições constitucionais de cada ente federado e buscando garantir os valores democráticos através da criação e manutenção de espaços de expressão para todos os setores sociais.

#### **4 – AS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO**

As operações urbanas surgem pela primeira vez no urbanismo brasileiro no plano diretor de São Paulo de 1985, sendo a idéia um desdobramento dos debates do solo criado e da outorga onerosa: a cobrança de contrapartidas em função da concessão de benefícios na legislação urbana, viabilizando recursos e regulando a efetivação de um processo de transformação urbanística estrutural de determinada região.

Em 1986 outra inovação é criada em São Paulo, as Operações Interligadas, Lei 10209/1986, que também ficou conhecida como Lei do desfavelamento, pois possibilitava a alteração dos padrões de uso e dos índices de aproveitamento em determinadas áreas tendo como contrapartida intervenções de interesse social e coletivo em outras áreas da cidade,

como por exemplo aquelas relacionadas com a construção de HIS para alocação de população residente em assentamentos precários.

As operações interligadas foram suspensas em 1998 e declaradas inconstitucionais em 2000. Em 1995 foi criado o Programa do Direito a Moradia (11.733/95) que possibilitava que a alteração do uso e dos índices tivessem suas compensações aplicadas no FMH, ou seja, que houvesse contrapartidas em dinheiro. No período as interligadas proporcionaram 7400 habitações, sendo a maior crítica aquela relacionada à localização das HIS na periferia

A lei orgânica do município de São Paulo de 1990, vincula em seu artigo 151, a exemplo do que acontece na constituição, a função social com as regras do Plano Diretor. Já no artigo 152 há a autorização ao município para obter recursos junto a iniciativa privada para construção de obras e equipamentos através de Operações Urbanas.

O entendimento das Operações Urbanas é entretanto mais restrito do que aqueles definidos no Plano Diretor de 1985. A noção de grandes e estruturais transformações urbanísticas não aparece, sendo o mote exclusivo a obtenção de recurso para viabilizar a implementação de infraestruturas e equipamentos pelo poder público.

Desde 1985, em São Paulo, final da gestão Mario Covas, há uma vinculação das Operações Urbanas às melhorias para a comunidade, à integração do tecido urbano e, sobretudo, aos investimentos em HIS. Na gestão Luiza Erundina frente à Prefeitura, 1989-1992, avança o entendimento de Operações Urbanas destinadas a renovação de áreas deterioradas e investimentos em HIS, além das infraestruturas. Há uma nova e clara associação à idéia de solo criado e são definidas em lei cinco operações urbanas (Anhangabaú, Água espriada, Água Branca, Faria Lima-Berrini, Paraisópolis).

O Plano Diretor de 1991, não aprovado, avançou no entendimento e na instrumentalização das Operações Urbanas, contribuindo para a efetivação do seu uso ao longo dos anos 90 e 2000.

O Estatuto da Cidade, 2001, avança na formulação das operações urbanas e frente as discussões travadas em São Paulo essa época acaba por definir que os recursos não oriundos das Operações Urbanas não podem ser transferidos entre áreas. Neste momento Paraisópolis deixa de ser uma Operação Urbana e passa a ser grafada como uma ZEIS no Plano Diretor Estratégico.

As operações urbanas constituem enfim um instrumento poderoso de gestão social da valorização da terra em determinada área da cidade. Trazendo elementos de maior transparência no trato do setor público com a valorização e possibilitando a participação da sociedade em sua constituição e efetivação, além da aplicação dos recursos se dar apenas na área, em tese na recostura do tecido socioespacial.

Entretanto as operações urbanas não formam um efetivo consenso e inúmeras críticas podem ser colhidas entre os urbanistas dedicados ao tema. Afirma-se, por exemplo, que as operações tendem a aprofundar a fragmentação urbana, elegendo áreas tratadas de maneira apartadas do tecido urbano. Há aqueles que critiquem o uso do estado como instrumento de acumulação privada e a pressuposição incontestada da necessidade fundamental da valorização de títulos (objetivo exclusivo de maiores ganhos possíveis decorrente das maiores possibilidade de construção). Logo, há elementos para se verificar uma forte subordinação a processos especulativos e de concentração de recursos públicos e privados em fragmentos da cidade.

