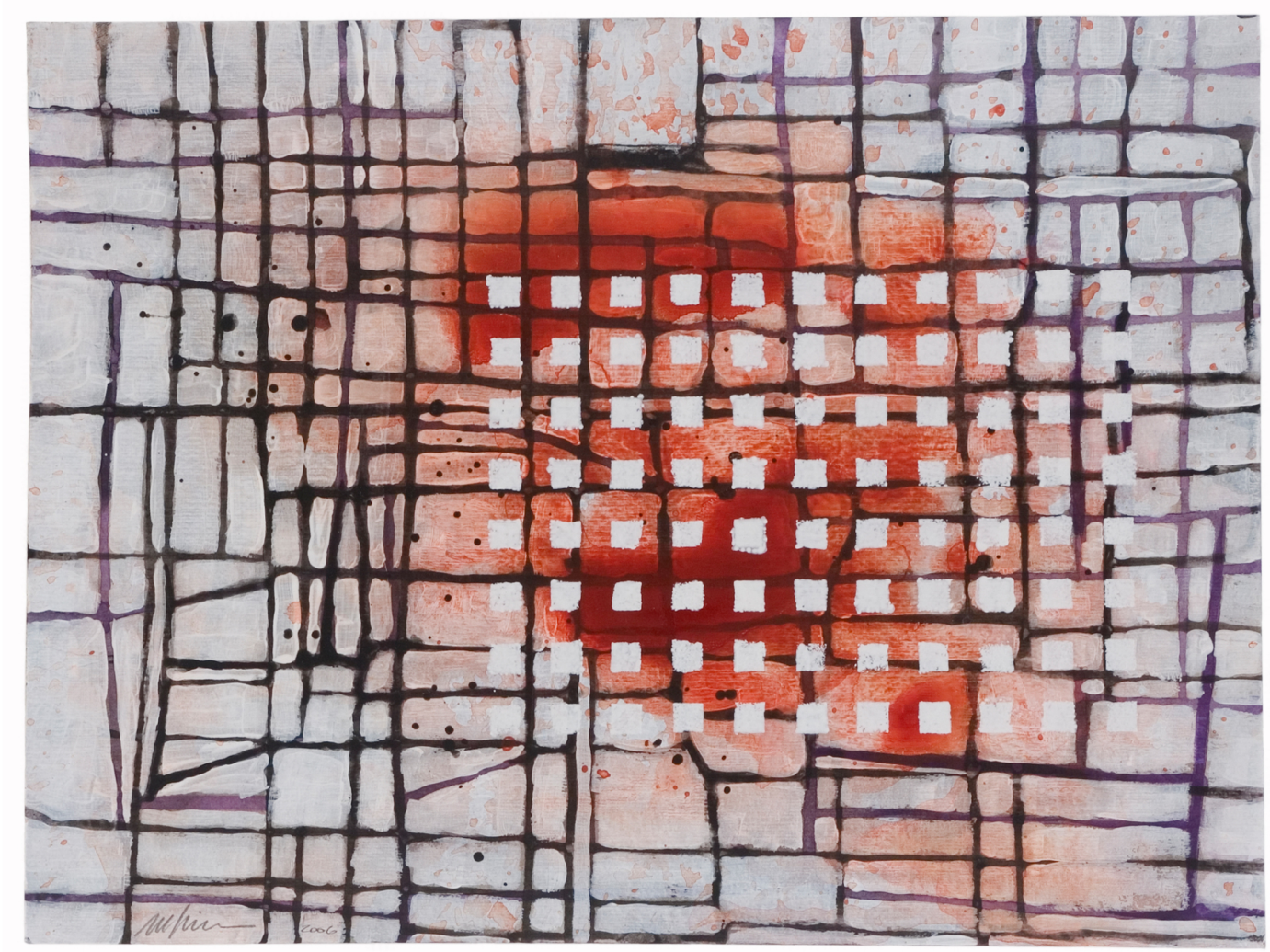
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Luiz Guilherme Rivera de Castro



Operações urbanas em São Paulo

interesse público ou construção especulativa do lugar

São Paulo
2006

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Luiz Guilherme Rivera de Castro

Operações urbanas em São Paulo

interesse público ou construção especulativa do lugar

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor

Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas.

Orientador: **Prof. Dr. Ricardo Toledo Silva**

São Paulo
2006

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

ASSINATURA:

E-MAIL: lgcastro@mackenzie.com.br

Figura reproduzida na capa:
Mario Fiore, sem título, 2006
Da série ''locus amoenus", exposto na Galeria da Unicamp em 2006, na exposição que teve por título "ruas, praças e desertos".
Técnica: tinta acrílica sobre papel Fabriano Pittura, 30 x 40 cm,
Reprodução gentilmente autorizada pelo autor

Castro, Luiz Guilherme Rivera de
C355o Operações urbanas em São Paulo – interesse público ou construção especulativa do lugar / Luiz Guilherme Rivera de Castro. São Paulo, 2006.
395 p. : il.

Tese (Doutorado – Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas) – FAUUSP.
Orientador: Ricardo Toledo Silva.

1. Operações urbanas – São Paulo (SP) 2. Planejamento territorial urbano – São Paulo (SP) 3. Política urbana – São Paulo (SP) I. Titulo

CDU 711.51:332.72(816.11)

FOLHA DE APROVAÇÃO

Luiz Guilherme Rivera de Castro

Operações urbanas em São Paulo – interesse público ou construção especulativa do lugar

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor

Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas.

Aprovado em _____

Banca Examinadora

Prof. Dr._____

Instituição:_____ Assinatura_____

Prof. Dr._____

Instituição:_____ Assinatura_____

Prof. Dr._____

Instituição:_____ Assinatura_____

Prof. Dr._____

Instituição:_____ Assinatura_____

Prof. Dr._____

Instituição:_____ Assinatura_____

Para Ligia, Daniel e Rodrigo,

com amor

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar e principalmente ao Professor Ricardo Toledo Silva, pela orientação sempre lúcida, firme e instigante, além do grande alcance de seu pensamento e de sua generosidade intelectual. Desnecessário dizer, mas por isso mesmo importante, que sem seu apoio este trabalho não teria sido realizado;

Ao Professor Celso Lamparelli, a quem devo sugestões valiosas em duas ocasiões decisivas - para a montagem do projeto de pesquisa com o qual ingressei no programa de Pós Graduação da FAUUSP, ainda como aluno especial de sua disciplina de Metodologia, e depois, na Banca de Qualificação;

Ao Lincoln Institute of Land Policy, do qual recebi um *Dissertation Fellowship Award* em junho de 2001, fundamental para que pudesse desenvolver este trabalho;

Aos professores das disciplinas que cursei na Pós Graduação que muito me ajudaram na reflexão sobre o tema, em particular Candido Malta, Emilio Haddad, Ermínia Maricato e, a Philip Gunn, à sua memória. Jorge Oseki, de quem não tive oportunidade de ser aluno, colaborou com importantes observações na Banca de Qualificação.

Aos colegas do grupo de orientados pelo Professor Ricardo Toledo, cujos comentários e sugestões em nossas reuniões mensais, bem como suas pesquisas, foram inspiradores.

Aos amigos e colegas dos grupos de pesquisa de que participei e aqueles com quem compartilhei aulas na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Dentre eles, agradecimentos especiais vão a Angélica Alvim, Celso Franco, Daniel Montandon, Denise Antonucci, Gilda Bruna, José Paulo de Bem, Juliana Marques, Marcelo Bernardini, Paulo Amaral, Paulo Giaquinto, Roberto Righi, Silvana Zioni, Volia Kato e Walter Vicente Silva, pelo suporte recebido em diversos momentos. Agradecendo à Professora Nádia Somekh, colega e Diretora da FAU Mackenzie, estendo os agradecimentos à instituição da qual faço parte e a seu estimulante ambiente de trabalho. Agradecendo a Fabiana, Heloisa, Izabela, Juliana, Thathy, Viviane, Caio, Leonardo, Luiz Fernando, e especialmente a Carolina Aguilar - que dedicadamente ajudou-me na confecção final dos mapas - agradeço a meus alunos e ex-alunos, que com suas inquietações contribuíram e contribuem para que eu persiga a resolução das minhas. Ao Mário, amigo de longa data, por gentilmente permitir que um de seus trabalhos fosse reproduzido na capa.

Agradeço ainda a Roberto MacFadden pelas conversas esclarecedoras; a Diana DiGiuseppe, pelas informações fornecidas; e a Daniel Van Wilderode, que já não se

encontra entre nós, pela generosidade em compartilhar seu conhecimento sobre as operações interligadas.

Muitas das idéias colocadas aqui surgiram e amadureceram em conversas com as pessoas aqui mencionadas. Outras, vieram de textos e documentos lidos e citados. Mas há ainda algumas difíceis de rastrear a origem, impossíveis portanto de citar corretamente. Os acertos deste trabalho, compartilho com aqueles a quem agradeço aqui e também com as inúmeras pessoas que de algum modo contribuíram para que esse trabalho tomasse forma, direta e indiretamente. Já as falhas, essas serão são somente minhas.

... não foi o planejamento que enquadrou a exceção, mas foi a exceção que enquadrou o planejamento.

Francisco de Oliveira, Conferência de Abertura do X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, maio de 2003.

RESUMO

O instrumento das operações urbanas foi definido pela lei federal brasileira do Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana que permite à administração pública municipal, através de parcerias com o setor privado, realizar transformações estruturais em setores territoriais definidos, com recursos provenientes do setor privado. Em São Paulo, as operações urbanas foram propostas como instrumento de planejamento urbano em projeto de plano diretor elaborado em 1985, iniciando-se a partir daí uma trajetória que incluiu diferentes interpretações e formas de aplicação. O trabalho aqui apresentado reconstitui essa trajetória desde as primeiras concepções do instrumento até o ano de 2000, ou seja, o período que compreende suas primeiras formulações e que antecede a promulgação do Estatuto da Cidade. Foram comparadas e analisadas as cinco operações urbanas formuladas nesse período, colocando-as em relação a três processos articulados: urbanização, imobiliário e institucional. Com fundamento nas análises realizadas, argumenta-se que as operações urbanas tal como foram desenvolvidas em São Paulo nesse período, subordinaram-se à lógica do empreendedorismo imobiliário, contribuindo para processos de construção especulativa do lugar. Para que as operações urbanas desempenhem papel ativo como instrumento de políticas públicas voltado para uma cidade mais justa e menos desigual será preciso alterar as próprias bases constitutivas e os processos operativos das parcerias público-privado, em sua concepção e em sua origem.

ABSTRACT

The urban operations legal instrument was defined by the Brazilian federal urban development law (Statute of the City – *Estatuto da Cidade*) as an instrument of urban policy that allows the local public administration, through partnerships with the private sector to accomplish structural changes on specific urban areas. The urban operations were proposed in São Paulo as an instrument of urban planning in a master plan project of 1985, starting then a course that includes different interpretations and ways of application. This work reconstitutes this trajectory from the first formulations of the instrument till the year 2000, the period that comprises its early designs and that was before the Statute of the City promulgation. Five urban operations proposed in this period were analyzed and compared in connection with three articulated processes: urbanization, property and institutional. Based on the accomplished analyses, it is argued that the urban operations as they were developed in São Paulo during this period followed the rules of the real state entrepreneurship logic and in doing so contributed to the speculative construction of place process. In order that the urban operations have an active role as a public policy instrument to a more just city it will be necessary to change its own constitutive basis and the operative processes of public-private partnership in its conception and origin.

FIGURAS

Figura 1 1 Diagrama dos circuitos de circulação do capital. 14
Figura 2 1 . Operações Urbanas no Projeto de Plano Diretor de 1985. 52
Figura 2 2. Perímetro de estudo para Operação Urbana Paraisópolis. 62
Figura 3 1. Perímetro da Operação Urbana Anhangabaú. 68
Figura 4 1 . A Rua Iguatemi, em 1930. 83
Figura 4 2 . Os limites do projeto Boulevard Zona Sul. 86
Figura 4 3 – Perímetro da Operação Urbana Faria Lima. 88
Figura 4 4 . Densidade Construída na área da Operação Urbana Faria Lima, 1999..89
Figura 4 5. Usos do solo na área da Operação Urbana Faria Lima. 90
Figura 5 1. Água Branca / Barra Funda no Mapa Sara Brasil de 1930. 113
Figura 5 2. A situação existente na área da Água Branca / Barra Funda 114
Figura 5 3. O projeto de retificação do Rio Tietê na década de 1920. 114
Figura 5 4. Água Branca / Barra Funda na década de 1950 115
Figura 5 5. Densidade Construída na área da O U Água Branca. 119
Figura 5 6. Usos do solo na área da Operação Urbana Água Branca.120
Figura 5 7. Limites da Operação Urbana Água Branca e de suas 123
Figura 5 8. Diretrizes de uso e ocupação do solo para a OU Água Branca. 124
Figura 5 9. Diretrizes viárias propostas na OU Água Branca. 124
Figura 5 10. Proposta de ocupação para parte de terreno. 125
Figura 5 11. Passagem em desnível na Avenida Santa Marina. 126
Figura 5 12. Perímetro da Operação Urbana Água Branca. 131
Figura 5 13. Vista parcial da área da OU Água Branca. 139
Figura 5 14.Mapa das Sub-áreas de Estudo da OU água Branca. 140
Figura 6 1. Reprodução de mapa com perímetro do ProCentro 146
Figura 6 2- Densidade construída na área da Operação Urbana Centro. 149
Figura 6 3 - Usos do solo na área da Operação Urbana Centro. 150
Figura 6 4 – Zonas de uso na área da Operação Urbana Centro. 151
Figura 6 5. Perímetro da Operação Urbana Centro 152
Figura 6 6. A "Área de Especial Interesse" e a "Coroa Envoltória". 155
Figura 7 1. A região do Córrego da Água Espraiada 170
Figura 7 2. Localização da Operação Urbana Água Espraiada. 172
Figura 7 3. Densidade Construída na área da OUC Água Espraiada. 174
Figura 7 4. Usos do solo na área da Operação Urbana Água Espraiada. 175
Figura 7 5. Operação Urbana Água Espraiada: perímetro, etapas e custos. 179
Figura 7 6. Tipologia C – corredores de média densidade (1991) 185
Figura 9 1. Gráfico com valores acumulados de outorga de ACA. 241
Figura 9 2. Projeção de valores acumulados Área Construída Adicional. 244

Figura 9 3. Perímetros dos setores da OUCFL, janeiro de 2004. 251
Figura 9 4. Redefinição dos perímetros dos subsetores da OUC Faria Lima. 257
Figura 9 5. Novo zoneamento na OUC Faria Lima e seu entorno. 264
Figura 9 6. Índices urbanísticos para as zonas de uso no PRE Pinheiros. 265
Figura 9 7. Limites da OU Santo Amaro. 267
Figura 9 8. A OU Santo Amaro em mapa de 2006. 268
Figura 9 9. Zonas de Uso e Ocupação do Solo OUAB. 271
Figura 9 10. Trecho do Mapa 5 do PRE-LAPA com perímetro da OUAB. 272
Figura 9 11. "Operações urbanas existentes e propostas" 275

MAPAS

Mapa 1 1. As Operações Urbanas analisadas neste trabalho. 8
Mapa 4 1. Zonas de uso e ocupação, Operação Urbana Faria Lima. 91
Mapa 5 1. Zonas de uso e ocupação do solo vigentes até 2004. 118
Mapa 6 .1. Perímetros das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro. 148
Mapa 7 1. Zonas de uso e ocupação do solo vigentes até 2004. 176
Mapa 7 2. Perímetro da OU Água Espraiada, projeto de lei, 1991. 178
Mapa 7 3. Limites e setores da Operação Urbana Água Espraiada (2001). 192
Mapa 7 4. Comparação entre limites: estudo de 1991 e Lei de 2001. 193
Mapa 9 1. Divergência entre definições legais de perímetros. 273

QUADROS

Quadro 1 1. Operações Urbanas e seu contexto: elementos e processos. 45
Quadro 3 1. Reprodução do Programa de Obras da Operação Urbana Anhangabaú. 73
Quadro 3 2. Procedimentos para propostas apresentadas. 75
Quadro 3 3. Área de "terreno virtual". 77
Quadro 4 1. Reprodução de tabela de conversão para CEPAC. 96
Quadro 4 2 - Tabela de conversão de CEPACs em Reais. 97
Quadro 4 3. Programa de Obras da Operação Urbana Faria Lima 100
Quadro 5 1. Reprodução de quadro com distribuição de custos por etapas. 127
Quadro 5 2. Estimativa de receitas para a OU Água Branca. 129
Quadro 5 3. Resumo de estimativa de receitas e custos.129
Quadro 5 4 - Programa de obras previstas, OU Água Branca. 134
Quadro 5 5. Critérios para o cálculo de contrapartida na OU Água Branca. 137
Quadro 5 6. Seqüência de procedimentos para aprovação de propostas. 138
Quadro 6 1.Programa de obras no Projeto de Lei da Operação Urbana Centro157
Quadro 6 2. Transferência de potencial construtivo de edifícios preservados. 161
Quadro 7 1. Distribuição de favelas 177
Quadro 7 2. Estimativa de custos 180
Quadro 7 3. Quadro de áreas, situação existente (1990). 180
Quadro 7 4. Projeção do total de áreas construídas 181
Quadro 7 5. Área construída, população e emprego após 20 anos. 181
Quadro 7 6. Recursos segundo proveniência 182
Quadro 7 7 . Resumo geral – gastos e receitas por etapas 183
Quadro 8 1. Quadro geral comparativo – primeira parte. 198
Quadro 8 2. Quadro geral comparativo – segunda parte.199
Quadro 8 3. Quadro geral comparativo – terceira parte. 200
Quadro 8 4. Quadro geral comparativo – quarta parte. 201
Quadro 8 5. Áreas potenciais a construir, conforme zonas de uso, 1990. 229
Quadro 9 1. Método de cálculo de CEPACs, OUCFL. 262
Quadro 9 2. Zonas de uso e índices urbanísticos. 271
Quadro 9 3. Perímetro da OU Água Branca aprovado no PRE-LAPA 273

TABELAS

Tabela 4 1. Outorga onerosa de potencial construtivo de 1995 a 2000. 102
Tabela 4 2. Resultados de outorga onerosa de potencial construtivo de 1995 a 2000.103
Tabela 4 3. Valores médios de outorga onerosa e de área de construção adicional. 104
Tabela 4 4. Médias mensais de área construída adicional outorgada. 109
Tabela 6 1. Situação de propostas protocoladas, Operação Urbana Centro 162
Tabela 6 2. Resultados contabilizados da Operação Urbana Centro. 164
Tabela 7 1 - Resumo dos resultados financeiros esperados (1991). 183
Tabela 7 2. Expectativa de venda de potencial construtivo (1991) 184
Tabela 7 3. Tabela de equivalência de CEPACs OUCAE 194
Tabela 8 1. Outorga onerosa de ACA – venda de potencial construtivo. 208
Tabela 8 2. Categorias de uso básicas no PDDI de 1971. 226
Tabela 8 3. Zonas de uso no PDDI de 1971. 227
Tabela 9 1. Outorga onerosa de potencial construtivo de 1995 a 2004, OUCFL. 242
Tabela 9 2. Médias mensais de área construída adicional outorgada. 243
Tabela 9 3. Porcentagens mensais de área construída adicional outorgada. 243
Tabela 9 4 Área de Construção Adicional na OUC Faria Lima, 10/2004 a 3/2006. 246
Tabela 9 5. Tabela de equivalência de CEPACs, janeiro de 2004, OUCFL. 253
Tabela 9 6. Distribuição geral de estoques de área de construção adicional OUCFL.254
Tabela 9 7. Tabela de alteração de equivalência de CEPACs, OUCFL.. 255
Tabela 9 8. Comparação entre valores de equivalência de CEPACs, OUCFL. 256

SUMÁRIO

Introdução 1

1. Produção do espaço, operações urbanas, planejamento 6

1.1. Operações urbanas 6
1.2. Urbanização 11
1.3. Imobiliário 18
1.4. Institucional 36
1.5. Aspectos metodológicos 45

2. Operações Urbanas e Operações Interligadas 49

2.1. Operações Urbanas no projeto de Plano Diretor 1985 - 2000 51
2.2. Desfavelamento e Operações Urbanas Interligadas 57
2.3. Operações Urbanas na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) 61

3. Operação Urbana Anhangabaú 64

3.1. Antecedentes 64
3.2. Território e limites 67
3.3. O Projeto de Lei e a Lei 69
3.4. Operacionalização 74
3.5. Resultados 77
3.6. Discussão 78