## **5 - AS OPERAÇÕES URBANAS VIGENTES EM SÃO PAULO**

Em 2001 a Prefeitura Municipal de São Paulo fez uma crítica ao modelo de Operações Urbanas tal como ocorria na cidade até então. Sobretudo no que se refere ao plano

urbanístico, documento esse que serve a seguir de base para a análise sintética de cada uma das operações.

Na cidade de São Paulo apenas a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada foi elaborada após a aprovação do Estatuto da Cidade e, portanto, é a primeira que conta tanto com o Plano Urbanístico, como é também a primeira que utiliza os CEPACs como forma de aquisição de potencial construtivo adicional.

As operações urbanas vigentes no município são cinco: Faria Lima, Centro, Água Branca, Água Espraiada e Rio Verde Jacu (que ainda não chegou a ser implementada). Cada uma destas operações urbana tem naturezas, objetivos e interfaces diferentes e a seguir cada uma delas será detalhada.

A **Operação Urbana Centro** é a mais antiga da cidade. Inscrita como OU Anhangabaú no PD 1991, previa investimentos em moradia, paisagem urbana e patrimônio histórico, além de drenagem. A transferência do potencial construtivo de imóveis históricos poderia se dar para fora do centro e este era um dos principais atrativos e incentivos para a preservação dos bens.

A Nova Operação foi instituída pela Lei 12.349/97, com um perímetro bem ampliado e aumento do CA (Coeficiente de Aproveitamento) que passou a ter seu limite em 6, além de uma série de incentivos, inclusive isenção de pagamento de contrapartida nos 3 primeiros anos.

A análise urbanística dos projetos propostos é feita caso a caso por um Grupo Intersecretarial da Prefeitura. As Contrapartidas devem ser pagas em dinheiro, com Recursos financeiros depositados numa conta administrada pela SP Urbanismo<sup>6</sup>.

A gestão da Operação acontece através de uma Comissão Executiva mista (Prefeitura e Sociedade Civil), que decide prioridades e utilização de recursos. Devido a Lei ter sido aprovada anteriormente ao Estatuto da Cidade, pode-se dizer que a gestão compartilhada se dá neste caso de maneira inovadora.

Desde o início da vigência da OUCentro, foram protocoladas 35 propostas, sendo que cinco foram aprovadas, 9 indeferidas e 21 permanecem em análise ou sob custódia, todas elas são solicitações de transferência de potencial construtivo de imóvel tombado. Além disso, outros projetos compraram potencial construtivo adicional, através do pagamento de outorga onerosa.

Com a última atualização disponível pela Prefeitura contendo dados apenas até 2009, as Propostas para OU quanto a movimentação financeira até junho de 2011 são:

<b>ENTRADAS</b>	<b>R\$ 133.254.981,83</b>
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$ 24.260.119,50</i>
<i>Transferência de Potencial Construtivo de Imóvel Tombado *</i>	<i>R\$ 118.258,87</i>
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$ 8.876.603,46</i>
<b>SAÍDAS</b>	<b>(R\$ 8.189.634,17)</b>
<i>Obras e Serviços</i>	<i>(R\$ 2.988.721,82)</i>
<i>Taxa de Administração</i>	<i>(R\$ 1.045.204,09)</i>
<i>Desapropriação</i>	<i>(R\$ 4.017.192,93)</i>
<i>Despesas Bancárias, CPMF e Outros</i>	<i>(R\$ 138.515,33)</i>
<b>SALDO FINAL</b>	<b>R\$ 1.25.065.347,66</b>

<sup>6</sup> Desde 2009 a Emurb, companhia Municipal da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano passou por uma cisão. Hoje parte da Emurb chama SP Urbanismo e continua na mesma secretaria. A SP Obras, por sua vez, integra a Secretaria municipal de Infra-estrutura e obras.

O maior interesse foi na possibilidade de transferir potencial construtivo, mas apenas uma pequena parte dos valores arrecadados foi utilizada. Dentre os principais projetos para onde os recursos foram destinados esta a geração de recursos para intervenções de reurbanização: Praça do Patriarca, Corredor Cultural, desapropriações Nova Luz e Praça das Artes. Atualmente a requalificação da Praça Roosevelt tem recebido grande parte das verbas, com uma obra que pretende reinserir essa área de 18.000m<sup>2</sup> na região central da cidade. O valor das obras da Praça Roosevelt deve alcançar 40 milhões de reais e terá a verba proveniente também de financiamento do BID.

Apesar de permitir o mais alto potencial construtivo da cidade, que em outras áreas de Operação Urbana está limitada a quatro, a OUCentro não tem despertado grande interesse do mercado imobiliário e sua arrecadação não chega a ser expressiva. Mesmo em andamento há mais de 10 anos, a OUCentro não se mostrou um instrumento capaz de incentivar as transformações necessárias na região central da cidade e tampouco pode-se imaginar que a OU foi “apropriada” pela sociedade.

**A Operação Urbana Faria Lima**, prevista no PD de 1991, foi instituída pela lei 11732/1995, que previa além da construção do viário de ampliação da avenida que leva o mesmo nome, também a construção de HIS em outras áreas da cidade. Os recursos seriam provenientes de incentivos urbanísticos, em especial a concessão de potencial adicional de edificação. A área foi dividida em 5 sub-perímetros e em duas manchas: área (in)diretamente beneficiada (ADB e AID).

A OU foi revista e vigora sob as Leis 13.769/04 e 13.871/04 e, Decreto 45.213/04. Estão ainda associados à Operação, o decreto 44.844 de 2004, que regulamenta a emissão de CEPACs para as OUCs, o decreto 45.213 de 2004, que regulamenta a operacionalização da OUC Faria Lima e a Licença Ambiental Prévia nº 01/SVMA-G/94.

Dentre seus principais objetivos estão a implantação de melhoramentos viários ainda não executados naquele momento, previstos nas leis 7104/68 (desde a Avenida Pedroso de Moraes até a confluência da Rua Nova Cidade com Avenida Hélio Pelegrino) e 8126/74 (interligação da Avenida Cidade Jardim com a Avenida dos Bandeirantes), implantação de melhoramentos referentes a planos de interligação do sistema viário constantes de leis em vigor e situados dentro do perímetro de abrangência, algumas obras, equipamentos públicos e áreas verdes. Além disso, 10% do total arrecadado devem ser utilizados na construção de Habitação de Interesse Social – HIS – onde indicado pelos órgãos competentes.

A gestão e coordenação da Operação Urbana é feita pela SP Urbanismo, acompanhada pelo Conselho Gestor Misto (Prefeitura e Sociedade), que estabelece prioridades e utilização dos recursos. A entrada das propostas se faz pela SEHAB (Secretaria Municipal de Habitação) que analisa as exceções e quantifica os CEPACs equivalentes à contrapartida. A expedição de alvarás está condicionada à apresentação do certificado de pagamento em CEPACs.

O estoque de potencial estabelecido é de 1,5 milhão de m<sup>2</sup>, a ser negociado via CEPACs, após a aprovação da revisão da lei em 2004. Em julho de 2007 haviam sido consumidos 624.042,30m<sup>2</sup>, outros 75.659,25m<sup>2</sup> estavam em análise. Outros 31.005,55m<sup>2</sup> estão aguardando estoque. Tais números revelam que o interesse do mercado imobiliário não se mostrou igualmente distribuído em todos os setores da Operação Urbana. Os estoques não residenciais no setor Faria Lima já estão esgotados, entretanto, dos estoques residenciais dos setores Faria Lima, Pinheiros e Vila Olímpia foram utilizados apenas aproximadamente 16%. Com a dinamização do mercado focada em algumas regiões, concentrando o uso do estoque e a maior parte dos lançamentos imobiliários, bairros como a Vila Olímpia tiveram transformações urbanas radicais com seu perfil modificado de residencial unifamiliar para comercial de alto padrão, em curto espaço de tempo.