4. Operação Urbana Faria Lima 82

4.1. Antecedentes 82
4.2. Território e limites 87
4.3. A Lei de 1995 92
4.4. Operacionalização 101
4.5. Resultados até 2000 102
4.6. Discussão 105

5. Operação Urbana Água Branca 112

5.1. Antecedentes 112
5.2. Território e limites 116
5.3. Formulações: Projeto de Lei e Lei 121

5.4. Operacionalização 135
5.5. Resultados 139
5.6. Discussão 140

6. Operação Urbana Centro 144
6.1. Antecedentes 144
6.2. Território e limites 148
6.3. Projeto de lei e Lei 152
6.4. Operacionalização 160
6.5. Resultados 162
6.6. Discussão 165

7. Operação Urbana Água Espraiada 169
7.1. Antecedentes 169
7.2. Território e limites 172
7.3. Formulações iniciais 176
7.4. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada 189
7.5. Discussão 194

8. Operações urbanas e processos socioespaciais 196
8.1. Caracterização do instrumento e de sua aplicação 196
8.2. A lógica das Operações Urbanas 210
8.3. Operações Urbanas e metropolização 213
8.4. Operações Urbanas e processo imobiliário 219
8.5. Regulamentação, desregulamentação e operações urbanas. 224

9. Alguns desdobramentos 238
9.1. Operação Urbana Faria Lima 239
9.2. Relações entre Operações Urbanas: 266
9.3. Revisões da Operação Urbana Água Branca, entre 2000 e 2004 269
9.4. Discussão 274

Conclusões 277

Referências 281

Anexos 295

Anexo 1.Uma primeira referência sobre Operações Urbanas 295
Anexo 2.Operações Urbanas no Plano Diretor de 1985 – Gestão Mário Covas 297
Anexo 3.Operações Urbanas no Plano de 1988 298
Anexo 4.A Lei Orgânica do Município e as Operações Urbanas 299
Anexo 5.Operações Urbanas no Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991. 300
Anexo 6.Lei da Operação Urbana Anhangabaú 1991 301
Anexo 7.Lei da Operação Urbana Faria Lima 1995 308
Anexo 8.Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima janeiro 2004 317
Anexo 9.Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima julho 2004 327
Anexo 10.Lei da Operação Urbana Água Branca 1995 330
Anexo 11.Lei da Operação Urbana Centro 1997 341
Anexo 12.Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade. 349
Anexo 13.Operações Urbanas Consorciadas no PDE de 2002 351
Anexo 14.Instrução CVM n.º 401, de 29 de dezembro de 2003 355
Anexo 15.Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada 362
Anexo 16.Prefeitos de São Paulo, 1969 a 2006 380
Anexo 17.Resumo das características das Zonas de Uso – COGEP 1982 381
Anexo 18.Índices urbanísticos da Lei de Zoneamento – SEHAB 1993 394

INTRODUÇÃO

Projeto urbano e parcerias público-privado são termos que vêm freqüentando com assiduidade a produção recente no campo de conhecimento e nas práticas de planejamento urbano e de urbanismo. O processo de constituição e institucionalização de *operações urbanas* em São Paulo guarda estreita relação com tais termos e coloca questões que ultrapassam o âmbito específico de elaboração de instrumentos de intervenção urbanística, remetendo a um quadro mais geral de transformações nos processos de urbanização e de gestão das cidades. Desde suas primeiras formulações, as operações urbanas traziam implícita a idéia de combinação de ações do poder público com a atuação do setor privado para a produção de novas condições urbanas em setores territoriais definidos, que seriam alcançadas através de projetos urbanos e de planos urbanísticos específicos. Dessas formulações iniciais até sua inclusão no Estatuto da Cidade como um dos instrumentos de política urbana, essas características fundamentais das operações urbanas foram mantidas e reiteradas.

Planos e projetos urbanos, incluindo obras arquitetônicas emblemáticas, voltados para a reestruturação física e social de partes de cidades têm sido objeto de uma parcela considerável das práticas recentes em gestão urbana, em diferentes países. Mesmo um exame superficial e desavisado das publicações recentes na área de arquitetura, urbanismo e planejamento urbano revelaria tal tendência. O mesmo pode ser constatado com relação a seminários, congressos e publicações especializadas que reportam a produção acadêmica em pesquisa urbana, indicando um notável e renovado interesse pela temática. Recoloca-se o interesse nos processos de renovação urbana, compreendidos como implantação de novos arranjos funcionais e sociais em áreas urbanas mais ou menos extensas, qualificadas como subutilizadas, degradadas, obsoletas ou simplesmente inadequadas, substituindo populações e atividades, conformando partes da cidade existente a novas solicitações detectadas em relação aos territórios, às localizações e ao ambiente construído. Entretanto, mesmo que não seja considerado o concurso da destruição de partes de cidades por incêndios, catástrofes naturais ou ações de guerra, tanto os projetos e obras de reestruturação intra-urbana como as análises e tomadas de posição crítica ou aprobatória em relação a estes foram freqüentes, pelo menos desde meados do século XIX, principalmente nos países de capitalismo avançado.

Se não é nova a temática, a novidade com relação às práticas nas duas últimas décadas – com o emprego de diferentes termos tais como requalificação, reestruturação, revitalização, reabilitação, regeneração, reciclagem e uma fileira de outros vocábulos

precedidos pelo prefixo *re* – é que têm sido apresentadas como portadoras de características que as tornam distintas de ações similares realizadas em períodos precedentes. Traço comum a essas intervenções pode ser apontado como sua articulação a processos de reestruturação produtiva em escala mundial e às mudanças que estes provocam nos papéis políticos e nas funções econômicas das aglomerações urbanas – cidades e regiões - tanto nos países centrais quanto nos países periféricos.

As intervenções sobre processos urbanos e ambientes construídos preexistentes estariam desse modo mescladas e articuladas às recentes práticas de gestão local caracterizadas por necessidades de adequação a requisitos de empreendedorismo urbano, definindo-se principalmente como ações estratégicas que têm por objetivo a promoção de cidades em um cenário global de competição entre regiões e cidades por investimentos privados e por financiamentos com recursos oriundos de agências multilaterais e de fundos públicos geridos pelo estado. Nesse contexto, o termo *promoção* expressa tanto o sentido de elevação a categorias superiores em sistemas de classificação de cidades, quanto o sentido mercadológico de construção ou fortalecimento da imagem da cidade para a atração de capitais. Os grandes projetos urbanos e as obras de arquitetura emblemática e de grande impacto inovativo seriam peças centrais nessas estratégias promocionais.

A compreensão do caso particular das Operações Urbanas em São Paulo e das relações que podem ser estabelecidas com as tendências gerais de transformação no processo de urbanização e nos correspondentes processos de ordenação e reordenação territorial é o principal objetivo deste trabalho. A realização de tal objetivo passa pela compreensão da articulação das operações urbanas - como instrumentos de política urbana - em relação ao processo de urbanização ao qual são aplicadas; da articulação das forças sociais que lhes deram e lhes dão sustentação; e de seu lugar no contexto da regulamentação, da ordenação ou reordenação do ambiente construído. Pressupõe-se que apenas a partir da realização dessas tarefas será possível estabelecer semelhanças e diferenças com processos aparentemente análogos ocorridos em outras formações sociais, possibilitando não apenas o aprofundamento da discussão e avaliação crítica da transferência de modelos oriundos de outros contextos, mas também a identificação de elementos que possam contribuir para a construção de novos modelos mais adequados às realidades de nossa formação social.

Tratando-se das cinco operações urbanas analisadas aqui, estas são compreendidas como caso particular que participa da constituição de um instrumento de política pública urbana no interior de processos sociais amplos e complexos que se expressam de modo particular na escala local. Tal instrumento compartilha com o

planejamento urbano – e, de modo geral, com o conjunto das políticas públicas implementadas pelo Estado – o pressuposto da produção de bens e serviços que sejam de interesse geral da população. Ou seja, as operações urbanas têm por pressuposto a perspectiva de realização do interesse público. Mas não necessariamente ações realizadas em nome do interesse público produzem benefícios públicos.

As operações urbanas implementadas no Município de São Paulo até o ano de 2000 não corresponderam plenamente à produção de benefícios públicos, como será argumentado ao longo deste trabalho. Nessas operações urbanas, o principal mecanismo para a obtenção de recursos para o financiamento de obras públicas foi e continua sendo a outorga onerosa do direito de construir, tendo por base a aplicação do dispositivo de *solo criado*. A outorga onerosa concedida a empreendedores privados e proprietários de solo urbano para a obtenção de exceções a uma legislação de uso e ocupação do solo qualificada como rígida e restritiva, possibilitando áreas de construção adicionais, mudanças de uso e outros benefícios, tem como pressuposto o interesse do setor imobiliário na realização de empreendimentos que requeiram tais exceções. Necessariamente, empreendedores imobiliários operam sob a lógica do maior retorno possível do capital invertido em cada um dos empreendimentos nos quais tomam parte. Como conseqüência do próprio desenho do instrumento e das características particulares que sua aplicação assumiu, sua efetividade pôde permanecer subordinada a interesses imediatos e particularistas que integram as práticas correntes do setor de empreendimentos imobiliários, fazendo com que as operações desencadeadas fossem orientadas principalmente segundo as diretivas de um processo de *construção especulativa do lugar*.

Por outro lado, as operações urbanas apresentam-se como combinação de elementos de políticas urbanas de diferentes naturezas – de solos, fiscal e imobiliária – combinando-se ainda com elementos de projeto urbanístico, o que lhe confere um caráter híbrido. Se a articulação entre esses elementos não se faz de forma clara, dificulta-se o estabelecimento de processos de acompanhamento, avaliação e controle, tanto do ponto de vista técnico de sua eficiência e eficácia quanto do ponto de vista de sua relevância para a consecução de objetivos sociais vinculados à obtenção de benefícios públicos.

Em conseqüência, a seguinte questão pode ser colocada: em quais condições e por quais mecanismos a lógica de realização da máxima taxa de retorno do investimento imobiliário privado orienta e subordina o instrumento das operações urbanas às normas e procedimentos da construção especulativa do lugar? Em decorrência dessa primeira questão, pode-se também perguntar sob quais condições as operações urbanas produzem benefícios públicos, quais são esses benefícios e quais são os segmentos sociais

beneficiados. A busca por respostas a essas questões traçou o fio condutor deste trabalho. Trata-se portanto de analisar as operações urbanas em termos de sua constituição como instrumento, incluindo tanto seus objetivos e resultados como o caráter das obras públicas realizadas e dos mecanismos para o acompanhamento e controle de sua implementação. Como será visto, as operações urbanas tiveram como principal orientação a concepção de desenvolvimento urbano traduzida principalmente como crescimento econômico em termos de adensamento construtivo, os benefícios públicos traduziram-se principalmente em melhoramentos viários para o transporte individual e em obtenção de recursos para a realização de tais obras, sendo que as instâncias e instrumentos de avaliação e controle ficaram restritos, em regra, a aspectos operacionais internos às operações.

Assume-se aqui que a questão do desenvolvimento urbano envolve aspectos que ultrapassam as questões de crescimento econômico traduzido em adensamento construtivo, e de aumento de arrecadação através de outorga onerosa ou impostos – implica, além disso, desenvolvimento de ações e programas voltados para a diminuição das desigualdades socioespaciais e para a melhoria das condições de vida e de acesso a moradia, trabalho e renda para a ampla maioria da população. As transformações urbanas em um setor territorial específico, já equipado, que concentra parcelas da população de rendas mais altas – mesmo considerando o incremento da arrecadação – não é suficiente em si para o desenvolvimento de tais programas. Assim, afirma-se aqui que a combinação de componentes isolados de políticas regulatórias e de projetos urbanos não é suficiente para que as operações urbanas desempenhem papel ativo como instrumento de políticas públicas voltado para essas finalidades - será preciso alterar as próprias bases constitutivas e os processos operativos das parcerias público-privado em sua concepção e em sua origem.

O trabalho está desenvolvido em nove capítulos. O primeiro coloca as questões que serão desenvolvidas e as discute com base em revisão de literatura, focalizando três processos: o urbano, o imobiliário e o institucional. O segundo trata dos antecedentes das cinco operações urbanas em foco, examinando sua relação com ações precedentes, particularmente com as operações interligadas, uma outra forma de operação urbana. Os cinco capítulos seguintes tratam dessas operações, seguindo a ordem cronológica de sua promulgação como lei. A análise de cada uma delas será apresentada basicamente segundo seis itens, cuja seqüência de conteúdos, embora as denominações dos subtítulos possam variar, é a seguinte:

i) Antecedentes, onde são apresentados os principais elementos e características da formação urbana na área de operação, compreendendo-a como parte do processo de urbanização, isto é, historicamente formada por ações sucessivas e cumulativas sobre o território. Essa abordagem tem o

objetivo de contribuir para a compreensão do contexto frente ao qual o instrumento urbanístico foi colocado com o objetivo de promover sua transformação;

ii) Território e limites da operação, onde são apresentados e discutidos o perímetro de operação e suas principais características do ponto de vista dos usos e ocupação do solo.

iii) Formulações, onde são descritas as motivações e objetivos de cada uma das Operações em relação ao contexto que as originou. Conforme o caso, é também feita a análise dos documentos que contribuíram para a formalização do projeto de lei e da lei, bem como a exposição e análise dos principais pontos da lei;

iv) Operação e operacionalização do instrumento, com a descrição e análise dos procedimentos de encaminhamento e de gestão de cada operação;

v) Resultados, os quais são examinados e discutidos em relação principalmente aos objetivos colocados na lei;

vi) Discussão dos diferentes aspectos do processo de aplicação do instrumento, ao modo de conclusão parcial.

O oitavo capítulo apresenta um quadro comparativo das operações analisadas e discute a lógica das operações urbanas, colocando-as frente à dinâmica de transformações urbanas segundo os três processos explicitados no capítulo inicial. O nono e último capítulo examina alguns desdobramentos, principalmente em relação à continuidade de duas das operações analisadas – Faria Lima e Água Branca.

Um pressuposto aqui assumido é que a pesquisa em estudos urbanos na área de planejamento urbano e urbanismo deve contribuir para o desenvolvimento de conhecimentos técnicos e de instrumentos de análise, intervenção e avaliação que dêem suporte para a construção de processos efetivamente democráticos e participativos de desenvolvimento urbano, em benefício da maioria da população. Com isso pretende-se que o presente trabalho colabore com os esforços dirigidos ao aprofundamento de formulação, análise e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e para a superação dos elementos e processos que provocam intensas desigualdades sociais e espaciais nas cidades brasileiras.

1. PRODUÇÃO DO ESPAÇO, OPERAÇÕES URBANAS, PLANEJAMENTO

Após uma breve caracterização das operações urbanas como instrumento e da colocação daquelas que serão examinadas ao longo deste trabalho, neste capítulo serão abordadas as questões fundamentais para sua colocação frente a um quadro teórico e conceitual baseado em revisão de literatura que trata dos processos de produção do ambiente construído.

1.1. Operações urbanas

As operações urbanas são colocadas fundamentalmente como instrumentos de planejamento urbano, ou seja, instrumentos de políticas públicas voltadas para a organização e gestão de processos socioespaciais com objetivos de produção de melhoramentos urbanos em nome do interesse público.

Como expressão de políticas públicas, colocam-se no contexto geral de formulação de políticas pelo poder público local, ou seja, colocam-se no âmbito do estabelecimento de cursos de ação que obedecem a conjuntos de diretrizes que, por sua vez, podem ser definidas em termos de metas e objetivos a alcançar. No caso das operações urbanas, esses objetivos são definidos em termos de um conjunto de transformações do ambiente construído em um setor delimitado da cidade, mediante intervenções coordenadas, realizadas pela administração pública e por agentes do setor privado, principalmente proprietários de terrenos, investidores e empreendedores imobiliários. Trata-se, portanto, de um plano de caráter urbanístico de aplicação restrita a um perímetro determinado, que articula ações de agentes públicos e de agentes privados para sua operacionalização e implementação.

Como plano, as operações urbanas implicam a atuação sobre processos socioespaciais complexos, no interior dos quais se desenvolvem conflitos de interesse cuja resolução se dá no terreno político das negociações, das alianças e das relações de poder entre diferentes grupos sociais, direta e indiretamente interessados ou afetados. Como instrumentos de planejamento, apresentam aspectos técnicos que envolvem as áreas de gestão, engenharia urbana e projetos urbanísticos. Compreendem, portanto, um conjunto de decisões e ações de caráter técnico e político que ocorre no interior de – e em relação a – processos sociais de produção e apropriação do ambiente construído.

Como curso de ação do qual participam agentes públicos, as operações urbanas devem necessariamente tomar a forma jurídica de lei regulamentada que estabelece o

caráter e os limites da ação dos agentes estatais e dos agentes privados. A legislação que define as operações urbanas é municipal, pois de acordo com a Constituição Federal de 1988 é da competência exclusiva dos municípios a ordenação legal do território municipal. Desde a promulgação da lei federal do Estatuto da Cidade em 2001[1], o marco legal das operações urbanas e das políticas públicas em geral encontra-se igualmente definido para todos os municípios no país, que devem a ele se adequar. As Operações Urbanas Consorciadas foram definidas no Estatuto da Cidade como

> "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" (Lei Federal Nº. 10.257, de 10 de julho de 2001; Art.32, §1°).

Entretanto, em São Paulo, a noção de operações urbanas foi introduzida pela primeira vez como conceito técnico e como instrumento de planejamento urbano, no projeto de Plano Diretor de 1985 durante a gestão do prefeito Mário Covas[2]. O instrumento só foi efetivado com a implementação das chamadas operações interligadas na gestão do prefeito Jânio Quadros, e incluído no Plano Diretor promulgado em 1988[3]. Foi também incluído no Art.152 da Lei Orgânica do Município dois anos depois, em 1990, já na gestão da prefeita Luiz Erundina. A primeira operação urbana aprovada como lei pela Câmara Municipal foi a Operação Urbana **Anhangabaú** (Lei n.º 11.090, de 16 de setembro de 1991) encerrada em 1995. Seguiram-se as seguintes: **Faria Lima** (Lei n.º 11.732, de 14 de março de 1995, modificada posteriormente, em 2004); **Água Branca** (Lei n.º 11.774, de 18 de maio de 1995) e **Centro** (Lei n.º 12.349, de 6 de junho de 1997), essa última substituindo e ampliando a Operação Urbana Anhangabaú. A Operação Urbana **Água Espraiada**, cujo primeiro projeto data de 1991, foi aprovada em 2001 (Lei 13.260 de 28 de dezembro de 2001), já em concordância com a lei federal. Esse é o conjunto das Operações Urbanas que será analisado neste trabalho, localizadas no Mapa 1 a seguir.