Quanto aos recursos financeiros (dados atualizados em agosto), mostra a expressiva arrecadação desta Operação Urbana, principalmente após a aprovação da utilização dos CEPACs, com a revisão de Lei em 2004. Boa parte dos valores arrecadados ainda continua em caixa, conforme tabela abaixo.

<b>ENTRADAS</b>	<b>1.787.974.241,40R\$</b>
<i>Outorga Onerosa</i>	420.487.635,64R\$
<i>Leilão de CEPAC</i>	1.047.908.464,18R\$
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	140.971.609,42R\$
<i>Outras Entradas</i>	597.384,05R\$
<i>Receita Financeira Líquida</i>	178.009.148,11R\$
<b>SAÍDAS</b>	<b>(1.028.151.073,18)R\$</b>
<i>Obras e Serviços</i>	(678.060.484,48)R\$
<i>Habitação de Interesse Social-Real Parque</i>	(16.999.944,77)R\$
<i>Taxa de Administração</i>	(74.951.367,05)R\$
<i>Despesas Bancárias, CPMF e Outros</i>	(3.432.662,79)R\$
<i>Desapropriação</i>	(155.862.332,53)R\$
<i>Desapropriação – HIS</i>	(7.525.291,12)R\$
<i>Transporte Coletivo - Metrô</i>	(91.318.990,44)R\$
<b>SALDO FINAL</b>	<b>759.823.168,22</b>

Esta Operação Urbana, mesmo em sua revisão posterior ao Estatuto da Cidade, não se pautou em um projeto urbano, mas sim em um programa de investimentos, necessário para a vinculação dos recursos obtidos com seu uso na área. A maior parte dos recursos foi aplicada em obras ligadas ao sistema viário, com melhorias e prolongamentos da Avenida Faria Lima, além dos túneis transversais a mesma.

A Operação Urbana trouxe uma alta dinamização do mercado imobiliário e forte valorização da terra, com a negociação de valor de m2 lote mais alta da cidade ocorrida nesta região. As incorporadoras tiveram seus investimentos concentrados em alguns setores. Edifícios de diferentes usos, previstos na proposta, não foram realizados. Há forte concentração de edifícios não residenciais. Como resultado atualmente a região é bastante congestionada, em ruas estreitas e com poucas ofertas de espaços públicos de qualidade, apesar do altíssimo padrão de seu edifícios.

A fato de a Operação Urbana prever aplicação de verba em HIS mas não exigir que estas habitações sejam investidas na própria área da Operação, auxiliou na expulsão de moradores de mais baixa renda, não revertendo também a prosperidade em vantagens sociais, mas sim concentrando benefícios.

A Operação **Urbana Água Branca**, também prevista no PD 1991 foi instituída pela Lei 11.774/95, porem ainda hoje não existe decreto regulamentador para ela. Dentre seus objetivos estão a manutenção de empregos e aumento do setor terciário, plano e obras de macrodrenagem da região, localizada na várzea do rio Tiete, complementação do sistema viário e realocação moradores de favelas em pequenos conjuntos de HIS na área, através da implantação de 630 unidades, além da promoção da ocupação racional dos espaços vazios ou sub-utilizados com a criação de áreas verdes.

A gestão da Operação Urbana é feita pela SP Urbanismo e a lei prevê ainda a possibilidade de que os Incentivos urbanísticos sejam pagos por meio da realização de obras, com seus benefícios analisados caso a caso, por um Grupo Intersecretarial da Prefeitura. Além disso, a CTLU (Câmara Técnica de Legislação Urbanística, instituída apenas a partir do PDE

de 2002) delibera sobre aprovação dos projetos e obras. Os recursos financeiros são depositados em Fundo administrado pela Prefeitura e, o Conselho do Fundo (composto por Secretarias Municipais) decide onde aplicar os recursos.

A Lei prevê um estoque de Área Adicional de Construção de 1.200.000 m<sup>2</sup>, sendo 300.000 m<sup>2</sup> para residencial e 900.000 m<sup>2</sup> para não residencial. Em julho de 2007, para o residencial haviam sido consumidos 165.022,34m<sup>2</sup>, e havia 332.642,03 m<sup>2</sup> em análise. Já para os estoques não residenciais 217.299,50m<sup>2</sup> haviam sido consumidos e 136.521,72 estavam em análise.