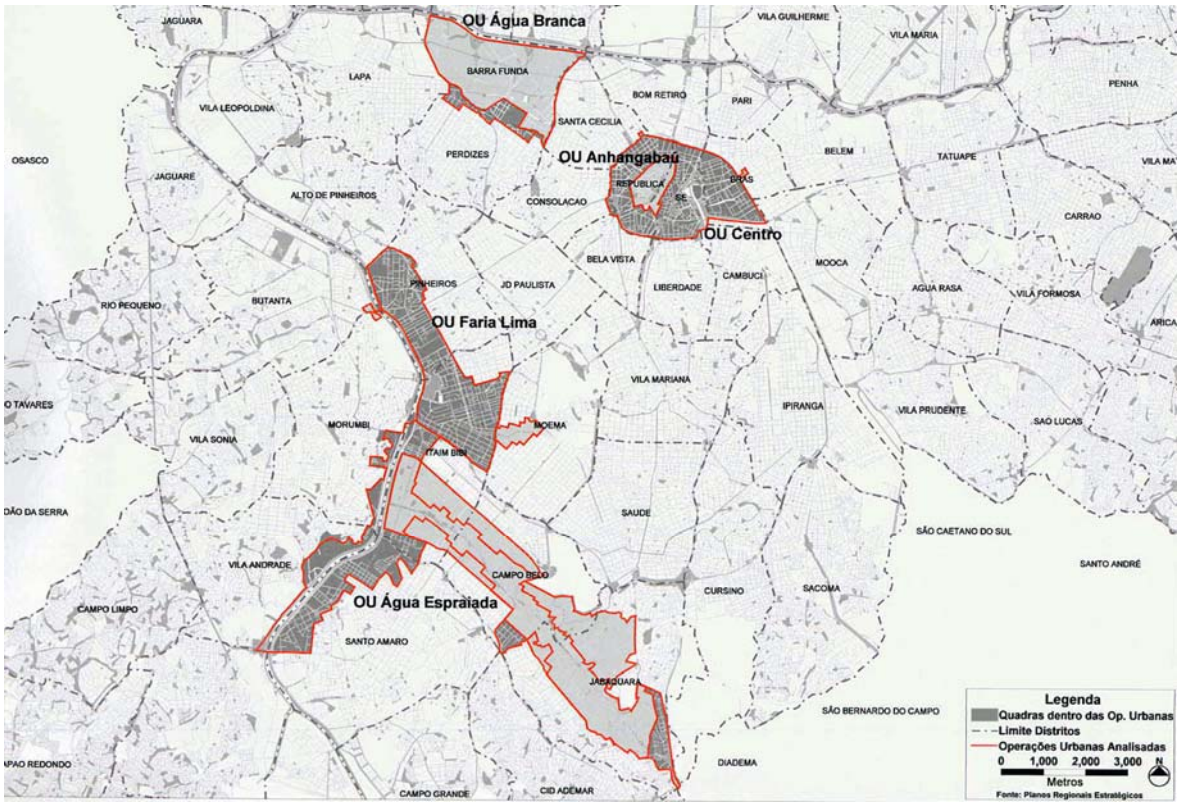
A análise do processo de constituição e implementação de operações urbanas em São Paulo aqui apresentada abrange eventos ocorridos nas gestões dos prefeitos Mario Covas (1983-1985), Jânio Quadros (1986-1988), Luiza Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000). Durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) um conjunto de desdobramentos ocorreu em relação a estas operações: a sua já

[1] O Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana.

[2] PMSP-SEMPLA (1985). Plano Diretor 1985-2.000. Também em PMSP-SEMPLA. 1985. Plano Diretor – Dossiê Operações Urbanas (julho 1983 a janeiro 1985). São Paulo: PMSP / SEMPLA. (Coordenação Luiz Carlos Costa – mimeo). O termo foi anteriormente utilizado por Luiz Carlos Costa em texto publicado em 1976 (cf. Capítulo 1). Na literatura examinada, não foi encontrado emprego do termo anteriormente a esses documentos. O projeto de Plano Diretor de 1985 é apontado em diversos estudos como pioneiro na proposição do instrumento (CEDI-POLIS, 2001, p. 80; DI GIUSEPPE, 2001, p. 381; MARICATO e FERREIRA, 2001, p. 217, FIX, 2001, p.77; DE AMBROSIS, 1999, p.279)

[3] PMSP - SEMPLA (1987) Plano Diretor do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município (suplemento), n° 137, 24/7/1987 e Lei n.º 10.676, de 7 de novembro de 1988 (cf. Capítulo 2).

mencionada regulamentação em nível federal pelo Estatuto da Cidade, que por sua vez permitiu a regulamentação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – os CEPACs como títulos negociáveis em bolsas de valores; o processo de formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, e de sua e aprovação em 2002, prevendo nove Operações Urbanas além das quatro que se encontravam em vigência; a inclusão de uma nova operação urbana não prevista no PDE-2002 (Operação Urbana Pólo de Desenvolvimento Sul) e os novos dispositivos e mecanismos contidos nos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras em 2004, em particular a nova legislação de uso e ocupação do solo.



Mapa 1-1. As Operações Urbanas analisadas neste trabalho.
Anhangabaú, Faria Lima, Água Branca; Centro e Água Espraiada. Base cartográfica: PMSP - Município de São Paulo com divisão em distritos (excerto). Para a operação Água branca, estão representados o perímetro da lei de 1991 e aquele alterado pelo PRE da Subprefeitura da Lapa em 2004 (cf. Capítulo 9). Para a operação Água Espraiada, estão representados os perímetros da minuta de Projeto de Lei de 1991 e da Lei de 2001 (cf. Capítulo 7). Fonte: elaboração própria, desenho de Carolina Aguilar, base cartográfica PMSP.

Esses novos dispositivos e instrumentos necessariamente irão afetar as condições de aplicação das operações urbanas, como já afetaram: a própria reformulação da Operação Urbana Água Espraiada, posta em conformidade com o Estatuto da Cidade; o desenvolvimento das Operações Urbanas Rio-Verde Jacu, Vila Sonia, Vila Leopoldina e Vila Maria-Carandiru; e ainda, o processo de revisão das Operações Urbanas Faria Lima, Centro e Água Branca. Em geral, esses desdobramentos serão aqui apenas mencionados,

pois constituem partes de um processo que se encontra em andamento, não estando suficientemente desenvolvido para que seja possível realizar sua análise crítica com suficiente distanciamento[4]. Considera-se, portanto, que o ano de 2000 representa um ponto de inflexão na abordagem das operações urbanas em São Paulo, em primeiro lugar pelo início de um processo de revisão das próprias operações urbanas na gestão da prefeita Marta Suplicy e por sua articulação ao novo projeto de plano diretor, e em seguida, a partir de 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade e a fixação e regulamentação dos CEPACs.

A análise das operações urbanas em São Paulo no período delimitado acima, tem por objetivo examinar seus componentes estruturais - ou seja, aqueles que são repetidos e reiterados em cada um dos casos analisados - e o processo de sua constituição ou gênese em relação a processos sociais mais amplos, pretendendo assim contribuir para o processo de reformulação do instrumento no sentido da maximização dos benefícios sociais que podem ser produzidos através de sua aplicação. Enquanto instrumentos de intervenção urbanística sua análise implica, por um lado, examinar a adequação entre os meios empregados e as finalidades propostas e, por outro lado, suas articulações com as principais questões que se colocam no âmbito do planejamento urbano e da formulação de políticas urbanas em nossa realidade, identificando seus principais condicionantes. Implica também sintetizar e avaliar a experiência de sua aplicação, situando as operações urbanas em relação a seus antecedentes imediatos e a seu prosseguimento, abordando seus diversos aspectos e apontando possibilidades de desenvolvimento de sua aplicação. Particularmente, trata-se de examiná-las abordando o caráter da parceria público-privado, a situação em relação à produção imobiliária e aos principais elementos do processo de urbanização.

O primeiro e principal pressuposto nas operações urbanas é a parceria entre o poder público e o setor privado – a parceria público-privado. Esse é o principal conteúdo a ser examinado, portanto. De modo amplo, a parceria público-privado é compreendida como colaboração entre o setor público - ou seja, o Estado em seus diferentes níveis de poder - e o setor privado - representado pelas firmas e instituições de direito privado - para a provisão de serviços e equipamentos de interesse público, ou seja, de interesse da população em geral. Essa caracterização envolve aspectos complexos que remetem ao caráter do Estado e da organização do poder político, e também às formas particulares e históricas da formação do setor privado e de suas relações com o Estado.

O atributo distintivo que define a natureza dessas parcerias é o caráter negociado e contratual dos planos e projetos, tendo como objeto a distribuição de custos e benefícios entre as partes, podendo assumir diferentes formas, em diversos níveis. Aplicada ao

[4] No Capítulo 9, serão apontados alguns elementos desses desdobramentos, como complementação às análises realizadas nos capítulos precedentes, sem a pretensão de abordar a questão em sua complexidade.

contexto das políticas e do planejamento urbano, a principal base de negociação constitui-se sobre o capital necessário para financiar a infra-estrutura que dará suporte ao crescimento e desenvolvimento urbano. Sendo assim, aproxima-se de uma *joint venture* para implementar transformações urbanas (BLACKBURN & DOWALL, 1991, p. 34). Nesse caso, as principais formas que pode assumir são as seguintes:

i) A infra-estrutura resultante gera uma fonte de receita específica que pode ser captada na forma de taxa de uso;

ii) O desenvolvimento e venda da terra geram receitas para o projeto (o setor privado entra com o capital, o setor público entra com a terra);

iii) Financiamento, construção e doação da infra-estrutura em troca de rendas associadas (p.ex. exploração de pedágio) em um período determinado, prévio à sua passagem para o poder público.

iv) Contribuições de capital, em dinheiro ou em espécie (p.ex., construção de ruas, habitação popular).

Nas operações urbanas em São Paulo, preponderam o primeiro e o último dos itens acima: o primeiro, indiretamente, não por uma taxa de uso direta, mas pela arrecadação indireta do imposto sobre a propriedade imobiliária e sobre as atividades econômicas das firmas; o último constitui a base para a obtenção de benefícios através de outorga onerosa, mecanismo fundamental nas operações urbanas, como será visto.

A parceria nas operações urbanas tem como pressuposto que o poder público não é capaz ou não deve arcar com todo o custo da infra-estrutura e dos equipamentos públicos necessários para as transformações urbanísticas desejadas. Pressupõe também que o poder público tenha algo a oferecer que seja de interesse do setor privado, tanto em seus aspectos mais gerais relacionados à rentabilidade do capital invertido, quanto em relação a interesses específicos que se rebatem nos limites territoriais de cada operação. A montagem do balanço de benefícios e custos – que necessariamente deve ser feita pelo poder público definindo os benefícios globais do projeto para a população – deve ser portanto calcada em um conhecimento bastante aprofundado do processo de produção do ambiente construído, em particular do processo imobiliário em seus diversos aspectos e no interior desse processo geral, dos procedimentos que proprietários fundiários, firmas incorporadoras e empreendedoras adotam para avaliação das oportunidades e riscos envolvidos na adesão ao plano.

Como transformação de uma parte de cidade, as Operações Urbanas colocam-se em relação ao processo de urbanização, ou seja, ao processo social de concentração e distribuição da população e aos processos de produção e transformação do ambiente, em particular do ambiente construído. Em segundo lugar, as operações urbanas pressupõem as ações do setor privado, particularmente do setor imobiliário, na produção do ambiente

construído, incluindo interesses, procedimentos, mecanismos de atuação – e de modo geral, o comportamento dos agentes desse setor em relação aos processos sociais, ao ambiente construído e às ações do Estado. Em terceiro lugar, como parte de políticas e ações de organização e gestão do território - ou seja, como parte do conjunto de políticas enfeixadas sob a denominação de planejamento urbano - as operações urbanas estão articuladas ao contexto geral das políticas públicas e aos processos de sua formulação, aplicação e avaliação. De modo geral, trata-se, de situar as Operações Urbanas no contexto das ações do Estado em relação aos processos sociais, ressaltando particularmente o processo imobiliário, e desses processos em relação ao Estado. A seguir são apresentados os principais conceitos que orientaram a pesquisa e as análises realizadas, tratando-os na perspectiva da articulação entre três processos: o urbano, o imobiliário e o institucional.

1.2. Urbanização

O urbano, processo urbano ou *processo de urbanização* – tomados como termos equivalentes - é compreendido aqui como conjunto de processos sociais relativos à formação de aglomerados urbanos, que ocorrem no espaço e com o espaço, que têm o espaço como suporte e que o utilizam como meio, assumindo conformações diferenciadas segundo as modalidades e os processos de interação entre os diferentes atores sociais. O processo urbano é desse modo resultante de práticas sociais que se dão nos marcos da reprodução das relações de produção e das forças produtivas em um determinado modo de produção. Tal processo produz desigualdades sociais que ao mesmo tempo são expressas como diferenciação no espaço – ou seja, *desigualdades socioespaciais* - implicando a distribuição diferenciada de inúmeros recursos, infra-estruturas e equipamentos no território e principalmente afetando as possibilidades de acesso a esses recursos em função da localização espacial dos diferentes grupos e classes, e sob determinadas condições gerando processos de segregação social e espacial[5].

Fainstein e Campbell (2002) apontaram o amplo conjunto de questões que se colocam quando se trata de abordar as cidades e o processo urbano contemporâneos na perspectiva de sua análise e compreensão. Essas questões referem-se a aspectos econômicos, políticos, culturais, de políticas públicas e espaciais, e às suas interações. Segundo os autores, afirmar a importância de uma abordagem do processo urbano em termos de economia política não implica afirmar a primazia de um campo de investigação e análise – o dos processos econômicos – sobre os demais, mesmo porque encontram-se todos imbricados. Trata-se de afirmar a necessidade de aprofundar um campo de estudo e análise que pode contribuir para a compreensão dos processos sociais e das formas

[5] Conforme apontou Flávio Villaça: “a segregação é um processo necessário para o exercício da dominação social por meio do espaço urbano, decorrendo, portanto, da luta de classes em torno das vantagens e desvantagens do espaço construído” (VILLAÇA, 1998, 29).

espaciais nas cidades e, mais importante, contribuir para imaginar a formulação de ações transformadoras sobre esses processos.

A partir da especialidade disciplinar da geografia, Milton Santos (1994, p. 118-120) reconheceu a necessidade de uma economia política da cidade em relação a uma economia política da urbanização:

> "[...] a economia política da urbanização [que trata das questões gerais da urbanização em relação à produção, distribuição, apropriação e consumo em relação ao espaço no nível de um país] e a economia política das cidades [que trata da forma como a cidade se organiza frente à produção] são inseparáveis. [...] A urbanização passa a exigir como método do seu estudo esta economia política. [...] Como tradicionalmente feitos, a geografia urbana e os estudos urbanos se tornam insuficientes, razão por que é proposta análise em que a geografia urbana, o urbanismo e outras disciplinas do espaço, incluindo o espaço urbano, sejam objetos de análise que passe pela economia política."

Christian Topalov (1979, p. 20) afirmou que "a cidade é uma forma de socialização capitalista das forças produtivas". Segundo o autor a cidade só existe como valor de uso complexo, para o capital, porque reúne as condições gerais para a produção e circulação do capital e para a reprodução da força de trabalho. O que caracterizaria a urbanização do ponto de vista da produção econômica é a crescente concentração de meios coletivos de consumo, dos meios de circulação social (comércio e bancos), dos meios de circulação material (comunicações e transportes) e dos meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho (as unidades produtivas e as habitações).

Por sua vez, David Harvey (1985) colocou a questão do processo urbano no capitalismo como parte do processo de acumulação de capital. Nesse processo, o ambiente construído é compreendido, ao mesmo tempo, como uma forma de *capital fixo* e como uma forma de *fundo de consumo*. Como capital fixo, o ambiente construído participa do processo de produção como estrutura física (*physical framework*) que lhe dá suporte. Como fundo de consumo, o ambiente construído faz parte dos elementos que possibilitam o consumo, não necessariamente sendo ele mesmo diretamente consumido. É principalmente a abordagem de Harvey que será examinada em seguida.

Produção do espaço e circuito secundário de circulação do capital

Com base em uma afirmação de Lefebvre, David Harvey colocou e desenvolveu a hipótese do ambiente construído como circuito secundário de acumulação do capital. O trecho em que Lefebvre colocou a questão foi o seguinte:

> “Ali onde a proporção de mais-valia global formada e realizada na indústria declina, a proporção realizada na especulação, na construção e nos empreendimentos imobiliários aumenta. O circuito secundário vem suplantar o circuito principal.” (Lefebvre, 1970, p. 212 apud Harvey 1973, p. 312, tradução livre).

Trata-se de trecho de *A revolução urbana*[6], (LEFEBVRE, 1970) onde é colocada a hipótese de um segundo circuito de formação e circulação do capital, paralelo ao primeiro circuito da esfera de produção industrial, para o qual o capital afluiria especulativamente em períodos de depressão. Já em *La production de l'espace*, Lefebvre (1974) afirmou que o "imobiliário'(com a 'construção') deixa de ser um circuito secundário, um ramo anexo e por muito tempo retrógrado do capitalismo industrial e financeiro, para passar ao primeiro plano", passando a desempenhar uma função essencial, "a luta contra a tendência à baixa da taxa de lucro médio" pois apresenta uma proporção superior de capital variável em relação ao capital constante[7].

O primeiro circuito nasce da extração de mais-valia através da atividade industrial, pela conversão de materiais e forças naturais em objetos e energia úteis, pela atividade transformadora do trabalho humano. O segundo circuito, formado por ativos fixos e por um fundo de consumo (HARVEY, 1985, 6) implica criação e extração de mais-valia pela especulação através do direito de propriedade e pelos retornos provenientes de pagamento de investimento em capital fixo. O segundo circuito teria características próprias e complexas que podem ser assim sintetizadas: fundamentalmente trata-se de colocar em circulação o capital fixo imobilizado no ambiente construído sob a forma de infra-estruturas e edificações. Segundo Harvey:

> "Desse modo, o investimento [de capital] no ambiente construído envolve a criação de toda uma paisagem física para propósitos de produção, circulação, trocas e consumo.
> Chamo de *circuito secundário do capital* os fluxos de capital para os bens físicos e para a formação do fundo de consumo" (HARVEY, 1985:6, tradução livre, ênfase no original).

O circuito secundário de circulação do capital distingue-se assim do circuito primário – a estrutura de relações fundamental do processo de acumulação, que compreende a reprodução ampliada do capital – e do circuito terciário, que compreende investimentos em ciência e tecnologia e também uma série de outros gastos sociais que têm por objetivo tanto o aumento da produtividade como a manutenção das relações sociais. Na próxima figura, encontra-se reproduzida a representação desses circuitos em forma diagramática.

[6] "O importante é sublinhar o papel do urbanismo e especialmente o do 'imobiliário' (especulação, construção) na sociedade neocapitalista. O 'imobiliário', como se diz, desempenha o papel de um segundo setor, de um circuito paralelo ao da produção industrial voltada para o mercado dos 'bens' não duráveis ou menos duráveis do que os 'imóveis'.(...) O capital imobiliza-se no 'imobiliário'. (...) Na medida em que o circuito industrial arrefece seu impulso, os capitais serão investidos no segundo setor, o imobiliário. Pode até acontecer que a especulação fundiária se transforme na fonte principal, o lugar quase exclusivo de 'formação de capital', isto é, de realização da mais-valia. Enquanto a parte da mais-valia global formada e realizada na indústria decresce, aumenta a parte da mais valia formada e realizada na especulação e pela construção imobiliária. O segundo circuito suplanta o principal".(LEFEBVRE, 2004 [1970]:146).

[7] "L' 'imobilier' (avec la 'construction') cesse d'être un circuit secondaires, une branche anexe et longtemps arriérée du capitalisme industirel et financier, pour passer au premier plan.'' LEFEBVRE, Henri. La production de l'espace. Paris: Anthropos, 1974, p. 386-7.

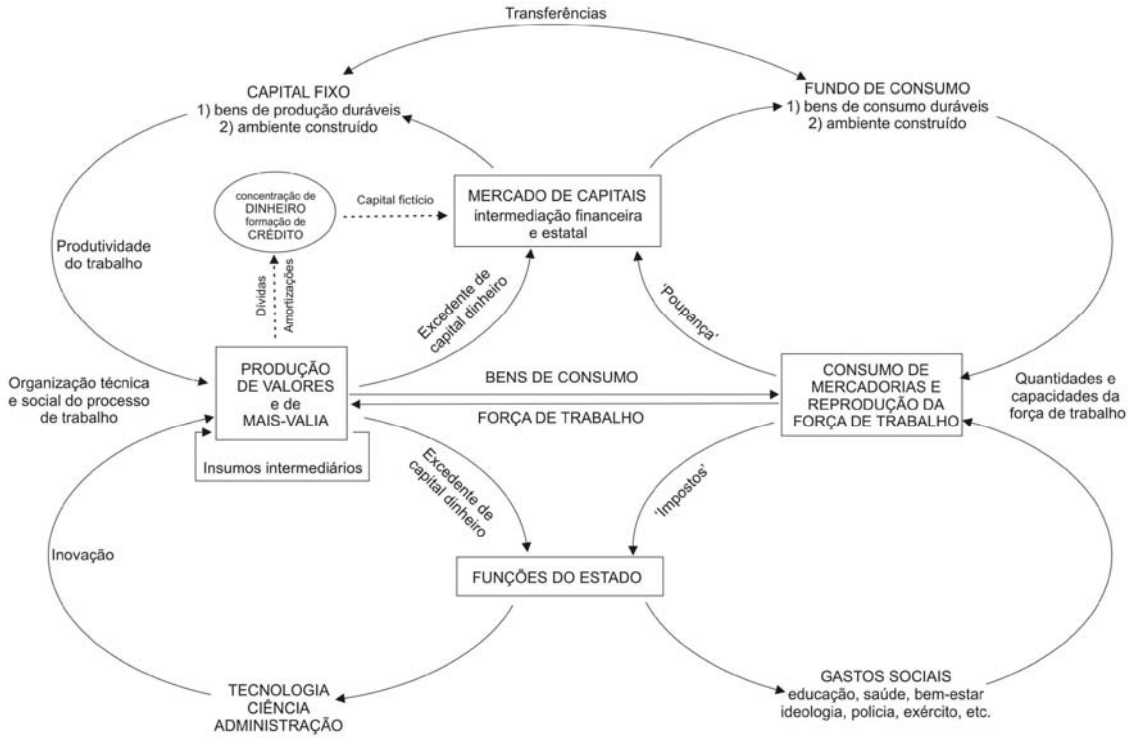


Figura 1-1 Diagrama dos circuitos de circulação do capital.
Fonte: HARVEY, 2004, p. 118 – tradução livre.

Harvey apontou também que a existência de um mercado de capitais e de uma estrutura de suporte estatal para o financiamento de projetos de grande escala no ambiente construído são pré-condições para a produção deste último. A transferência de capitais entre esses três circuitos depende de formas organizativas estatais e financeiras relativamente estáveis que possam fazer essas mediações (HARVEY, 1985, p.7). A natureza e forma dessa organização institucional irão desempenhar um papel importante na definição de políticas específicas, particularmente em relação ao ambiente construído, que afetarão os processos de produção, circulação, trocas, apropriação e consumo *no* e *do* ambiente construído e as diferentes classes e grupos sociais neles envolvidos.

A pré-condição para que tal possa ocorrer é a existência de um mercado de capitais desenvolvido e de formas de *capital fictício* que possibilitem que o capital de crédito possa atuar como agente de antecipação da produção e consumo atuais.

> "Desde que a produção de moeda e crédito é um processo relativamente autônomo, é necessário conceber que as instituições estatais e financeiras controlem o processo como uma espécie de centro nervoso governando e *mediando* as relações entre o circuito primário e o secundário." (HARVEY, 1985, p.6, tradução livre).

A atividade especulativa imobiliária nasceria dessa situação e dela se alimentaria, crescendo proporcionalmente ao crescimento do capital fixo. Assim, Harvey argumenta que a produção do ambiente construído como ativo fixo e fundo de consumo seria em

grande parte resultado do crescimento do capital fixo e portanto, a urbanização compreendida como produção do ambiente construído e a atividade especulativa dos capitais empregados nessa produção encontram-se intimamente relacionados.

Como conseqüência, a atividade especulativa no ambiente construído toma o bem imobiliário não como valor de uso – ou seja, um bem voltado à satisfação das múltiplas necessidades de seus usuários[8] - mas principalmente como bem financeiro capaz de produzir renda pela aplicação de uma taxa de juros sobre o capital imobilizado, considerando seu equivalente em moeda. Esse pode ser considerado o aspecto fundamental relativo ao processo imobiliário.

Abandono e destruição criativa

Tanto a renovação urbana – como ficou conhecido o processo de demolição de áreas urbanas inteiras junto às áreas centrais de cidades norte-americanas, seguido de reurbanização e reconstrução – quanto seus diversos sucedâneos (recuperação, reabilitação, renovação referenciada, revalorização, requalificação, revitalização, etc.) com base na parceria público-privado, apresentam como componente fundamental a valorização de capitais privados com base na desvalorização de inversões públicas e privadas precedentes. Conforme David Harvey (1989), essa é a manifestação, no urbano, do processo que Schumpeter chamou de "destruição criativa".

Em relação ao processo de urbanização, a noção de destruição criativa traz implícita uma "desvalorização seletiva e localizada de ativos", que se traduz no espaço urbano como áreas progressivamente abandonadas pelo capital, que passam a receber os qualificativos organicistas de *áreas degradadas*, *áreas deterioradas* ou em processo de deterioração. O processo de desvalorização do bem imobiliário como capital tem início no momento em que termina o processo de sua produção, através de duas formas: i) na forma de desgaste pelo uso das estruturas e infra-estruturas e; ii) na forma que é representada como "obsolescência" técnica e funcional, mas que é expressão das necessidades de expansão das possibilidades de localização das atividades produtivas em geral e das necessidades de acumulação do capital imobiliário em particular. Desse modo,

> "uma racionalização espacial da produção, da circulação e do consumo em um determinado ponto do tempo pode não ser adequada à acumulação do capital num ponto ulterior do tempo" (HARVEY, 1989:212, tradução livre),

Essa seria a base para a constituição das operações de renovação urbana. Tais operações, realizadas com base na articulação entre capital imobiliário, capital financeiro e ações do Estado, implicam as seguintes condições, conforme aponta Gottdiener (1985:72): a desvalorização da infra-estrutura representada pelo meio ambiente construído no passado

[8] Mas é indiscutível que o bem, para entrar no processo de circulação como valor de troca, deva possuir valor de uso – o seu valor de troca, e portanto sua assunção como bem financeiro, só pode ser constituído sobre essa base (HARVEY, 1999, p. 1-25)

e a remoção de sua presença física que atua como barreira para novos investimentos, através da desobstrução de grandes áreas para novas construções. Os processos de adensamento construtivo e de substituição de usos presentes nas operações urbanas de São Paulo

Reestruturação urbana e globalização

Empregada com crescente freqüência a partir dos anos de 1980, nos mais diversos contextos e no tratamento dos mais diversos temas, a noção de globalização admite interpretações diversas e conflitantes. Se as origens do processo de globalização remontam ao período das grandes navegações, o que caracteriza e diferencia a globalização contemporânea como processo é, em primeiro lugar, a escala planetária de circulação do capital financeiro e a velocidade dessa circulação, influenciando de modo decisivo as atividades econômicas e a divisão de trabalho e de funções entre países, regiões e lugares – setores territoriais intra-urbanos inclusive. Como conseqüência, podem ser identificadas tendências crescentes de eliminação de barreiras geográficas e temporais, o que David Harvey (1993:219 e 1996: 242) chamou de "compressão do tempo-espaço". Em segundo lugar e em sentido oposto, esses processos em escala planetária necessariamente produzem ou transformam relações e processos socioespaciais estreitamente articulados a condições derivadas e dependentes de atributos locais. Na base da globalização contemporânea encontram-se processos fundamentais de desenvolvimento e expansão do capitalismo: a contínua inovação tecnológica dirigida ao aumento da produtividade, à diminuição dos tempos e à redução dos custos de produção e deslocamento; a crescente produção e acumulação de infra-estruturas físicas para dar suporte às atividades de produção, distribuição e consumo; e as formas de organização política e territorial nas quais os estados nacionais continuam a desempenhar o papel principal. Esses elementos, indissociáveis de um processo contínuo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, de modo também contínuo transformam os processos sociais, as formas espaciais e as características de seu funcionamento, bem como os tempos de desenvolvimento e a importância relativa de processos, formas e funções.

As mudanças recentes no processo de globalização incluem:

- A crescente desregulamentação e descentralização do controle dos fluxos financeiros a partir do fim do acordo de Breton Woods no início da década de 70, permitindo maior liberdade na circulação mundial dos capitais;
- As sucessivas ondas de inovação tecnológica afetando processos e cadeias de produção, distribuição e consumo a partir dos anos 60, processo sintetizado na expressão reestruturação produtiva;
- A denominada revolução informacional, ou seja, as grandes mudanças nos meios de comunicação devidas às novas tecnologias que aliam capacidade computacional de armazenamento e tratamento de dados com a capacidade

telemática de transmissão a qualquer ponto do globo em tempo real, com impactos diretos nas modalidades de transação comercial e financeira e na disseminação de informações das mais diversas naturezas;

- A diminuição dos custos de transporte, com conseqüências importantes para a localização ou re-localização de atividades produtivas, para o redirecionamento de demandas e para a localização das populações (HARVEY, 2000, p. 61-3).

As implicações para a ocupação e organização do território e para os arranjos institucionais decorrentes desses processos globais são obviamente inúmeras e complexas. Sua interseção com os processos locais não é isenta de conflitos. Por outro lado, os instrumentos de análise forjados para a compreensão e explicação de processos que ocorrem nos países centrais nem sempre são adequados para a aplicação à nossa realidade. Além disso, a circulação de capitais, a reestruturação produtiva, a chamada revolução informacional e as mudanças nos padrões de localização não apenas provocam efeitos no espaço e nas práticas socioespaciais – o próprio espaço é um componente essencial desses processos, particularmente o espaço urbanizado nas ou entre cidades resultante da organização dos processos sociais em redes e cadeias que envolvem diferentes escalas territoriais e temporalidades. Referências genéricas a tais processos - deixando em segundo plano suas articulações e suas especificidades, seus diferentes níveis hierárquicos, as diferentes escalas territoriais e os ritmos diferenciados em que ocorrem - não contribuem para maior esclarecimento dos processos concretos de reordenação do território.

A seu turno, a oposição entre *local* e *global* ou entre *local* e *nacional* como se fossem termos antitéticos não resiste a um exame mais aprofundado. A questão das escalas geográficas é parte da questão das relações entre processos sociais e formas espaciais, imbricadas de tal forma que sua separação e distinção, mesmo para efeito de análise, é problemática (HARVEY, 1973, p. 28-49 e 295 e segs.). Os processos sociais são quase sempre transescalares e mesmo as abordagens do espaço como distância a ser superada (a fricção espacial) pelos fluxos, em contraposição à do espaço como lugar que permanece e tem duração no tempo estão relacionadas. Se a escala for compreendida como *escala de ação* – ou seja, extensão de uma ação ou conjunto de ações no espaço – torna-se problemático determinar em qual momento ou em quais fronteiras uma ação local deixa de sê-lo, passando a ter efeito em escalas mais ampla. E em sentido inverso, é também problemático determinar até que ponto processos e condicionantes de caráter mais amplo encontram-se imbricados em uma ação tida como local. Tratando da questão, Eric Swyngedouw (1997 e 2001) afirmou que as escalas não existem por si mesmas e que não são politicamente neutras na construção do que denomina “narrativas escalares”. ao contrário, seus significados e sua delimitação estão articulados a questões de distribuição

poder, e como tal, estão sujeitas a disputa, negociação e regulação sociais (SWYNGEDOUW, 1997, p. 140). Nesse mesmo sentido, Carlos Vainer afirmou que:

> "O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos". (VAINER, 2001, p. 24)

Outro autor que compartilha a mesma perspectiva é Neil Smith, para quem:

> "a construção da escala é um processo social, isto é, a escala é produzida na, e através da, atividade societária, a qual, por seu turno, produz e é produzida pelas estruturas geográficas da interação social". (SMITH, 1993:97 apud VAINER, 2001:25)[9].

Embora os processos de diferenciação social e espacial nas cidades – articulados às forças sociais ali atuantes com suas práticas, demandas, interpretações e projetos – não possam ser considerados independentemente de processos mais amplos que ocorrem em múltiplas escalas, neles há dimensões que se apresentam como predominantemente locais. Assim, considerando determinados processos ocorrendo em períodos específicos de tempo, o campo de disputa pode estar referido a recortes espaciais restritos, dentro da cidade, ou seja, intra-urbanos: setores territoriais mais abrangentes – zonas, bairros, agrupamentos de bairro - ou mais restritos, como um parque[10]. O mesmo ocorre com o campo de aplicação das políticas urbanas – por mais locais e espacialmente localizadas que sejam, guardam relações com outras escalas de atuação[11] e com outras instâncias de decisão político-administrativa que ultrapassam o âmbito de sua delimitação territorial específica.

Tendo considerado os principais elementos conceituais na abordagem do processo de urbanização que foram utilizados para a compreensão das operações urbanas em São Paulo, e seguida serão vistos aqueles relativos ao processo imobiliário.

1.3. Imobiliário

Compreende-se aqui por *processo imobiliário* o conjunto de processos e relações nos quais participam os diversos atores sociais vinculados à produção e comercialização de um tipo específico de produto, os bens imobiliários. O imobiliário é compreendido portanto como um tipo especial de circuito de produção e realização que expressa necessidades específicas de circulação de capital no ambiente construído, definindo os

[9] Em outro texto, Neil Smith realiza uma exploração esquemática da produção da escala, colocando a seqüência corpo, casa, comunidade, espaço urbano, região, nação e "fronteiras globais", evidenciando os processos associados a cada escala e as suas interconexões através das escalas (SMITH, 2000, p. 142 a 156).

[10] No mesmo texto citado na nota anterior, Neil Smith estabeleceu as clivagens entre questões políticas, econômicas e sociais, de um lado, e de outro os conflitos que envolveram diversos segmentos da população e o governo da prefeitura em relação aos usos no Tompkins Square Park no Lower East Side, em Nova York, entre 1988 e 1991 (id. ibid. p.136-7).

[11] Tal fato fica particularmente evidente quando se trata de unidades locais agrupadas em uma região – o caso das áreas e regiões metropolitanas, por exemplo, agrupando diversas aglomerações urbanas em um conjunto urbano complexo.

papéis para os agentes econômicos nele envolvidos. Conforme colocado por David Harvey:

> "*Proprietários de terra* recebem *renda*, *empreendedores* (*developers*) recebem *incrementos de renda* sobre a base de melhoramentos, *construtores* recebem *lucros de empreendimento*, *financiadores* fornecem capital-dinheiro em troca de *juros*, ao mesmo tempo em que podem capitalizar como *capital fictício* (preço da propriedade) qualquer forma de rendimento proveniente do uso do ambiente construído e *o estado* pode usar *impostos* (presentes ou antecipados) como suporte para investimentos de que o capital não pode ou não quer se encarregar mas que apesar disso expandem a base para a circulação do capital" (HARVEY, 1999:395, tradução livre).

A base da produção imobiliária é o solo urbanizado, ou seja, o solo que entra em relação com o conjunto das infra-estruturas urbanas e, portanto, com os demais terrenos e edificações que constituem a aglomeração urbana – de forma abreviada, a *cidade*. Por sua vez, terrenos, edificações e infra-estruturas constituem o *ambiente construído*, a base física da *aglomeração para produzir* (LOJKINE, 1972) e do *valor de uso complexo* (TOPALOV, 1979) que é a cidade nas formações sociais contemporâneas.

Como visto acima David Harvey considerou o *ambiente construído* como o conjunto formado por uma classe particular de capital fixo cuja característica principal é a imobilidade, ou seja, não pode ser movido da localização que ocupa. O ambiente construído então

> "funciona como um vasto e humanamente criado sistema de recursos, compreendendo valores de uso incrustados na paisagem física, que podem ser utilizados na produção, na troca e no consumo. (...) O ambiente construído deve então ser considerado como mercadoria composta, ordenada e complexa" (HARVEY, 1999, p. 233, tradução livre).

O solo urbanizado como parte do ambiente construído é, portanto, socialmente produzido, diferentemente da terra tomada como elemento natural.

O atributo fundamental do solo urbanizado, através do qual este entra no processo imobiliário, é sua localização. Novas localizações podem ser e são produzidas pela inversão de recursos em novas infra-estruturas e estruturas e, por esses mesmos processos, uma localização existente pode ter seus atributos alterados. Como as localizações urbanas são relativas umas às outras, a alteração em uma das localizações altera o conjunto das localizações. Como exemplo, podemos tomar um processo largamente empregado na remodelação urbanística de cidades: a prática da abertura ou alargamento de vias no tecido urbano existente, alterando o conjunto das relações de localização não apenas em função da nova acessibilidade em termos de comunicações e transportes, mas também em relação ao centro ou às centralidades existentes, e induzindo novos usos e ocupação do solo. É este o caso das operações urbanas em São Paulo, como será visto nos próximos capítulos.

Os bens imobiliários podem ser definidos como terrenos urbanizados, urbanizáveis e re-urbanizáveis – dotados ou não de melhorias e construções – e

construções, que necessariamente encontram-se sobre um terreno. O mercado de bens imobiliários, constituído pelo conjunto das transações comerciais e financeiras onde tomam parte esses bens, é o elemento através do qual se organiza o processo imobiliário tal como este se desenvolve nas economias de mercado que têm como pressuposto a propriedade privada do solo urbano. A constituição e o funcionamento de tal mercado têm especificidades que devem ser explicitadas, pois sobre essas especificidades irão se articular tanto os interesses dos agentes privados que se configuram pelos lados da oferta e da demanda por bens imobiliários, quanto as políticas públicas de regulamentação, seja da produção imobiliária, seja de organização do território.

O conceito principal utilizado pelas teorias econômicas de diversas tendências para a análise do mercado de terras, das diferentes localizações das atividades econômicas e da organização do espaço é o conceito de renda (HARVEY, 1999, 337; GRANELLE, 1998, p. 64-85).

Os pontos principais colocados por Harvey em sua interpretação da renda da terra com base nos escritos de Marx são os seguintes:

- como a terra não é um produto do trabalho, ela não pode ter valor; portanto a compra da terra meramente assegura a seu comprador a reivindicação de uma renda futura;
- essa renda afigura-se em termos contábeis, para o proprietário da terra, como juros sobre a quantidade de moeda (i.e., capital-dinheiro) dada em troca da terra;
- a terra torna-se desse modo uma forma de capital fictício similar ao capital de empréstimo ou de crédito;
- sob essa condições, a terra é tratada como "um puro bem financeiro que é comprado e vendido de acordo com a renda que proporciona" (HARVEY, 1999:347)[12.]

Desse modo, o preço que a terra assume no mercado é dado pela sua equiparação a uma quantidade determinada de capital-dinheiro que se transforma em propriedade de terra, auferindo uma renda determinada equiparável a um montante de juros. O mercado de terras constitui-se assim como um caso particular de circulação do capital.

[12] Harvey (1999, capítulo 11 - The Theory of Rent) prossegue a argumentação discutindo as diferentes formas de renda da terra: a renda de monopólio, ou seja, aquela auferida pelo controle de uma localização única e particular com qualidades especiais; a renda absoluta, que resulta da propriedade privada da terra como meio de produção e dos preços de monopólio que podem ser daí derivados; a renda diferencial de tipo 1 (RD1), onde os proprietários das terras agrícolas mais produtivas beneficiam-se pela transformação em renda de uma parte do sobrelucro obtido em relação às terras menos produtivas; e a renda diferencial de tipo 2 (RD2), auferida em função de aplicações diferenciais de capital em terras de mesma produtividade. A discussão das complexidades das relações entre os tipos de renda não cabe aqui, assim como a discussão da fundamentação da aplicação que Harvey fará dessa teoria ao ambiente construído. Aqui, tomaremos as conclusões da análise de Harvey como ponto de partida. Luiz César de Queiroz Ribeiro, tratando da produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro, fez uma discussão detalhada do tema (RIBEIRO, 1997: 51-78)

Por outro lado, circulação do dinheiro sob a forma de capital-dinheiro para a obtenção de juros é um aspecto socialmente necessário da organização da produção na sociedade contemporânea. O sistema financeiro, permitindo a separação de vendas e compras no espaço e no tempo, permite a constituição de um vasto sistema de operações com base monetária que tende a se descolar da base produtiva. Permite também não só a transformação da propriedade imobiliária em uma forma de *capital fictício*, como seu tratamento em termos de bem financeiro. Como bem financeiro, a propriedade imobiliária encontra-se sujeita a movimentos especulativos por parte de capitais que "vagueiam pelo solo" procurando por títulos que ofereçam a maior rentabilidade (HARVEY, 1999, p. 369). Desse modo e com esse sentido,

> "O mercado de terras conforma a alocação do capital à terra e desse modo conforma a estrutura geográfica da produção, das trocas e do consumo, a divisão técnica do trabalho no espaço, os espaços socioeconômicos da reprodução e assim por diante. Os preços do solo constituem sinais aos quais os diversos agentes econômicos podem responder. O mercado de solos é uma poderosa força que promove a racionalização das estruturas geográficas em relação à competição" (id. Ibid., p. 369, tradução livre).

Outro aspecto sempre presente no processo imobiliário e no ambiente construído é, portanto, o elemento especulativo, pois mesmo quando o solo ou a construção não são produtivamente utilizados, há uma expectativa de ganhos futuros que se baseia na possibilidade de auferir renda através do bem imobiliário, tomado aí como forma de capital fictício, similar a títulos bancários (HARVEY, 1999, p. 367).