Os recursos ainda são pagos como outorga onerosa, pois esta operação urbana ainda não prevê a utilização de CEPACs. A tabela abaixo mostra a arrecadação em agosto de 2011.

<b>ENTRADAS</b>	<b>R\$ 146.369.781,57</b>
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>119.863.738,25R\$</i>
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>26.506.043,32R\$</i>
<b>SAÍDAS</b>	<b>(R\$ 13.542.429,11)</b>
<i>Obras e Serviços</i>	<i>(R\$ 7.575.700,03)</i>
<i>Taxa de Administração</i>	<i>(R\$ 1.692.686,83)</i>
<i>Desapropriação</i>	<i>(R\$ 3.720.560,58)</i>
<i>Despesas Bancárias, CPMF e Outros</i>	<i>(R\$ 553.481,67)</i>
<b>SALDO FINAL</b>	<b>R\$ 132.827.352,46</b>

Os números mostram que apenas uma pequena parte da verba foi utilizada, mesmo boa parte dela estando em caixa a partir de 2006. Os investimentos realizados foram gastos com projetos e pequenas obras, quase que de manutenção em calçadas e outras. Não existe um projeto urbanístico desenvolvido previamente a aprovação da Lei, mas há um programa de obras a serem realizadas. Neste momento está em andamento a obra do Terminal Barra Funda, que contempla a reurbanização do seu entorno.

Apesar de a lei existir desde 1995, apenas a partir de 2006 o mercado imobiliário começou a demonstrar maior interesse pela região. Atualmente, o estoque residencial está esgotado (utilizado e em análise) e existe um projeto de lei que propõe sua revisão.

Apesar de tardiamente essa Operação Urbana conseguiu atrair os investimentos privados, entretanto não conseguiu direcioná-los para o uso não residencial, um de seus principais objetivos, que buscava aumentar o número de empregos na região. A revisão desta OU traz uma proposta de projeto urbanístico, porém com pouco detalhamento, propondo um sistema viário, algumas áreas verdes e o projeto de macrodrenagem da região.

A área continua com poucas intervenções de maior porte, a não ser um trecho de prolongamento da Avenida Francisco Matarazzo e, apesar de grande arrecadação e mesmo novos empreendimentos de porte, estruturalmente nada foi realizado.

A **Operação Urbana Água Espreada**, prevista no PD de 1991, foi a primeira Operação Urbana na cidade de São Paulo aprovada após o Estatuto da Cidade. Ela foi instituída pela Lei 13.260/01 e regulamentada pelo Decreto 44.845/04.

Sendo a primeira OU pós Estatuto da Cidade, ela traz algumas inovações como Programa de Intervenções minimamente baseado em projeto urbanístico, diretrizes urbanísticas por setor, equivalência de CEPAC por setor, necessidade do Estudo de Impacto Ambiental e gestão compartilhada.

Dentre seus principais objetivos estão o estabelecimento de um plano urbanístico, a qualificação do espaço público, a previsão de formas de ocupação de acordo com características e potencialidades de cada setor; a elaboração de um plano de intervenções no sistema viário, previsão de formas de atendimento à população que mora em assentamentos precários, implantação de sistema de áreas verdes e espaços públicos

A gestão da Operação é realizada também pela SP Urbanismo, mas com o acompanhamento do Conselho Gestor composto por Poder Público e Sociedade. A entrada das propostas se faz pela SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação, que analisa as exceções e quantifica os CEPACs equivalentes à contrapartida. A expedição de alvarás está condicionada à apresentação do certificado de pagamento em CEPACs;

O estoque de área adicional de construção está limitado a 3.750.000 m<sup>2</sup>, sendo 3.250.000 m<sup>2</sup> para os setores Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros e Chucri Zaidan e, 500.000 m<sup>2</sup> para o setor Jabaquara. Em julho de 2007 haviam sido consumidos 795.357,59 m<sup>2</sup> de residencial e 523.268,81 m<sup>2</sup> de não residencial, totalizando 1.318.626,40. Estão em análise 26.060,30 m<sup>2</sup> de residencial e 17.272,56 m<sup>2</sup> não residencial, totalizando 43.332,86. Além disso, aguardam a disponibilização de estoque outros 62.782,70 m<sup>2</sup> de não residencial, justamente no setor Berrini.