No caso do empreendedorismo urbano associado às práticas contemporâneas de gestão de cidades, a c*onstrução especulativa do lugar* tem um lugar central. O termo foi empregado por David Harvey para designar o conjunto de ações sobre um território urbano delimitado com objetivos simbólicos, políticos e sobretudo de crescimento econômico – ou seja, de acumulação de capitais - com base em parcerias público-privado, especificamente no seguinte trecho:

> “The new urban entrepreneurialism typically rests, then, on a public-private partnership focusing on investment and economic development with the speculative construction of place rather than amelioration of conditions within a particular territory as its immediate (though by no means exclusive) politic and economic goal.” (HARVEY, David. "From Managerialism to Entrepreneuralism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", Geografiska Annaler, 71B(1), p.3-17, 1989, ênfase acrescentada.)[13]

O termo foi empregado no subtítulo deste trabalho para ressaltar os aspectos especulativos presentes nas operações urbanas. Em seguida, serão abordadas as principais características do setor imobiliário.

[13] Há uma tradução em português desse já clássico texto (cf. HARVEY, 1996a). Deu-se preferência à citação em inglês pois o termo *“the speculative construction of place”* aparece com maior clareza.

Características dos bens imobiliários

As principais características dos bens imobiliários em geral – ou mais abreviadamente, imóveis – são as seguintes: durabilidade, caráter patrimonial, heterogeneidade, imobilidade e indissociabilidade de sua localização. Além disso, como mercadoria, os custos de transação são elevados, as informações sobre oferta e demanda não são amplamente acessíveis e estão sujeitos a regulamentações extra-econômicas como a regulamentação urbanística e edilícia (GRANELLE, 1998).

A durabilidade dos imóveis é uma de suas principais características distintivas, já que sua vida econômica é das mais longas em comparação com outros bens. No caso dos terrenos, sua durabilidade é praticamente inextinguível. Além disso, é a base ou unidade que permite e através da qual podem ser realizados outros bens e serviços, e como tal é meio de produção. No caso da habitação, uma série de bens e serviços só podem ter sua realização concebida como consumo dentro da unidade individual: além dos serviços básicos de água, esgoto e energia, todo o mobiliário, utensílios e aparelhos empregados nas diversas funções de reprodução da vida cotidiana.

Associado à sua durabilidade, encontra-se o alto custo e a complexidade de sua produção em relação a outros tipos de bens, o que faz com que o imóvel seja contabilizado como formação bruta de *capital fixo* – ou seja, investimento – nas contas nacionais e que se coloque a necessidade de financiamento para a sua produção e para a sua aquisição, particularmente em relação à habitação (id. ibid.).

O imóvel encerra simultaneamente dois aspectos: o de propriedade imobiliária ou bem patrimonial que pode ser transformado em moeda e o de local e abrigo para determinado tipo de atividades. Esses aspectos estão associados respectivamente a seu valor de troca e seu valor de uso, o que faz com que, ao mesmo tempo, possa ser um bem de consumo e um bem de investimento, como coloca Granelle (id. ibid.). O proprietário pode assim usar o imóvel para uma finalidade própria, ceder o direito de uso a outrem em locação ou outro tipo de cessão, ou colocá-lo à venda, o que dará origem a dois segmentos de mercado: o de locação, onde o "serviço" que o imóvel presta é arrendado a um terceiro mediante um pagamento em geral mensal; e o de compra e venda, onde são feitas transações de títulos de propriedade, os quais mudam de detentores (id. ibid.).

O longo tempo de duração do imóvel implica também uma lenta velocidade de renovação do estoque e dificuldades em adaptar o parque existente a novas necessidades colocadas pela demanda.

Os imóveis, tanto para os indivíduos quanto para as firmas, representam um bem patrimonial e são contabilizados como ativo real, em oposição aos ativos financeiros em moeda ou títulos. Como ativo real podem ser dados como garantia a empréstimos e

financiamentos, com ou sem alienação hipotecária. Os títulos ou obrigações emitidos contra os imóveis reais podem assim entrar no mercado financeiro e de capitais (id. ibid.), - na forma de *capital fictício* conforme os termos de Harvey (cf. acima) - que pode inclusive sofrer flutuações independentemente de alterações na estrutura da oferta e demanda.

O bem imobiliário é heterogêneo não apenas em termos de localização, mas também em termos de dimensões, superfície, idade, conforto, materiais, sistema construtivo e uma série de outras características. Imóveis com um mesmo preço unitário de locação ou de venda, após a aplicação de um expediente qualquer de cálculo que desconte a parte do preço relativo ao terreno, ou seja, à localização, poderá corresponder a imóveis com características bastante diversas. A própria determinação de um preço unitário – preço por metro quadrado – envolve dificuldades, pois corresponde a uma operação que, a partir de preços praticados e observados, procura uma relação geral abstraindo a própria heterogeneidade dos casos singulares (GRANELLE, op. cit.).

Por outro lado, terrenos absolutamente não podem ser deslocados e construções apenas o são em número muito pequeno de casos e em condições particulares ao extremo. A soldadura inquebrantável entre bem imobiliário e localização tem uma série de implicações para a análise econômica. A diferenciação e as desigualdades das diferentes localizações em relação ao acesso às infra-estruturas, bens e serviços irão segmentar o mercado[14] em termos de macro-localização dentro da mesma aglomeração – regiões geográficas (p.ex., zona norte-zona sul), bairros, distritos e setores urbanos uns em relação a outros – e micro-localizações, ou seja, a localização específica de um terreno ou construção dentro de um desses setores em relação a elementos contíguos mais ou menos valorizados, dependendo ainda das finalidades do imóvel. Do ponto de vista da análise e de demanda e oferta, tal fato contribui para a inelasticidade desta última. Granelle observou que processos de valorização e desvalorização devido à combinação de múltiplos eventos estão sempre ocorrendo (id. ibid. p. 7). Pode-se acrescentar a essa observação que essas valorizações e desvalorizações são em grande parte devidas à concorrência entre diferentes investimentos – ou seja, entre diferentes tipos de capital.

Na transferência de bens imobiliários, existem custos de transação elevados, ou seja, os custos relativos à transferência de titulo de propriedade, incluindo taxas de registro e impostos que incidem diretamente sobre a transação e os custos operacionais a ela agregados. Como o modelo do mercado de concorrência perfeita os considera nulos – o que para a grande parte dos bens e serviços que entram no mercado são de fato muito

[14] Esse processo está relacionado à produção de diferenciações e desigualdades provocadas pelas diversas formas de circulação do capital no ambiente construído. Há uma estreita relação entre essa "segmentação de mercado", a especialização funcional das áreas urbanas e a segregação socioespacial das áreas de moradia em termos de classes e grupos sociais – conforme colocado na seção anterior.

pequenos em relação às quantidades monetárias envolvidas – tal fato constituirá uma dificuldade adicional à sua aplicação.

A informação imperfeita também é um dado característico dos bens imobiliários: não é possível obter, em um determinado momento, de modo unitário, todas as informações sobre a demanda e a oferta de um determinado tipo de bem. Essa é razão apontada para a existência de uma *taxa de vacância* estrutural no setor (GRANELLE, 1998, p.7).

Outro aspecto significativo que caracteriza o bem imobiliário é relativo às restrições de natureza legal. A regulamentação restritiva de ordenação de usos do solo, que incide sobre o uso e a ocupação dos terrenos e as normas de construção que por sua vez incidem sobre as edificações, contribuem para que o bem imobiliário se diferencie de outros bens. A legislação de zoneamento, ao restringir o patamar de área construída ou de altura, cria uma diferenciação adicional entre áreas urbanas com uma conseqüente segmentação do mercado, que pode ou não convergir com o s demais tipos de segmentação mencionados acima.

Produção imobiliária privada: cadeias econômicas e agentes na produção

A produção imobiliária pode ser diferenciada segundo os agentes que organizam, financiam e participam do processo de produção e comercialização de bens imobiliários, ou seja, cadeias econômicas que envolvem a produção, a distribuição e a circulação desses bens (GRANELLE, 1998; TOPALOV, 1979; SARLI, 1981). Essas cadeias organizam-se como sistemas interligados e interdependentes em diferentes graus de articulação, segundo hierarquias de geometria variável, conforme o porte e as características do empreendimento. Como veremos a seguir, na produção imobiliária há um conjunto de funções que devem ser desempenhadas por determinados agentes, com diferentes graus de especialização, que inclusive podem ser sobrepostos.[15].

A primeira cadeia, que tem seu elemento organizador no usuário final, se subdivide: quando é o usuário final que produz o bem, pode ser feito ele próprio organizando o processo de produção e contratando uma firma de construção (produção por conta própria) ou pela contratação de uma firma que organizará o processo de produção (produção chaves na mão). Em ambos os casos, o usuário é proprietário do terreno em que se desenvolve a obra.

A segunda cadeia é organizada em torno do promotor ou incorporador, responsável pela aquisição do terreno, contratação da empresa construtora e levantamento do financiamento necessário para a realização da construção. O produto do processo é essencialmente destinado à venda para investidores, sejam eles usuários finais, sejam

[15] O texto dessa seção apresenta uma síntese desenvolvida com base em Topalov(1979), Granelle (1998) e Sarli (1981).

investidores especulativos (para obter ganhos com a revenda do imóvel) ou investidores que pretendem auferir renda através de locação.

A terceira cadeia organiza-se tendo como figura central o empreendedor, agente que desenvolve tanto as funções do incorporador quanto as funções de gestão do patrimônio imobiliário, atuando em todas as etapas do processo, além mesmo de sua comercialização.

Além desses agentes que se vinculam diretamente ao processo de produção, há os que se vinculam ao financiamento: investidores independentes ou departamentos de bancos, fundos de investimentos e fundos de pensão que se especializam em investimentos imobiliários como ativos rentáveis.

O papel do construtor, ou seja, da firma construtora, é a organização no canteiro dos elementos necessários para a realização física do edifício, ou seja, sua produção material. O capital investido nesse processo obtém lucro em função da produção.

A cadeia de comercialização é formada pelo o conjunto de agentes e funções ligadas à comercialização, intermediários que assumem diversos serviços ligados seja à transferência dos títulos de propriedade seja à administração do patrimônio imobiliário: corretores, assessores, administradores, especialistas, analistas, etc., funções essas que vêm sendo reunidas em firmas prestadoras de serviços múltiplos.

A figura da firma de incorporação imobiliária nos moldes norte-americanos vem se constituindo como a figura central nos empreendimentos de grande porte. É o elemento que passa a centralizar o processo de produção imobiliária, responsável pelas decisões de inversão de capital e pela decisão de fazer ou não um determinado empreendimento (GRANELLE, op. cit.). Decide o produto a ser produzido e os meios de sua viabilização, é o elemento articulador entre os proprietários de terra, os construtores, os projetistas e os agentes financeiros. Ou seja, é o agente que articula o financiamento, a produção e a circulação (comercialização) do produto imobiliário, ofertando no mercado determinados produtos em função de demandas conhecidas ou supostas.

A complexidade representada por essa divisão técnica e social do trabalho na produção imobiliária privada exige organização institucional que articule e represente os diversos atores. A organização institucional e as formas de representação desses diversos atores variam em cada país de acordo com as características da formação social e de seu desenvolvimento histórico. De modo geral, os agentes que atuam no segmento imobiliário organizam-se em associações – de caráter local, regional e nacional – para a defesa de interesses específicos. Associações formadas em torno de uma determinada especialidade de atuação profissional no mercado cumprem funções de defesa de interesses econômicos bastante específicos. Outras vezes, essas associações representam diretamente os interesses de uma fração específica de capital. Em associações de empresas do setor imobiliário, por

exemplo, irão se reunir principalmente os agentes de promoção, incorporação, administração e comercialização de empreendimentos e bens. Muitas vezes esses papéis são superpostos, inclusive com a participação de empresas que têm como atividade principal a construção, mas que mantêm atividades nesses outros ramos[16].

As empresas de construção agrupam-se em geral de acordo com seu ramo industrial de atividade, o da construção civil[17], setor de grande peso nas economias nacionais.

Grandes empresas internacionais de consultoria imobiliária[18] têm servido como referência para a atuação no setor, através da disseminação de procedimentos e metodologias de tratamento do produto imobiliário, incluindo técnicas de análise de mercado e de estruturação de empreendimentos, produção e divulgação de dados de acompanhamento do mercado e pela sua atuação como mediadoras junto a empresas incorporadoras e a investidores institucionais e privados, em grande número de empreendimentos significativos[19]. A atuação dessas empresas cobre aconselhamento e consultoria nas seguintes áreas: agenciamento e serviços de varejo, desenvolvimento de projetos, serviços industriais, investimento, locação, marketing, pesquisa, serviços a ocupantes de imóveis alugados, serviços de administração e gerenciamento de projetos e de empreendimentos, valoração (avaliação) de imóveis e aconselhamento.

Associações voltadas para a pesquisa na área de desenvolvimento imobiliário reunindo acadêmicos e profissionais da área tais como a American Real Estate Society – ARES, a Latin American Real Estate Society– LARES, a European Real Estate Society – ERES, reunidas na International Real Estate Society. Essas associações têm como objetivo principal o desenvolvimento e a divulgação de pesquisas nas áreas de negócios imobiliários, com ênfase em resultados que possam ser aplicados no processo de tomada de decisão dos dirigentes da indústria de negócios imobiliários, tal como podemos constatar no portal da ARES[20].

[16] O Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis e dos Condomínios Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo - SECOVI-SP, por exemplo, é a entidade que representa esse setor no Estado de São Paulo. Um grande número de firmas construturas-incorporadoras participa dessa associação, alguns cargos de direção da entidade são ocupados por membros do alto escalão dessas empresas. Para verificar tal fato, basta visitar a página de sua Diretoria Executiva no portal que a entidade mantém na Internet (http://www.secovi.com.br/, visitada em 5/12/2003 e em 3/5/2005).

[17] Os Sindicatos da Indústria da Construção Civil – SINDUSCONs têm uma organização em bases regionais, assim como os SECOVIs, são entidades que atuam no nível estadual. O SINDUSCON-SP criou um Conselho Imobiliário – atualmente denominado Comitê Imobiliário – que tem por função agrupar as empresas construtoras que atuam no ramo imobiliário. A Câmara Brasileira da Indústria da Construção é a entidade nacional representativa do setor.

[18] Duas dessas empresas com atuação expressiva no Brasil são Jones Lang LaSalle Brasil.(www.joneslanglasalle.com.br) e CB Richard Ellis (www.cbrichardellis.com.br).

[19] Estudos recentes fizeram referências ao papel dessas empresas em São Paulo (FERREIRA, 2003; NOBRE, 2000; FIX, 2000).

[20] O portal da ARES é www.aresnet.org; informações sobre a IRES são encontradas em http://www.iresnet.org;

Principais características do mercado imobiliário

A noção de mercado imobiliário corresponde a uma agregação de operações diversas entre múltiplos agentes que transacionam bens com características também diversas, embora basicamente todos correspondam a uma combinação de terreno e construção. O que permite que a noção de mercado imobiliário tenha um significado comum é a definição de um determinado tipo de bem com algumas características comuns definidas que o diferenciam de outros tipos de mercadoria.

Para uma definição inicial de mercado podemos tomar a seguinte formulação, conforme Clark & Clark[21]:

> "Um mercado é um centro sobre o qual, ou uma área na qual, operam as forças voltadas para a transação de títulos relativos a um produto particular, e para os quais ou dos quais as mercadorias reais tendem a se deslocar" (id. 1947, p.7, tradução livre).

Dois componentes aí devem ser ressaltados: a transferência de titularidade do produto ou serviço e sua transferência física. Os mesmos autores observam que muitos mercados prescindem de um local geográfico de encontro entre quem oferta (vendedores) e quem procura (compradores): os encontros necessários que possibilitam as transações podem ser feitos através de diferentes meios de comunicação Se o mercado imobiliário pode prescindir do local de encontro geográfico, e o deslocamento do *produto* é impossível, pode-se inferir que o mercado imobiliário se constitui sobretudo e necessariamente pela negociação de títulos e direitos sobre a propriedade.

Diversamente do modelo do mercado de concorrência perfeita idealizado pela economia neoclássica[22] tanto os mercados reais quanto a "livre concorrência entre produtores" são instituições sociais – ou seja, formas sociais de organização, relativamente estáveis, que obedecem a um conjunto de regras e normas que regulamentam o comportamento dos agentes e as ações por eles realizadas. Por sua vez, tais instrumentos reguladores e normativos precisam ser sustentados por um conjunto de outras instituições sociais que incluem diversas organizações e instituições, dentro e fora do Estado.

A análise do mercado de bens imobiliários funda-se em geral sobre pressupostos derivados da análise microeconômica, que coloca como ponto de partida o comportamento dos agentes individuais, tendo como pressuposto que a agregação das ações individuais

[21] CLARK, Fred E.; CLARK, Carrie Patton. Principles of Marketing. New York: The Macmillan Company, 1947 (3rd.Ed.). Trata-se de obra publicada pela primeira vez em 1922, na qual os processos de comercialização e distribuição são analisados de modo sistemático. Parece ser uma das primeiras obras que trata da administração e gerenciamento de mercados em sentido amplo. Ali, o sentido do termo *marketing* é mais amplo do que seu significado corrente atual, pois é compreendido como um processo que engloba o conjunto das operações de distribuição e comercialização de bens e serviços, e não apenas as estratégias de colocação de produtos no mercado a partir da perspectiva da chamada teoria da firma.

[22] As hipóteses básicas de um mercado em regime de concorrência perfeita são as seguintes, segundo Spínola (1984, p. 189-190): "*i)* existe um grande número de compradores e vendedores; *ii)* os produtos são homogêneos, isto é, são perfeitamente substituíveis entre si; *iii)* não existem relações interpessoais entre compradores e vendedores; *iv)* existe completa informação e conhecimento sobre o preço do produto; *v)* a entrada e saída de firmas [compradores e vendedores] no mercado é livre; *vi)* as compras e vendas individuais são incapazes de alterar os preços do produto."

traz implícitas determinadas regularidades que produzem efeitos sobre o conjunto da sociedade. Esses efeitos tenderiam ao equilíbrio, e tanto essas regularidades como esses efeitos poderiam ser explicados com base na observação desses comportamentos (ABRAMO, 2001, p. 20 e GRANELLE: 1998, p. 2-3). Tratar-se-ia então de análise em relação às características e estrutura de demanda e oferta em seus diversos segmentos e, em seguida, de encontrar uma situação de equilíbrio entre oferta e demanda. O pressuposto fundamental é que

> "Para um bem homogêneo e em concorrência, o encontro entre a oferta e a demanda determina um preço de equilíbrio e uma quantidade de equilíbrio" (GRANELLE, 1998, p.3, tradução livre).

Outra linha de análise se coloca em relação às questões mais gerais de desenvolvimento econômico e social, o que se faz recorrendo ao instrumental de análise macroeconômica, ou seja, da agregação de quantidades globais – de investimentos, produção, consumo, força de trabalho – que tem como objetivo "ajustes macroeconômicos [que] são uma preocupação para todos os governos" (GRANELLE, op. cit. p. 3).

Um terceiro tipo de análise é a setorial, aplicada principalmente aos diferentes setores industriais, em que as questões macro e microeconômicas são colocadas em relação dentro de uma mesma cadeia produtiva. O setor imobiliário compreende parte da cadeia produtiva da indústria da construção civil voltada pra a produção de edificações e cadeias econômicas ligadas ao financiamento e comercialização dos bens imobiliários. Como já mencionado, o segmento de mercado mais importante tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social é o da habitação.

Sendo o bem imóvel composto de terreno e construção, a análise econômica do mercado imobiliário em termos da formação de preço dos bens implica a análise da formação do preço dos terrenos que, como vimos é feita com o emprego de uma teoria de renda da terra. Entretanto, o mercado fundiário é em geral subordinado ao mercado imobiliário, pois o valor atribuído ao solo depende do que nele está ou pode ser construído id. ibid.).

O mercado imobiliário é um mercado de concorrência imperfeita que pode apresentar características *monopolistas*, com domínio da oferta por um único agente; *monopsônicas*, com o domínio da demanda por um único agente; *oligopolistas*, com o domínio da maior parte da oferta por um grupo restrito de agentes; ou *monopolistas-monopsônicas*, quando há um agente único do lado da oferta frente a outro agente único do lado da demanda. Essas características irão variar conforme os agentes atuantes e as condições de oferta e demanda em cada segmento ou em partes delimitadas do território. (GRANELLE, id. ibid., p. 64 e seguintes). A hipótese de concorrência monopolística assume grande importância para a compreensão da ocupação das áreas urbanas em relação à sua localização. Em relação ao bem imobiliário – terreno e edificação – não se trata de

monopólio em sentido estrito, pois o bem (no caso, o terreno sem construção ou o terreno edificado em conjunto com sua localização) pode ser substituído por um equivalente com características aproximadas, mas nunca idênticas. Por outro lado, não se trata de livre concorrência entre produtos similares e substituíveis entre si, em função dessas mesmas características. Daí deriva-se a denominação de concorrência monopolística (Granelle, 1998, p. 199-200).