Quanto aos recursos financeiros, em agosto de 2008, a tabela abaixo mostra que apesar da geração de 1,3 bi, foram consumidos apenas aproximadamente 500 milhões, sobretudo em sistema viário, como a primeira fase do Complexo Viário Real Parque, que se consistiu na entrega de dois viadutos de acesso no sentido Castelo Branco/Interlagos e Avenida Morumbi, sentido Bairro/Centro, e a Ponte Estaiada. Atualmente estão sendo construídas unidades de HIS, que estão dando lugar a favela do Real Park. Porém as intervenções previstas no projeto urbanístico, do Arquiteto Paulo Bastos, que poderiam agregar qualidade urbana, paisagística e de oferta de espaços públicos, ainda estão por se realizar, e é difícil de entender qual a real relação deste projeto com os investimentos realizados.

<b>ENTRADAS</b>	<b>1.363.101.410,35R\$</b>
<i>Leilão de CEPAC</i>	<i>1.159.921.713,00R\$</i>
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	<i>55.030.819,86R\$</i>
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>148.148.877,49R\$</i>
<b>SAÍDAS</b>	<b>(445.188.509,42)R\$</b>
<i>Obras e Serviços</i>	<i>(355.049.240,42)R\$</i>
<i>Habitação de Interesse Social</i>	<i>(6.896.704,59)R\$</i>
<i>Taxa de Administração</i>	<i>(42.135.848,53)R\$</i>
<i>Despesas Bancárias, CPMF e Outros</i>	<i>(1.440.830,20)R\$</i>
<i>Desapropriação</i>	<i>(16.603.851,75)R\$</i>
<i>Desapropriação – HIS</i>	<i>(23.062.033,93)R\$</i>
<b>SALDO FINAL</b>	<b>917.912.900,93R</b>

A SP Urbanismo pode promover ajustes na distribuição dos estoques quando estes atingirem 50% em cada setor, para garantir a mescla de usos, desde que seja ouvido o Conselho Gestor.

Houve forte interesse do mercado imobiliário, principalmente em imóveis de alto padrão na região da Berrini, reforçando o caráter monofuncional da área e contribuindo para a falta de oferta de espaços públicos com empreendimentos privados fechados para a cidade. Mais uma vez a aplicação dos recursos se deu em pequena escala e concentrada em obras viárias. Entretanto, a lei prevê no caso de realocação de habitações de interesse social, seus moradores sejam mantidos dentro do perímetro da Operação Urbana.

A Operação **Urbana Rio Verde-Jacu**, única na região Leste da cidade, foi instituída pela Lei 13.872/04 e Decreto 45.082/04. Dentre seus principais objetivos estão: interligar pólos produtores, industriais e de serviços, além do Porto de Santos ao Aeroporto de Guarulhos; induzir a formação de Centros de Comércio e Serviços; implantar áreas verdes no entorno dos córregos; induzir a verticalização para renda média recuperando tipologias arquitetônicas que permitam maior permeabilidade do solo e arborização dentro dos lotes; e, interligar centralidades através de uma rede de vias coletoras.

Alem disso, pretende-se Desenvolver e implementar projetos-piloto em áreas estratégicas como: entorno do Pátio Itaquerá do Metrô, ao longo da extensão da Radial Leste e na Zona Industrial de Itaquerá.

Esta OUC traz uma inovação para a gestão de Operações Urbanas em São Paulo que é a previsão de um Escritório Técnico que aprovaria propostas de adesão, analisaria e aprovaria projetos das edificações, expediria licenças necessárias ao funcionamento e faria interlocução com agentes. A gestão seria também acompanhada pelo Comitê Gestor Misto (Prefeitura e Sociedade) que estabeleceria prioridades e forma de utilização dos recursos.