No mercado imobiliário, a demanda se distingue em demanda por *serviços* obtidos por meio do bem imobiliário, representada por seus utilizadores finais, e a demanda daquele enquanto bem patrimonial, ou seja, a demanda por investidores. Nada impede que esses papéis se sobreponham. Tal fato determina a existência de uma demanda de caráter locativo e de uma demanda com a transferência de propriedade, por parte de investidores que podem ou não ser os usuários finais. A seu turno, a oferta de imóveis é formada pela oferta de imóveis novos, não utilizados e pelo mercado de imóveis antigos que já passaram por outros usuários (id. ibid.).

***

Com base nas considerações acima, pode-se afirmar que as principais características do mercado imobiliário que importam para a análise das operações urbanas são as seguintes: vínculo local, características monopolísticas, heterogeneidade, efeitos de externalidade, e a necessária vinculação dos bens imobiliários a bens públicos. Apontar tais características e dificuldades é importante para salientar as abordagens por parte do empreendedorismo imobiliário em relação ao contexto em que é exercido.

Por *vínculo local* compreende-se a relação indissociável do bem imobiliário com o lugar, ou seja, sua imobilidade intrínseca e sua dependência da infra-estrutura, principalmente da rede de comunicações e transportes. Esse caráter territorial, geográfico, do bem imobiliário é compartilhado com as redes de infra-estrutura. O preço da propriedade imobiliária mantém uma relação direta com a sua localização em função do acesso e da apropriação dos benefícios públicos que essa localização propicia. A concorrência pela melhor localização por parte de indivíduos e firmas é, segundo as abordagens neoclássicas da economia urbana, o principal fator responsável pela formação dos preços dos terrenos.

As *características monopolistas* do bem imobiliário, que representam a principal dificuldade para a teoria neoclássica na análise do mercado imobiliário. De modo geral, o monopólio tem um componente espacial fundamental: o domínio geográfico de um mercado. Por exemplo, um hospital monopoliza o atendimento dos serviços de saúde de uma região geograficamente delimitada. Tal fato comporta implicações espaciais para a economia que não são consideradas pelo modelo da concorrência perfeita, já que abstrai

qualquer resistência atribuível às distâncias: o mercado deve ser imediatamente acessível aos vendedores e compradores. De modo geral, o Estado assume as atividades monopolistas diretamente ou as regula, estabelecendo os preços, num processo de substituição da formação de preços pelo mercado. Os bens imóveis beneficiam-se dessa característica de monopólio, já que as condições específicas de um imóvel não podem ser reproduzidas.

A *heterogeneidade* dos bens imobiliários é outro dos obstáculos para a assimilação do mercado imobiliário à teoria do funcionamento perfeito do mercado. Uma das condições da concorrência perfeita é a homogeneidade dos produtos que permite sua comparação por vendedores e compradores, fundamental para a formação dos preços. Os bens imobiliários são, pela própria natureza de sua base territorial, heterogêneos, em função de sua localização relativa e acessibilidade. A grande diversidade de tipos edilícios, áreas construídas e materiais de construção dificulta a comparação entre construções destinadas a um mesmo tipo de atividade. A formação dos preços imobiliários, dadas as características acima, não se comporta pelas regras da concorrência perfeita. Para os empreendedores imobiliários, a não homogeneidade pode representar um fator importante na obtenção de lucros adicionais, na medida em que características específicas de um imóvel possam ser utilizadas como diferencial para a elevação do preço do imóvel com relação a outras ofertas similares existentes.

A produção de *externalidades* e a dependência dos bens imobiliários em relação às externalidades também dificultam a assimilação do mercado imobiliário a um mercado de concorrência perfeita. Como externalidades são compreendidos os efeitos externos ao processo de produção distribuição e consumo de um bem ou serviço. Podem ser negativas (p.ex. poluição, congestionamento) ou positivas (p.ex. um novo empreendimento ou a melhoria de uma infra-estrutura). Custos ou benefícios são transferidos para a coletividade. O Estado intervém através de intermediação e regulamentação: legislação reguladora e normas de procedimento ou de desempenho. Assim, no caso das externalidades negativas, se a indústria ou atividade causadora não produz custos para si mesma, e os custos são transferidos para a sociedade - no meio urbano para os vizinhos próximos ou distantes - o poder público teria a incumbência de agir para contrabalançar os desequilíbrios provocados. Em relação às externalidades positivas, o exemplo clássico é a combinação entre produção de flores e produção de mel. No meio urbano, melhoramentos no imóvel ou nas condições de urbanização em geral produzem externalidades positivas para determinados tipos de ocupação e de atividades.

O automóvel *i.e.* o transporte individual produz externalidades negativas – a poluição e o congestionamento – pela agregação de pequenos incrementos pelo crescimento do número de usuários individuais. A instalação de filtros nos escapamentos dos veículos para a retenção de gases e partículas e o pedágio internalizam os custos,

respectivamente para os efeitos da poluição do ar e do congestionamento. As análises de impacto têm por objetivo a identificação das externalidades e sua compensação. Um dos objetivos do zoneamento seria prevenir e combater as externalidades negativas provocadas pelo o adensamento excessivo, que provoca demanda de serviços públicos acima da capacidade de atendimento, ou seja, um excesso de demanda – frente a uma rigidez de oferta.

Mills (1972, p. 16) observou que é característico das grandes aglomerações a produção de externalidades positivas agregadas, as economias de aglomeração, enquanto as externalidades negativas ou deseconomias de aglomeração poderiam ser minimizadas através do zoneamento. Se melhoramentos nos imóveis vizinhos ou nas condições de urbanização de uma determinada área produzem externalidades positivas, o contrário também ocorre. A incorporação desses efeitos externos nas propriedades imobiliárias – e sua conseqüente valorização ou desvalorização – dá-se sem que haja necessariamente esforço ou dispêndio de capital pelo titular da propriedade beneficiada.

Outra dificuldade relacionada à análise do mercado imobiliário é dada pela relação entre os bens imobiliários e os *bens públicos*, ou seja, bens e serviços que não são consumidos individualmente - seu consumo só pode dar-se coletivamente (GRANELLE, op. cit.; BISH e KIRK, 1974)[23]. Esse tipo de bem contradiz o principal pressuposto da teoria da concorrência perfeita segundo o qual tanto a oferta como o consumo são feitos por indivíduos de modo privado, particularizado e individualizado. No caso dos bens públicos, não há mercado, pois a exclusão dos consumidores não pagantes é ou impossível ou muito difícil. Portanto não há empresas, isto é, agentes privados, que produzam por si o bem visando lucro através da venda do bem ou serviço no mercado. São exemplos desses bens ou serviços a iluminação pública e o espaço público (ruas, calçadas, parques). Em relação à propriedade imobiliária, a existência de determinados bens públicos provoca os mesmos efeitos que as externalidades consideradas acima.

Lógica interna do empreendimento imobiliário

Nesta seção, examinaremos o conjunto de condições e de procedimentos que constituem as bases do empreendimento imobiliário. Como vimos mais acima, do ponto de vista do investidor individual que aplica capital na produção de edificações para a obtenção de lucros, a distinção entre atividade produtiva e a renda do solo é secundária, pois o que

[23] Ao financiamento público que paga os bens e os serviços públicos corresponde a teoria econômica do bem-estar (Welfare Economics), que vem a ser um desdobramento da teoria econômica por sua aplicação a um setor da produção de bens, os bens públicos. A análise de benefício-custo na economia de bem-estar é análoga à análise baseada em receitas e despesas da lucratividade ou rentabilidade na microeconomia. Benefício corresponde a uma idéia genérica que inclui bens que não têm valor de mercado; custos: incluem também custos sociais. Toda intervenção pública tem em seus pressupostos e em suas bases um conceito de valor e uma teoria econômica que pressupõe um determinado papel do Estado. Parte dos custos do Estado são compreendidos como gastos sociais que devem ser obrigatoriamente feitos e que não podem ser subordinados aos critérios de eficiência estabelecidos pelos mecanismos de mercado, mas principalmente a critérios de desempenho ou eficácia em relação a valores extra-econômicos, de caráter social (MILLS, 1972: 118).

de fato é levado em consideração é a taxa de retorno do investimento feito em capital-dinheiro. Assim,

> "Dinheiro é posto, desse modo, onde a taxa de retorno é maior, sendo indiferente o fato de haver ou não envolvimento de atividade produtiva. Se a taxa de retorno é maior no mercado imobiliário, investimentos serão transferidos do circuito primário produtivo de circulação do capital para esse circuito secundário [...]"(HARVEY, 1985:64)[24].

O elemento fundamental para a viabilização de um empreendimento imobiliário é a rentabilidade estimada do empreendimento dada pela aceitação do produto imobiliário. Tal viabilização implica a existência de uma demanda solvente para o bem imobiliário específico sobre o qual será assentado o processo de incorporação, que por sua vez implica o equacionamento de um conjunto de componentes que não é simples, com inúmeras condições e obstáculos que constituem ameaças à sua viabilização e rentabilidade. A primeira grande condição e dificuldade é a previsão da demanda, que só pode ser feita como prognóstico, carregando portanto grande grau de incerteza, ou seja, de risco.

As condições seguintes, supondo que haja demanda solvente, são: *o preço do terreno*; os custos de financiamento da produção representados principalmente pela *taxa de juros* incidente sobre o empréstimo; as *taxas* e *impostos* incidentes sobre o empreendimento; a *regulamentação urbanística restritiva.* Os interesses econômicos do empreendedor vão se constituir fundamentalmente sobre esses elementos. Em relação ao custo do terreno, disputará com o proprietário a valorização fundiária proporcionada pelo próprio empreendimento e pelas externalidades que foram ou possam vir a ser incorporadas ao terreno. Em relação ao financiamento, procurará as taxas de juros mais baixas, de modo a fazer com que a proporção do montante de capital próprio invertido em relação ao montante do empréstimo seja a menor possível. Em relação às taxas e impostos, procurará isenções e incentivos, fazendo com que sua incidência sobre o empreendimento e as atividades econômicas e financeiras a ele relacionadas seja a menor possível. Em relação à regulamentação urbanística, procurará estender seus limites de modo a favorecer o empreendimento, o que pode envolver, entre outros, aumento da área de construção além do permitido, admissão de usos que não estejam de acordo com o zoneamento, transferência de externalidades negativas sem ônus para o empreendimento. Em relação aos riscos que se apresentam na maior parte do processo, procurará minimizá-los ou transferi-los. Esses são, em linhas gerais, os principais pontos de disputa na parceria público-privado que estarão presentes nas operações urbanas.

Quanto à viabilização de empreendimentos, os elementos mais gerais das análises de investimentos são comuns a vários setores e atividades. O modelo das análises de viabilidade é proporcionado pelas análises de investimentos na administração financeira

[24] A hipótese do segundo circuito do capital foi em seção anterior.

das empresas. A avaliação de desempenho dos empreendimentos ou investimentos será feita com base no volume de recursos em moeda – ou seja, capital-dinheiro – que a empresa mobilizaria nessas operações e os respectivos retornos em termos de capital. De modo geral, o objetivo principal das análises de investimento é a comparação de alternativas diferentes de inversão de um montante de capital na forma de moeda que proporcione o maior crescimento do capital e a obtenção da maior taxa de retorno por meio de seu emprego na realização de uma atividade econômica específica ou de uma combinação de diferentes atividades ao longo de períodos de tempo sucessivos. Portanto, é parte fundamental das práticas empresariais nos mais diversos setores das atividades econômicas para o estabelecimento de estratégias de médio e longo prazo.

Por outro lado, as análises de mercado têm por objetivo identificar a possibilidade de realização de um determinado tipo de mercadoria em um contexto social, econômico e cultural específico. Há elementos estruturais e conjunturais que devem ser considerados. Trata-se da realização da mercadoria, etapa fundamental no processo de circulação e acumulação de capital.

A análise financeira diz respeito principalmente ao cálculo do lucro, compreendido como retorno do capital investido em um determinado período de tempo. O instrumental quantitativo de análise é fornecido pela Matemática Financeira, que consiste principalmente na aplicação de procedimentos de linguagem e cálculo matemático aos problemas de variação de quantidades monetárias no tempo. O ponto de partida da análise financeira é o fluxo de caixa líquido (ASSAF NETO, 1992)[25].

As peculiaridades do investimento imobiliário derivam e estão estreitamente relacionadas ao caráter do bem imóvel. Em sentido amplo, a viabilização de projetos de unidades ou conjuntos edificados – compreendida aqui como a articulação dos elementos necessários e suficientes para a sua realização – é um processo que envolve a consideração de diferentes aspectos constituídos por elementos de natureza diversa. Os aspectos econômicos e financeiros envolvem a avaliação de recursos disponíveis e das modalidades de produção e financiamento, em confronto com a estimativa da demanda solvável. Além desses, é imprescindível a consideração dos aspectos técnicos e construtivos, jurídicos e legais, urbanísticos (localização, infra-estrutura, impactos), sociais e culturais (necessidades materiais, simbólicas, etc.). Entretanto, o critério fundamental para a consideração do empreendimento imobiliário como investimento de capital seria sua rentabilidade em comparação com outros empreendimentos e com a taxa média de rentabilidade dos investimentos na economia, ou seja, a taxa média de lucro. Do ponto de

[25] Uma apresentação introdutória dos métodos de análise de investimentos pode ser encontrada em ASSAF NETO, Alexandre. “Os métodos quantitativos de análise de investimentos”, in **Caderno de Estudos FIPECAFI** nº06 Outubro/1992. São Paulo: FIPECAFI, 1992.

vista do empreendedor-incorporador, a análise de viabilidade de um projeto[26] é compreendida em sentido estrito como análise de investimento, o que implica, como condição para a tomada de decisão, um conjunto de análises que podem ser empregadas separadamente ou em conjunto. Se a análise financeira baseada no fluxo de caixa do empreendimento é central para a tomada de decisão de investir ou não, as análises que as antecedem e as que lhe são posteriores na ordem lógica de desenvolvimento não são de menor importância. A seguir, trataremos dos principais momentos dessas análises: a análise de mercado anterior à análise financeira, a análise financeira propriamente dita e as análises de risco.

Análise de mercado

Tratando-se de análise de colocação de um determinado produto em relação ao mercado, estudos de viabilidade técnica e urbanística precedem o estudo de mercado. Quando se trata de empreendimento com uso já determinado, em uma área ou terreno também definidos, a análise de mercado compreende principalmente a identificação da demanda e da oferta de edificações com usos e instalações similares, análise qualitativa da oferta, previsão de crescimento da demanda e da oferta futuras, estimativa da evolução dos preços, previsão de comportamento de variáveis macroeconômicas (*forecasting);* estudos preliminares de estratégias e custos de propaganda e marketing; estratégias de articulação dos agentes envolvidos desde o projeto financeiro do empreendimento, seu projeto físico e técnico (arquitetura e engenharia), sua construção, o financiamento de sua produção e de sua comercialização, até sua comercialização propriamente dita e destinação final (usuários). O termo *produto imobiliário* proveniente do jargão do setor traz implícitas todas essas etapas de desenvolvimento, em analogia ao desenvolvimento de produtos em outros ramos de negócios, notadamente de produtos industriais. Quando se trata de um terreno determinado sem destinação prévia de uso do empreendimento, pode implicar a comparação prévia de possíveis destinações para determinar o "uso melhor e de mais alto valor" (DOWNS, 1966).

Análise financeira

A análise financeira compreende basicamente a definição do montante de capital necessário, do montante do financiamento e dos custos financeiros, do tempo necessário para a recuperação do investimento e de sua taxa de rentabilidade.

O instrumento fundamental que fornece as informações necessárias para a avaliação de investimentos imobiliários é o fluxo de caixa líquido que permite a projeção do desempenho econômico e financeiro de um dado empreendimento (DOWALL, 1985:84; COMERIO, 1991:17; RODDEWIG & SHLAES: 1983). O fluxo de caixa é a

[26] Para uma descrição dos diferentes tipos de análise empregados em relação aos bens imobiliários, ao tipo de resultado que se pretende obter e ao tipo de questão colocada ver Downs (1966). Para uma descrição do processo de empreendimento do ponto de vista do empreendedor, incluindo os procedimentos básicos das análises de viabilidade, ver Comerio (1991).

base da previsão e controle não apenas da remuneração do capital, mas da remuneração do capital empregado na produção imobiliária frente aos demais capitais, ou seja, permite comparar a rentabilidade desse capital com a taxa média de lucro praticada ou esperada na economia. Como no fluxo de caixa o tempo representa o custo do capital-dinheiro em um período determinado – ou seja, o juro – é possível inclusive comparar a rentabilidade do capital imobiliário com a rentabilidade do capital financeiro. A *atratividade* ou não de um empreendimento é definida previamente em relação e em função de uma taxa de juro (ou taxa de desconto) aceitável: a taxa interna de retorno de um empreendimento deve ser igual ou superior à taxa de atratividade mínima considerada para o setor.

O incorporador imobiliário utiliza também o fluxo de caixa descontado para reduzir ao mínimo o capital próprio necessário, o que implica equacionar o montante do capital de empréstimo necessário, em conjunto com a taxa de juros. À medida que as vendas forem realizadas, estas irão cobrir o total do capital invertido pelo incorporador e a taxa de retorno relativa a esse capital e parte do capital tomado em empréstimo. O pagamento do restante do capital de empréstimo, bem como os juros de financiamento, serão transferidos aos compradores, o que poderá ser feito de diversas formas (DOWALL, op. cit; RODDEWIG & SHLAES, op. cit.).

Análise e minimização de riscos

A análise de risco envolve a identificação e avaliação dos riscos que ameaçam a rentabilidade do empreendimento e também as medidas para a mitigação desses riscos e os procedimentos que podem ser empregados para seu compartilhamento ou simples transferência. Para o capital de incorporação, trata-se principalmente de identificar as ameaças às garantias de realização da taxa de retorno.

As análises de risco procuram determinar a probabilidade de ocorrência de eventos que ameacem a realização do empreendimento e, portanto, a estimativa de retorno feita com base na previsão do fluxo de caixa. O cálculo dessas probabilidades costuma ser traduzido em uma remuneração do capital com base em uma taxa adotada pelo mercado (ASSAF NETO, 1992, p. 3). Nas economias onde o processo inflacionário é significativo, a previsão de desvalorização da moeda é incluída como risco e incorporada ao fluxo de caixa, o que aumenta a complexidade do cálculo de risco e exige margens maiores de segurança para o investimento. A questão principal em relação ao risco é a definição da margem de risco aceitável para o empreendedor em relação a outros investimentos possíveis e em relação ao ciclo de realização de lucros. A principal tendência é a eliminação dos riscos através de sua transferência para os demais participantes do processo. Como em geral a transferência completa dos riscos é inviável, há uma distribuição de riscos entre os envolvidos, através de compartimentação e

compartilhamento dos riscos, fazendo com que a parcela de risco alocada a cada investidor seja aceitável. [27].

*****

O processo imobiliário, que tem como fundamento as atividades de empreendedores privados voltados à produção de bens de natureza privada para um mercado portador de fortes especificidades, como visto acima, guarda relações estreitas tanto com a estruturação e produção do ambiente construído quanto com os processos de regulamentação e estabelecimento de normas, em particular aquelas que se relacionam com a ordenação do território, onde as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado têm desempenham papel fundamental. Este será o tema desenvolvido na seção seguinte.

1.4. Institucional

O *processo institucional* é compreendido aqui, de modo geral, como o conjunto das políticas, das práticas e dos procedimentos relativos à constituição e ao exercício do poder de Estado. Compreende portanto as políticas públicas e o conjunto de ações estatais dirigidas ao processo urbano – as *políticas urbanas.* O *planejamento urbano* é formado pelo conjunto de atividades vinculadas às políticas urbanas que tem por objetivo a previsão e o controle das atividades urbanas e da ocupação do território, principalmente no sentido de sua maior eficiência funcional e econômica. Nesse contexto, *urbanismo* refere-se ao ideário e procedimentos de caráter principalmente normativo e projetual no sentido de conformar e organizar os diversos aspectos da vida urbana. Por *interesse público* compreende-se aquilo que é de interesse geral da sociedade, e por *benefícios públicos* são compreendidos os resultados de ações que produzem *bens públicos*. Essa formulação geral e abstrata de interesses e benefícios públicos pressupõe ações estatais para a realização do "bem comum", equilibrando e resolvendo conflitos e disputas entre diferentes grupos e classes sociais, e que não produzam diferenciações e desigualdades - o que muito raramente ocorre nas sociedades contemporâneas. Trata-se de especificar qual o grau de universalidade ou de particularismo implícitos nesses benefícios – ou seja, quais são os grupos e classes beneficiados em detrimento de quais outros grupos e classes.