O estoque de área adicional de construção está limitado a 3.570.000 m<sup>2</sup>. A área foi dividida em 10 setores, cada um com seus estoques máximos. São 2.385.000 m<sup>2</sup> para uso residencial e 1.185.000 m<sup>2</sup> para usos não residenciais.

A OUC Rio Verde Jacu não chegou a ser utilizada, pois não foram realizados o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto no Meio Ambiente – EIA – RIMA. Atualmente ela continua inativa e esta sendo proposta como uma nova Operação Urbana, junto com outras duas, que neste momento contam com o Edital de licitação para contratação de Estudos Urbanísticos e de Viabilidade Econômica.

Desde 2004 nenhuma Operação Urbana foi aprovada na cidade de São Paulo, apesar da previsão delas no Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2002 e dos diversos estudos elaborados pelo Executivo. A Operação Urbana Vila Sonia, como exemplo, conta com o estudo de impacto ambiental e Projeto de Lei já elaborados, porém ainda não enviado para a Câmara. Também a Operação Urbana Vila Leopoldina já possui projeto urbanístico detalhado e a região tem sido forte alvo de empreendimentos imobiliários, sendo construído sem maiores diretrizes urbanísticas e mesmo sem o incentivo de potencial adicional de construção.

Das três novas operações urbanas, apenas a Rio Verde Jacu esta prevista conforme perímetro previsto no PDE de 2002. As outras duas operações urbanas, ao longo da orla ferroviária, Lapa-bras e Mooca Vila Carioca, partem de Operações previstas no PDE, porém com seus perímetros revistos. A maneira como estão sendo propostas, a partir da contratação de projetos urbanístico e estudo de viabilidade econômica, podendo ser discutidos com a sociedade anteriormente a elaboração de sua lei, podem representar avanço para a cidade e para que as Operações Urbanas possam cumprir alguns de seus objetivos como instrumentos transformadores de territórios e capazes de reverter para a cidade as valorizações urbanas ocorridas nestas regiões.

## **6 - ANÁLISE DAS OPERAÇÕES URBANAS E DO DESENVOLVIMENTO URBANO**

A partir da análise da implementação das Operações Urbanas vigentes na cidade de São Paulo, algumas similaridades são percebidas. Com exceção da Operação Urbana Centro, devido a baixa adesão e arrecadação e, da Operação Urbana Rio Verde Jacu, por não ter entrado em vigor, o que se observa nas demais é a forte concentração dos investimentos apenas em obras viárias, que contribuem justamente para o aumento da valorização da terra e maior retorno dos investimentos privados, além da expulsão dos antigos moradores e usuários.

Alem disto, mesmo previstos setores diferentes nas Operações Urbanas, o instrumento não foi capaz de conduzir os investimentos ao longo de toda área abrangida nos projetos. Alguns setores recebem grande parte dos novos empreendimentos, ficando outros até mesmo intocáveis. Há inclusive a tendência de investimento concentrado em uma região específica e em um uso específico, mostrando-se as Operações atuais ineficazes no incentivo do uso misto.

Ainda fica claro que os recursos arrecadados demoram a ser aplicados, ficando por anos em caixa, sem que investimentos sejam realizados. O caso mais alarmante é o da Operação Urbana Água Branca, onde parte destes recursos estão em caixa desde 2006. Prever prazos

para a aplicação dos recursos poderia ser de grande utilidade, como poderia também ser uma forma de conseguir dar outro destino aos recursos das OUs.

Há ainda o caso da baixíssima aplicação dos recursos em HIS, mesmo aqueles previstos por lei, que tem o seu exemplo maior na luta dos moradores do Jardim Edith, assentamento na região da Vila Olímpia, que mesmo tendo recurso e direito legal a ali permanecerem, por anos precisaram se posicionar, ate mesmo judicialmente, para que parte deles lá permanecesse.

Enfim, evidente fica que há uma grande dificuldade de aplicar os recursos das OUs e executar em sua plenitude seus princípios e diretrizes. Isso se deve as deficiências da própria gestão, uma vez que é de se supor que a administração pública tem interesse em aplicar recursos e que a sociedade e a cidade tem carências e necessidades.

Há primeiramente uma evidente necessidade de aprimoramento do controle social, entendida como sendo a única ferramenta que pode assegurar a execução completa de qualquer intervenção, ou seja, partir do envolvimento de todos os interessados.

Entende-se que há uma forte necessidade de definição de prioridades junto à sociedade, criando alternativas para que a execução das intervenções previstas na operação urbanas tenham o maior impacto positivo. Ou seja, há a necessidade de se aprimorarem os instrumentos de participação social.

Para garantir o controle social e a participação da sociedade, a elaboração previa do projeto urbanístico e de viabilidade econômica, mostra-se uma etapa estratégica, da qual decorreram os estudos de impacto ambiental e a própria lei. Assim, anteriormente ao processo de aprovação da lei no legislativo, já na fase inicial de proposições do Executivo os pactos podem ser negociados e estabelecidos.

Se de um lado o instrumento precisa ser aperfeiçoado, a partir de experiências com resultados tão distantes daqueles a que ele se propõe, de outro ainda se mostra como uma opção para transformação de áreas urbanas com celeridade, participação do capital privado e benefícios conquistados e merecidos para a sociedade.

A análise das OUCs de São Paulo, em contraposição aos princípios associados a esse instrumento e as possibilidades que o mesmo carrega, sobretudo de agregar toda uma série de outros instrumentos, conforme anteriormente sublinhado, revela que o que vem acontecendo é a utilização das OUCs como “maquiagem” para uso dos CEPACs, o mecanismo mais rentável ao capital privado de implementação da outorga onerosa, que no caso das OUCs/CEPACs passa a ser negociada pelo próprio mercado<sup>7</sup>.

Por fim, como se vê também anteriormente, não houve em São Paulo até o momento o desenho de uma estrutura de gestão pública das OUCs que vise o desenvolvimento urbano como um todo. Além do instrumento OUCs não ser utilizado em todo seu potencial, a diversidade de desenhos e formas de gestão de cada uma delas revela o desinteresse pelo uso desse potencial e a não viabilização de participação ampla da sociedade neste consórcio.

Hoje parcela significativa do território da cidade de São Paulo está inscrito como de OUCs, algo acima de ¼. A julgar por aquilo que vem sendo feito e em comparação com o potencial do instrumento, verifica-se a possibilidade das OUCs serem instrumentos de aprofundamento da fragmentação urbana, de geração de segregação socioespacial, de concentração de lucros e, por fim, de geração de deseconomias urbanas como no caso da OU da Faria Lima.

---

<sup>7</sup> Nesse sentido fica a questão: e por que o mercado não utiliza simplesmente a outorga onerosa? Primeiro porque as OUCs concentram a rentabilidade criada pelos investimentos e promessas de investimentos em sua própria área de interesse, concentrando os ganhos, possibilitando maior controle privado do processo. Além disso, caso algo dê errado ou, como é comum, exista a necessidade de novos investimentos públicos para viabilizar um empreendimento, nas OUCs há uma maior socialização das perdas e ônus.

## BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, O.; MARICATO, E. e VAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- BALBIM, Renato – Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. In: *PPP, Revista de Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA, jan-jun 2010.
- BALBIM, Renato – *Cidadania versus cidade corporativa. Expansão periférica e proteção aos mananciais*. Trabalho de Graduação Individual, Depto de Geografia, USP. São Paulo, 1995.
- KRAUSE, C. e BALBIM, R - *O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e sua produção social. desafios e perspectivas*. IPEA, 2010
- SANTOS, Milton - *Técnica espaço tempo. Globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Hucitec, 1994b.
- SANTOS, Milton - *A urbanização brasileira*. Hucitec, São Paulo, 1994a
- SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização – do pensamento único à consciência universal*. 15 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *Globalização e Efeitos Perversos – Relendo a Geografia da Fome*. Aracajú, I Encontro Nacional da ANPEGE, 5 – 9 de outubro de 1995.
- VIZZOTTO, Andrea - *A outorga onerosa do direito de criar solo: da carta do embu ao estatuto da cidade*. Artigo publicado na Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº 18 - Jun/Jul de 2008