Eminentemente associadas a estratégias políticas e a ações de Estado e de governo sobre os processos e atores urbanos, as políticas urbanas podem ser consideradas como fenômenos sociais complexos, em cuja constituição intervém uma multiplicidade de agentes sociais.

[27] DeGiovanni *et al* (s/d, p. 19-46) discutiram pormenorizadamente os riscos em empreendimentos imobiliários e as medidas para mitigá-los. Eric Swyngedouw fez uma análise dos processos de transferência e compartilhamento de riscos na economia global, e explicando o papel do mercado financeiro de derivados nesse processo (SWYNGEDOUW, 1999).

O termo *política* assume significados diferentes no uso corrente da língua portuguesa, entre os quais aquele relativo a princípios doutrinários que dizem respeito à constituição do Estado e ao sistema de regras relativas à condução do Estado. Refere-se também ao "conjunto de objetivos que enformam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução". E pode compreender ainda a "atividade exercida na disputa dos cargos de governo ou no proselitismo partidário" (DICIONÁRIO AURÉLIO, 1999).

Na língua inglesa encontramos maior especificidade de termos relacionados à atividade política, designando conteúdos diferentes. O termo *policy* refere-se seja a um programa ou curso de ação governamental seja a um conjunto complexo de programas, procedimentos e regulamentações concorrentes a um mesmo objetivo geral, tanto no contexto da administração pública quanto em contextos empresariais ou de grupos e associações. Tais *políticas* representam a dimensão material mais imediata da ação governamental (TOLEDO SILVA, 2005, p. 8). *Política*, empregado no singular, aos conteúdos relativos aos aspectos estruturais e de longa duração da organização política e social, e ao ordenamento jurídico-institucional do Estado, para os quais o termo usado na língua inglesa é *polity*. Já *politics* é o termo inglês empregado com relação à esfera das negociações e disputas entre as forças sociais – disputas e negociações político-partidárias nos diversos níveis de poder que são travadas a respeito das finalidades e funções de Estado e de governo.

David Harvey, realizando análise sobre a formação das coalizões e das especificidades do processo político local, afirmou que:

> "a evolução econômico-política de uma região urbana apresenta-se como relativamente autônoma e certamente única e particular para cada instância [em que possa ser analisada]" (HARVEY, 1981, p 154, tradução livre, texto entre colchetes acrescentado)

O planejamento urbano fundando-se sobre a modelização sistêmica e funcionalista da cidade e do processo urbano, tem por objetivo a previsão e o controle das atividades urbanas e da ocupação do território no sentido de sua maior eficiência funcional e econômica – trata-se da aplicação de uma racionalidade de caráter limitado ao processo urbano, que Lefebvre qualificou como "ambição tecnocrática" e como "positivismo urbanístico que aceita, que ratifica os fatos consumados" (LEFEBVRE, 1999, p. 64-65).

Compreendido seja como política urbana, como parte integrante e meio das políticas públicas, ou como seu instrumento[28], o planejamento urbano teria como objetivo geral a correção das "falhas de mercado" [29] no atendimento às demandas sociais voltadas para a terra urbana, para as redes de infra-estrutura e para os equipamentos e serviços públicos.

[28] Como afirma Robinson (1992).a partir de um ponto de vista mais pragmático e operacional.

[29] Tal como suposto na economia do bem-estar *(Welfare Economics)*. Cf. Mills (op. cit.); Adams, Watkins e White (2005).

O planejamento urbano pressupõe a intervenção do Estado que se dá segundo políticas públicas, mais especificamente, políticas urbanas. Assim, a análise das intervenções concretas de planejamento urbano e das operações de urbanismo só pode ser empreendida a em conjunto com a análise das políticas urbanas e da ação do Estado. Nas palavras de Topalov:

> "O planejamento urbano constitui uma forma de regulação social da formação de efeitos úteis de aglomeração no nível da operação de urbanismo: suas características e seus limites, em cada período, podem ser analisados com base no estudo das contradições que fazem necessária a intervenção do Estado" (TOPALOV, 1979, p. 34).

Edmond Preteicelle (1990) analisou a evolução das políticas urbanas na França desde a década de 50 até a segunda metade da década de 80, desenvolvendo a análise através da abordagem de três aspectos fundamentais das políticas urbanas como fenômeno social: as políticas preconizadas, o conjunto das práticas (intervenção, financiamento, realização, regulamentação e gestão) e os cenários e processos políticos que ocorrem nas cidades. O pano de fundo dessa análise foi o desenvolvimento e a crise do Estado do bem-estar e o período que se abriu após essa crise.

Para o autor, as *políticas preconizadas* são as representações da realidade, em forma discursiva, feitas pelos articuladores dessas políticas, ou seja, pelo Estado. São constituídas pelos "sistemas de motivações, objetivos e meios colocados como representação pública e justificativa por parte dos atores dominantes da política urbana – o Estado Central e as coletividades locais" (PRETEICELLE, 1990, p. 54).

A partir da década de 50 até meados dos anos 70, o Estado central aparece como capaz de dirigir o crescimento econômico e o desenvolvimento da sociedade através do planejamento econômico. Nesse período, o objetivo da política urbana, de modo geral, era acompanhar o crescimento econômico, fornecendo infra-estrutura e meios coletivos de consumo para assegurar "a mobilização e a reprodução da força de trabalho" (p.56) A esfera econômica da produção propriamente encontrava-se fora do âmbito da política e do planejamento urbanos. O urbano aparecia como "habitações, equipamentos coletivos, transportes, centros, imóveis para escritórios, fundiário e não como produção, empresas, trabalho" (id. ibid. p.56).

A partir do final dos anos 70, o Estado passa a se atribuir um papel secundário na economia, sendo substituído pela *empresa* que assume o papel de legítima promotora do desenvolvimento. Assim, o esforço de formulação das políticas vai ser feito no sentido de combater as tendências do poder local no sentido de:

> "se oporem à lógica capitalista dos processos de reestruturação econômica em sua vertente negativa (desvalorização do capital, das máquinas, desestruturação e dispersão dos trabalhadores) e uma canalização de suas intervenções às diretrizes do estado central ... e dos bancos, em apoio à sua vertente 'positiva'(retomada da acumulação)" (id. ibid. p.57).

O ator social legítimo passa a ser a empresa, embora, de maneira menos visível, o Estado central continue a intervir na economia para sustentar a reestruturação econômica. O desenvolvimento econômico local toma o primeiro plano da política urbana, agora predominantemente formulada e centrada nos termos precisos do desenvolvimento das empresas.

Tratando do conjunto das *práticas* relacionadas à intervenção urbana, ou seja, das formas, modos e instrumentos através dos quais são realizadas as intervenções no urbano, Preteicelle aponta a *descentralização* como a grande mudança político-institucional na política urbana (id. ibid. p. 59). A descentralização se constitui como progressivo desengajamento do Estado central na condução das intervenções urbanas, tendo como conseqüência a transferência da resolução dos "problemas urbanos" para as coletividades locais, no âmbito do poder local (municipal). Em função das desigualdades de desenvolvimento entre os diferentes lugares, ocorre uma diferenciação e diversificação crescente das práticas de gestão e das políticas urbanas, que passam a responder a questões colocadas pelas peculiaridades das estruturações urbanas locais. As intervenções do poder local, nesse novo contexto, tendem a aprofundar as desigualdades espaciais entre diferentes regiões e municípios, não atuando sobre os fundamentos estruturais dessa diferenciação que se encontram no processo de reestruturação econômica que se dá nos marcos do conjunto da formação social. Por outro lado, a ênfase das intervenções locais passa a recair no desenvolvimento econômico, procurando atrair empresas e capitais através da oferta de incentivos, subsídios e vantagens urbanísticas, esperando em contrapartida a criação de empregos. Tais políticas tendem a acentuar a competição entre cidades, além de haver uma limitação intrínseca a elas: o espaço de desenvolvimento econômico raramente coincide com os limites físicos e com os recursos disponíveis no município.

Quanto aos *processos políticos* – ou seja, o aspecto propriamente político das políticas urbanas constituído pelas relações de poder entre classes, grupos e categorias – Preteicelle aponta o enfraquecimento dos *movimentos sociais urbanos*[30] centrados na esfera do consumo, tendo como conseqüência um aumento do protagonismo dos "notáveis locais" na definição das políticas urbanas, implicando menor transparência do poder local, com o retrocesso nas práticas participativas e nos processos de consulta e de descentralização (id. ibid. p.63). O seu enfraquecimento resulta dos "processos de fracionamento social produzidos pela crise" e dos efeitos do processo de reestruturação dos aparelhos produtivos e dos processos de trabalho sobre a classe operária, que se vê na contingência de se mobilizar quase que exclusivamente em torno de reivindicações ligadas à manutenção do emprego e das condições de subsistência. O fracionamento social marca também as

[30] Objeto de estudo privilegiado da chamada Escola Francesa de Sociologia urbana na década de 70 (Cf. TOPALOV, 1988 e 1991)

relações entre as diferentes classes e estratos sociais como diferenciação e atomização de interesses em torno de questões e problemas de caráter específico.

O tema das mudanças nas políticas urbanas também foi abordado por David Harvey ([1989] 1996). Para Harvey, a *parceria público-privado* e o *empresariamento urbano* são apontados como a principal mudança na política urbana dos países de capitalismo avançado a partir das novas condições impostas pelos processos de reestruturação produtiva. Essa reestruturação apresentou como resultados a desindustrialização, o desemprego estrutural e generalizado, a austeridade fiscal, o declínio dos poderes de intervenção do Estado-nação frente ao capital financeiro internacional, a redução das barreiras espaciais com a quebra dos monopólios espaciais de produção e mercados, as inovações tecnológicas no processo de produção e flexibilização das relações de trabalho.

Harvey caracterizou a parceria público-privado como a integração de reivindicações locais com o poder público para atrair financiamentos externos e investimentos diretos. A parceria público-privado nessas transformações do espaço urbano é empresarial, pois tem concepção e execução especulativas, apresentando as dificuldades e os perigos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos. Entretanto, em geral, os riscos são assumidos pelo poder público, enquanto se há benefícios, são apropriados pela iniciativa privada. O foco de atuação do empreendedorismo é a economia política do local, traduzida como investimento e desenvolvimento econômico através de empreendimentos de caráter predominantemente imobiliário, pontuais e especulativos (cf. Seção 1.1 acima). A melhoria das condições gerais do território (infra-estrutura e equipamentos) não se coloca como objeto imediato das intervenções.

Como forma de intervenção, o empreendedorismo urbano supõe a *competição interurbana*. São quatro as opções estratégicas que apresenta. A primeira é a *exploração das vantagens comparativas* locais para a produção de bens e serviços; a cidade é assumida como exportadora de bens e serviços. A base da estratégia reside na qualidade, na quantidade e na qualidade da força de trabalho. Tratar-se-ia de desenvolver economias de aglomeração através do agrupamento de atividades diversas num espaço restrito de interação, criando condições para a implantação de sistemas produtivos altamente eficientes e com alta produtividade.

A segunda estratégia é a *divisão espacial do consumo*, ou seja, a realização de investimentos para atrair o consumo, associados a diferentes modalidades de turismo – cultural, de negócios, de consumo, de entretenimento. A base da estratégia está nos elementos qualitativos do meio urbano: espaços valorizados, qualidade de vida, animação urbana e equipamentos atrativos de consumo. As intervenções são dirigidas aos elementos urbanos que sustentem uma imagem da cidade como um "lugar inovador, excitante,

criativo e seguro para se viver, visitar, para jogar ou consumir" (op. cit. p. 54 do texto em português).

A terceira é a *competição por funções de controle e comando*, ou seja, pela centralização de operações financeiras, de governo, de comando da produção, de processamento de informações. Tem como base a diversidade dos serviços de apoio e de centros de formação de mão de obra especializada para o preenchimento das funções de comando e dos serviços de suporte. Implica o desenvolvimento de uma rede de transportes e de telecomunicações que tem como principal objetivo a minimização dos tempos e custos operacionais.

A quarta estratégia é a *competição pelos recursos dos governos centrais*, para a qual a administração local deve estruturar sua organização interna e a mobilização de seus recursos e de sua base política, bem como suas articulações com as forças políticas atuantes no conjunto da formação social.

Nesse quadro,

> "a tarefa da administração urbana consiste, em resumo, em atrair para seu espaço uma produção altamente móvel e flexível e fluxos financeiros e de consumo" (op. cit. p.57).

As análises de Harvey e Preteicelle apresentam convergências e complementaridades. Convergem ao apontar o desengajamento do Estado central na condução de uma política urbana voltada para os equipamentos coletivos – ou meios coletivos de consumo – e a um crescente predomínio das questões locais sobre as questões mais gerais de produção e organização do espaço. Se Preteicelle aborda as transformações da política urbana do ponto de vista do conjunto da formação social (francesa, no caso) apontando o contexto da *descentralização*, a abordagem de Harvey (para as formações sociais dos países capitalistas avançados) especifica e detalha a política urbana resultante dessa descentralização.

Políticas urbanas e ação do Estado

As políticas públicas guardam relação estreita com a política compreendida como "relações de poder entre grupos, categorias e classes" (PRETEICELLE, op. cit. p. 54) que se manifestam nas disputas eleitorais, nos partidos políticos, nos movimentos sociais e nas diferentes organizações da sociedade civil. Pode-se afirmar que mesmo a gestão urbana cotidiana e a adoção de determinados conjuntos de técnicas, instrumentos e modos de organização guardam relação com o universo dessas relações de poder. Para sua efetivação, as políticas públicas implicam a elaboração de planos, programas ou projetos, com o estabelecimento de uma seqüência de ações encadeadas e delimitadas no tempo, contendo definições precisas sobre os meios a serem utilizados, os instrumentos operacionais e os objetivos ou metas a serem alcançados. Se as escolhas feitas nesse nível

não são neutras, as relações entre a esfera da formulação e implementação de políticas (*policies*) e a esfera do processo político (*politics)* são mais complexas que as de subordinação restrita de uma a outra.

Essas relações não são estabelecidas de modo mecânico ou automático e também não são constantes – estão sujeitas a grande variabilidade em função de múltiplos e diversos processos de mudança e transformação social. Por outro lado, tanto *as políticas* quanto a *política* desenvolvem-se dentro de um quadro político-institucional mais estável – isto é, de maior duração – e mais geral (*polity*), que diz respeito aos próprios processos que constituem e dão estabilidade ao Estado Nacional. A esse respeito, Ricardo Toledo Silva afirmou que a orientação política geral do Estado como instrumento de dominação em favor da hegemonia de uma classe ou grupamento de classes não impede que determinadas ações da administração pública estejam voltadas para a emancipação social, mesmo que isso não altere as contradições de origem que se encontram na base da formação do Estado (TOLEDO SILVA, 2005).

Também Alaor Caffé Alves, tratando da articulação das políticas públicas intergovernamentais tendo como foco a ausência de instância político-administrativa regional e metropolitana na sociedade brasileira, fez considerações substantivas sobre os processos de adequação e inadequação das formas organizacionais do Estado aos conteúdos sociais, identificando nesses processos um permanente estado de mudança em comum e em relação com processos sociais mais gerais (ALVES, 2001).

As políticas públicas em sentido estrito comportam aspectos operacionais da ação governamental-estatal vinculados a objetivos sociais, incluindo o atendimento a demandas sociais específicas, que podem ser setoriais – saúde, educação, segurança, habitação, transportes, etc. – ou de caráter mais geral englobando diversos setores, como as políticas de desenvolvimento.

Pode-se afirmar que as políticas públicas representam codificações e recodificações (PRETEICELLE, 1990, p. 55) das demandas e das práticas sociais pelo conjunto de instituições que forma o Estado. O Estado democrático – e isso é parte constitutiva de suas atribuições e funções, bem como a base para a sua legitimidade e para o exercício de sua hegemonia – o reconhecimento, o tratamento e a proposição de resoluções para as demandas, questões e problemas sociais. Mesmo quando o faça de modo distorcido e incompleto, o conjunto dos enunciados e das práticas vinculadas às políticas públicas é formulado como resposta a demandas concretas de grupos, categorias e classes sociais. Sendo assim, tanto os conflitos e disputas quanto as convergências e coalizões de interesses diferenciados e mesmo conflitantes desses agrupamentos tendem a se reproduzir no âmbito das políticas públicas e da ação estatal-governamental.

No Estado organizado tendo por base a democracia representativa,

> “O enunciado das políticas, problemas e respostas pelo Estado tende ...a se impor como única representação legítima (e por vezes mesmo a única possível) das práticas urbanas, se não for fortemente interrogado por movimentos sociais autônomos” (PRETEICELLE, op. cit. p.55)

A instituição, organização e atribuições das diferentes instâncias e níveis de poder e de administração estão articuladas a processos mais gerais de constituição, organização e mudança das próprias formações sociais. Entre o nível local – associado às questões das comunidades locais nas cidades – e o nível mais geral do Estado-nação, dependendo das características e da história das diferentes formações sociais, são estabelecidos níveis sub-nacionais ou supra-locais de governo e poder. Os primeiros correspondem a agrupamentos geográficos e populacionais mais ou menos extensos, com características políticas, econômicas, culturais e sociais comuns, que se diferenciam em relação a outros agrupamentos de mesmo nível ou de constituição similar, no interior do território do Estado-nação. Os níveis de organização supra-locais – conjuntos de cidades e mais ou menos extensos – constituem-se basicamente em torno de interesses ou questões comuns em função da contigüidade ou proximidade geográfica, mas também de processos sociais, econômicos, culturais, ambientais – por exemplo, a utilização dos recursos hídricos.

Em cada uma dessas instâncias ou níveis institucionais – onde se articulam os poderes executivo, legislativo e judiciário – há um conjunto de atribuições e funções correspondentes, obedecendo às determinações e definições contidas na Carta Constitucional e na legislação. Também em cada um desses níveis, a definição das políticas públicas e do conjunto de programas e ações que a elas se articulam são resultado de processos complexos que envolvem múltiplos interesses e atores sociais. Sua formulação obedece a objetivos e pontos estratégicos que envolvem não apenas as diretrizes do partido ou coalizão no poder – periodicamente confirmados ou substituídos através de sufrágio, uma das formas de avaliação – mas também o conjunto das relações com outros partidos e agrupamentos políticos, além das demandas, aspirações e práticas dos diferentes grupos sociais e a influência relativa que cada um deles exerce, seja no conjunto da formação social, seja nas comunidades locais.

O conjunto das políticas públicas definido nessas instâncias terá objetivos diferenciados obedecendo, de um lado, à extensão territorial e à totalidade da população que abarca – organizada e articulada segundo diferentes classes, agrupamentos, atividades e interesses – e de outro, a objetivos estratégicos das forças sociais e econômicas articuladas na coalizão ou partido político que detém o poder de Estado. Essas coalizões variam e podem ser – como de fato geralmente são – distintas para cada um desses níveis, e também variam no tempo, pelo processo das eleições periódicas para os cargos legislativos, executivos e em alguns países, judiciários. E também são diversas as questões, as práticas e os agrupamentos sociais às quais as políticas públicas são dirigidas nas diferentes instâncias, embora haja articulação entre elas.

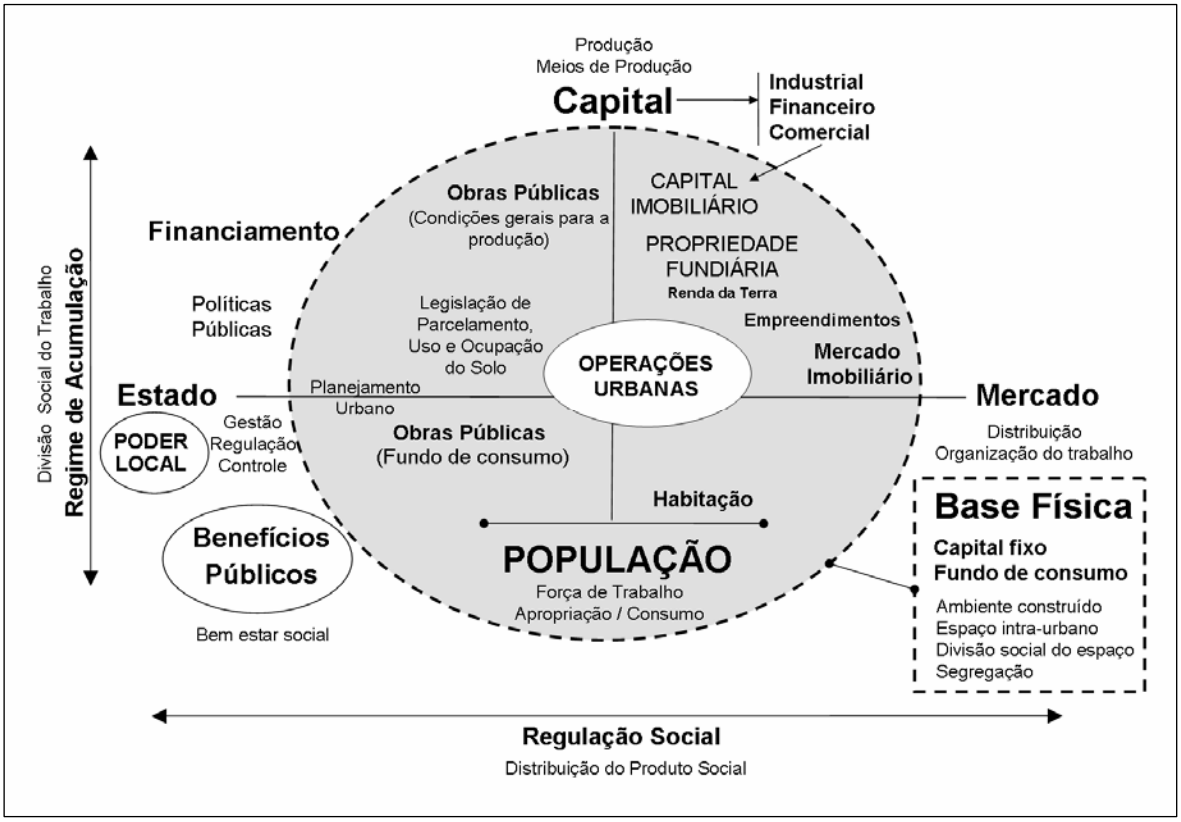
Mesmo com essa diferenciação por instâncias ou níveis, as políticas públicas – melhor dizendo, sua formulação, seus objetivos gerais e específicos, sua institucionalização e os modos de sua operacionalização através de planos, programas e projetos – devem ser examinadas como parte de um contexto mais amplo que diz respeito às mudanças nas características da ação governamental-estatal frente às solicitações e demandas tanto internas à formação social quanto externas a ela. Ou seja, as mudanças internas e externas nas relações econômicas, sociais e políticas, incluindo as relações internacionais entre Estados e aquelas relacionadas à inserção da economia no mercado mundial, que provocam mudanças, reestruturações e rearticulações nas relações entre grupos, classes e categorias sociais.

As políticas urbanas, como uma das áreas da ação política do Estado, não são formuladas e implementadas de modo autônomo e independente desses processos e condicionantes. Pelo contrário, as mudanças de ênfase e de enfoque nas intenções, nos objetivos e nos modos de implementação das políticas urbanas guardam estreita relação com esses processos. No caso das operações urbanas, o processo imobiliário, como visto acima, e como será visto nos próximos capítulos, desempenha papel fundamental.

****

Assumindo que os três processos mencionados acima - o urbano, o imobiliário e a gestão do território - formam a base para a constituição das Operações Urbanas, assume-se em conseqüência que as Operações Urbanas devem ser compreendidas e explicadas em relação a estes. Como não são processos autônomos ou independentes, a compreensão das Operações Urbanas exige a análise de suas articulações internas e de suas relações recíprocas, situando-as em relação a um quadro mais amplo de mudanças sociais, econômicas e institucionais. Colocando a questão desse modo, a parceria público-privado nas Operações Urbanas não pode ser compreendida sem que se estabeleçam as relações entre os processos e mecanismos de gestão e os processos e lógicas predominantes no setor imobiliário. Estes, por sua vez, só poderão ser compreendidos no contexto das diversas escalas em que ocorre o processo de urbanização – do local ao global – e em relação a processos mais gerais de mudanças locais no contexto do fenômeno de globalização.

O Quadro 1-1 na próxima página representa, embora de modo esquemático e estático, o quadro conceitual para a análise das operações urbanas em seu contexto, conforme os aspectos discutidos nas seções precedentes.



Quadro 1-1. Operações Urbanas e seu contexto: elementos e processos.
Fonte: elaboração própria, com base em Harvey (1973; 1985); Camargo, Lamparelli & George (1997).

1.5. Aspectos metodológicos

A questão central do problema metodológico aqui enfrentado é posta pela necessidade de realizar a análise sistemática do objeto – o instrumento das operações urbanas – articulado a seu contexto, ou seja, aos processos sociais no interior dos quais foi concebido e gerado como instrumento de políticas urbanas, ou seja, de ação sobre processos socioespaciais.

David Harvey, no primeiro capítulo de *A justiça social e a cidade* afirmou que

> "Se nossos conceitos são inadequados ou inconsistentes, não podemos esperar que identifiquemos problemas e que articulemos políticas apropriadas". (HARVEY, 1973, p.22, tradução livre)

Na *Introdução*, o autor explica como, a partir das "formulações liberais" contidas na primeira parte do livro – contexto do qual a citação acima foi retirada – desenvolveu uma perspectiva de abordagem relacional tendo como guia para a investigação o "poder das análises de Marx" (id. ibid. p. 17). Tratando da relação entre *processo social* e *forma espacial*, que inicialmente admitia como central para a abordagem metodológica e para a

construção de teorias sobre a cidade e do planejamento urbano, questiona a própria separação entre sociedade e espaço subjacente àqueles conceitos:

> "formas espaciais não são ... concebidas como objetos inanimados no interior dos quais o processo social se desenrola, mas como coisas que 'contêm' processos sociais, do mesmo modo como processos sociais *são* espaciais. [...] a interpenetração entre processo social e forma espacial que se ergue a partir da prática humana, é ela mesma um problema a ser superado pela prática humana". (id. ibid.p. 10-11, tradução livre, ênfase e aspas no original).

Esse pode ser considerado o ponto de partida do percurso teórico e conceitual que Harvey empreendeu, expondo-o ao longo dos textos reunidos naquele livro. Aceitando essa abordagem para a investigação das questões relacionadas ao espaço urbano e ao ambiente construído, faz-se necessária a articulação de um conjunto de conceitos e técnicas de pesquisa que deve ser capaz de suportar tanto a elaboração analítica e teórica quanto o teste empírico no confronto com as realidades analisadas.

Na ausência de uma teoria urbana ou de uma teoria do planejamento consolidadas[31], as dificuldades de análise e de comprovação de hipóteses nas pesquisas sobre processos urbanos exige a atuação em um terreno de interfaces entre campos disciplinares que produzem conhecimentos sobre esses processos. Tal terreno pode ser compreendido como o campo compartilhado pelas disciplinas parcelares[32] que tratam de processos sociais (história, sociologia, economia, demografia, ciências políticas, ciências da organização) e das que tratam das formas espaciais (geografia, planejamento, urbanismo, arquitetura, engenharias).

Como observou Ricardo Toledo Silva (2001)[33], as fronteiras entre os campos mais tradicionais da pesquisa urbana representados pela sociologia e pela geografia, e também as fronteiras entre os estudos da urbanização e os de urbanismo − tendem a se atenuar, em função tanto da complexidade e interpenetração crescente dos processos reais sobre os quais a pesquisa urbana se realiza, como também em função da crescente facilidade de manipulação de dados e informações proporcionada pelos avanços na

[31] Como apontam diversos autores, entre eles Castells (1984), Villaça (1998), Fainstein & Campbell (2002 e 2003), Gottdiener (1993) e Gottdiener & Hutchison (2000), não há teoria completamente desenvolvida nessas áreas. As coletâneas de Fainstein & Campbell (2002 e 2003) sobre teoria urbana e teoria do planejamento tendo como horizonte estudos e pesquisas na Inglaterra e nos Estados Unidos corroboram essa afirmação. Mesmo a orientação geral para o desenvolvimento de uma "perspectiva socioespacial" esboçada por Gottdiener em *A produção social do espaço* (1993) e mais elaborada em Gottdiener e Hutchison (2000, p. xiii-xiv e p. 143-149), trata-se de uma teoria ainda em desenvolvimento, de uma *perspectiva.*

[32] No dizer de Henri Lefebvre, "ciências parcelares" que resultam da divisão técnica e social do trabalho, produzindo conhecimentos fragmentários (LEFEBVRE, 2004, p. 62-63).

[33] SILVA, Ricardo Toledo. 2001. “The urban process in the periphery of capitalism. Methodological challenges in evaluating a poorly documented reality”. IN: **Alfa Ibis Seminar** – October 2001: City Renewal under Globalization. Delft (The Netherlands): TU Delft [Documento em formato eletrônico]. Toledo Silva retoma uma distinção feita por David Harvey (1973: p. 38-49) entre, de um lado, o emprego da linguagem de substância para a análise dos processos sociais, supondo as formas espaciais constantes ou "dadas"; de outro lado, supondo os processos sociais constantes ou "dados", a manipulação das formas espaciais. Coloca-se, portanto, o problema de estabelecer uma "estratégia [de abordagem] para a interface" entre processos sociais e formas espaciais, já que se encontram imbricados.

teleinformática. Tal fato não torna a pesquisa mais fácil ou mais leve, ao contrário: o perigo de confundir causas com conseqüências, hipóteses com pressupostos, conclusões com propostas, em vez de diminuir, aumenta (TOLEDO SILVA, 2001).

As afirmações acima apontam para a necessidade de construção de um quadro analítico adequado ao objeto de análise, no qual a utilização de indicadores sociais e espaciais esteja articulada ao emprego de instrumentos qualitativos de análise definidos com clareza, de modo que as hipóteses colocadas possam ser testadas no confronto com a realidade estudada.

Em função dessa argumentação, dois aspectos devem ser ressaltados. O primeiro é que necessariamente a pesquisa que fundamenta este trabalho lidou com a observação de um processo em andamento, ou seja, não encerrado, o que implica uma atenção redobrada aos detalhes e aos possíveis desenvolvimentos futuros, pois aspectos que, tomados em um momento como secundários e menos relevantes, podem vir a ser essenciais em um momento seguinte. O segundo, é que a separação entre pesquisador e objeto é difícil de ser feita, já que o objeto de investigação é um processo social que inclui, nele mesmo, o investigador, implicando cuidados especiais em relação à objetividade e acuidade das informações e afirmações.

Além desses dois aspectos, há um terceiro, talvez mais importante: o caráter singular do próprio objeto de investigação empírica. As Operações Urbanas em São Paulo constituem um caso particular pelas seguintes razões: a) pela introdução pioneira[34] do instrumento e pela fixação de uma forma particular de “operações urbanas” entre as formas possíveis de parceria público-privado para ações sobre o processo urbano; b) pelo seu porte em relação a intervenções ou proposições urbanísticas similares em outras cidades brasileiras; c) pelas peculiaridades e pelo dinamismo do mercado imobiliário na cidade de São Paulo; d) pelo próprio modo como se deu e vem ocorrendo o processo de urbanização, na escala do município e da região metropolitana que este polariza; e) pelo caráter único que tem o município de São Paulo no contexto nacional, pelo lugar que ocupa na rede urbana do país e em relação ao contexto global.

Tal como colocada, a pesquisa realizada para este trabalho pode ser caracterizada como estudo de caso. Conforme Yin (2003), estudo de caso trata da investigação empírica de um fenômeno atual em seu contexto de ocorrência, sendo seu emprego preferível frente a outras estratégias de pesquisa especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. O estudo de caso apresenta como principais características:

[34] Cf. Nota 2 acima.

- tratar de uma situação na qual há mais variáveis de interesse além daquelas cujos dados podem ser objeto de análise estatística;
- apoiar-se em diversas fontes de evidência, sendo que os dados coletados deverão convergir por triangulação [ou seja, pelo menos dois conjuntos de evidências devem corroborar cada afirmação] para sustentar as hipóteses;
- apoiar-se em proposições teóricas previamente estabelecidas, que orientam tanto a formulação das hipóteses quanto a coleta de dados e a análise.

Uma das dificuldades geralmente apontadas para os estudos de caso é relativa à generalização de seus resultados. As generalizações possíveis a partir de estudos de caso não são de natureza estatística ou quantitativa, mas generalizações analíticas feitas em direção à teoria (YIN, 2003, p. 37). Conforme afirma Campbell (2003) tratando de estudos de caso na área de planejamento urbano, o caráter excepcional do caso permite que elementos e processos ausentes ou parcialmente desenvolvidos em outros locais possam ser identificados e examinados. Pela própria ausência, diferença ou contraste dos elementos do caso excepcional em relação a casos mais típicos, o estudo do caso de exceção pode contribuir para a melhor compreensão da tipicidade ou normalidade, já que em ambos operam os mesmos processos e regras de caráter geral que operam no conjunto da formação social (CAMPBELL, 2003, p. 12). Mesmo na ausência de um conjunto de casos que possam ser qualificados como mais típicos – ou seja, a ausência uma normalidade estabelecida frente à qual a excepcionalidade do caso seria destacada – o estudo do processo particular de constituição das operações urbanas pode contribuir para a compreensão de processos análogos em outros contextos.

A análise do conjunto formado pelas cinco primeiras operações urbanas em São Paulo pode ser assumida portanto como *estudo de caso* onde cada uma das operações seria tratada como um caso específico dentro de um contexto geral de análise. Sendo assim, trata-se de aplicar um conjunto de procedimentos que permita a análise de cada uma delas e de seu conjunto, e que também permita fazer transposições e comparações com processos análogos, em outros lugares ou períodos, através da aplicação dos conceitos e procedimentos empregados. A metodologia aqui adotada procurou satisfazer a essas condições.

Na segunda metade dos anos de 1970, com base na teorização da escola francesa de Sociologia Urbana, Camargo, Lamparelli & George (1997, p. 51-54) definiram o

"esboço de um método de análise para os meios coletivos"[35]. A metodologia aqui empregada para o estudo dos casos foi inspirada naquele texto, adaptando o método sugerido para a análise das operações urbanas. Para cada uma dessas operações, trata-se de examinar: seus antecedentes, sua base física e seu processo de formação; a legislação e as normas a elas associadas; a sua operação e operacionalização; seu financiamento e sua apropriação; as formas institucionais e associativas implícitas em seus aspectos operacionais; a lógica e os mecanismos de mercado e os benefícios públicos obtidos. Os capítulos referentes aos cinco casos de operações urbanas tratarão principalmente desses aspectos.

[35] Os meios coletivos designam "o conjunto formado pela legislação e normas internas pertinentes, pelo financiamento operacional e de investimento, pela base física permanente e de consumo operacional interno, pelas atividades de operação, pelas práticas internas de apropriação e pelos agentes (pessoas) que realizam estas atividades e práticas, tudo isto no âmbito de uma ou varias unidades organizativas cujo objetivo seja levar a cabo as atividades socializadas de circulação, distribuição, troca e consumo coletivo" (id. ibid. p. 45). Obviamente, as Operações Urbanas não constituem objeto análogo aos meios coletivos assim delimitados. Entretanto, a transposição da metodologia sugerida naquele texto é feita principalmente com o objetivo de "permitir a análise e penetração no objeto de estudo sem perder de vista, e mais ainda, trazendo para dentro dele, as contradições e tensões existentes no contexto onde se coloca"(id. ibid. p. 61).

2. OPERAÇÕES URBANAS E OPERAÇÕES INTERLIGADAS

Este primeiro capítulo tratará das primeiras formulações e aplicações das operações urbanas, ou seja, das primeiras sistematizações de proposição do instrumento, ainda genéricas e com grande grau de abstração, contidas em textos e documentos técnicos incluindo as formulações do projeto de Plano Diretor apresentado em 1985. Será também abordada a interpretação que o termo e a proposição de "operações urbanas" tiveram a partir da aplicação das Operações Interligadas, influenciando as Operações Urbanas subseqüentes.

Os planos elaborados para São Paulo anteriores à década de 1980 - o Plano Urbanístico Básico - PUB de 1968, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado de 1971 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI de 1971 não fazem menção direta a instrumentos similares às Operações Urbanas. Entretanto, nos dois primeiros planos foram previstas ações que podem ser compreendidas no sentido lato de operações de desenvolvimento urbano como produção imobiliária, embora de modo não explícito. No PUB[1] é recomendada a criação de uma "companhia de desenvolvimento urbano" como "órgão de administração descentralizada com personalidade jurídica" sociedade de economia mista vinculada ao "Escritório de Municipal de Planejamento", com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano em "áreas prioritárias",elaborar planos, promover desapropriações e instalações de infra-estrutura (PUB, 1968, p. 116-118) , assumindo funções de âmbito metropolitano, dada a "vocação metropolitana dessa companhia de desenvolvimento" (id. ibid. p. 142). No PMDI, no tópico que trata de áreas especiais para desenvolvimento habitacional e particularmente de áreas de renovação urbana, é mencionada a realização de

> "programas de renovação urbana através de entidades paraestatais especialmente constituídas para esse fim" [que] receberiam as propriedades desapropriadas pela administração, executariam as obras necessárias e as alienariam" (PMDI, 1971, p.79)

A "outorga onerosa de direito real de uso" é mencionada como forma possível para a obtenção de "utilização rentável" das áreas desapropriadas sem que fosse necessária sua alienação (id. ibid.). Nesses planos, tais operações são compreendidas principalmente como ações de planejamento decididas e dirigidas pelo Estado, embora realizadas através de órgãos da administração indireta. Por sua vez, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI de 1971 não faz menção específica a tal tipo de operação, colocando toda iniciativa de desenvolvimento urbano a cargo do Município, sem mencionar

[1] Trata-se do Volume VI, que tem o título de "Propostas para a Administração Pública".

participação do setor privado. Importante salientar que mecanismos de mercado, valorização imobiliária e participação do setor privado não são especificamente mencionados em relação a essas ações.

A primeira referência encontrada, utilizando o termo "operações urbanas" para um instrumento específico de planejamento urbano, acompanhado de uma delimitação de seu escopo, remonta a texto de Luiz Carlos Costa (1976) abordando a estrutura urbana metropolitana[2]. Ali as "Operações Urbanas" são apresentadas como instrumentos inovadores necessários ao processo de planejamento metropolitano, como parte de "programas e projetos de apoio" dentro de uma estratégia para a realização de "ações de impacto sobre a estrutura urbana" metropolitana. O contexto geral em que essas ações foram colocadas era de expectativa de implantação de condições institucionais que permitissem a centralização do controle dos usos do solo metropolitano, implicando decisões sobre a localização e a produção de equipamentos, obras setoriais estruturantes e projetos de grande porte. Dentro desse quadro,

> "As Operações Urbanas foram concebidas como sendo, em essência, empreendimentos de natureza imobiliária através dos quais o Poder Público assume a iniciativa do processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária que ajuda a provocar, visando a objetivos sociais e ao aumento de oportunidades para a atuação da iniciativa privada." (COSTA, 1976, p. 73)

Como será visto em seguida, apesar da exclusividade de iniciativa por parte do poder público, nessas primeiras formulações encontram-se já os elementos distintivos básicos que permitem situar as Operações Urbanas em relação à nova abordagem da gestão e planejamento urbanos, associada à emergência das noções de empreendedorismo urbano e de planejamento estratégico[3]. A saber: a “essência” das Operações Urbanas repousa sobre a indução de valorização imobiliária através de parcerias público-privado, associando a criação de oportunidades para “empreendimentos de natureza imobiliária” a “objetivos sociais”. Essa primeira formulação ampla das Operações Urbanas teve sua primeira especificação no projeto de plano diretor para o município de São Paulo, em 1985 e foi posteriormente estendida às Operações Interligadas colocadas em prática na gestão de Jânio Quadros, como será visto a seguir.

[2] Entretanto, não é possível afirmar com absoluta certeza que esta tenha sido a primeira vez que o termo foi empregado. No Anexo1, encontra-se reproduzido o trecho que trata das Operações Urbanas, no texto "Estrutura Urbana", de livro publicado pelo órgão que veio substituir o GEGRAN em 1975, a Empresa Metropolitana de Planejamento, hoje Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA, à época vinculada à Secretaria de Negócios Metropolitanos – SNM do Estado de São Paulo. O livro é composto por capítulos de diferentes autores que tratam de questões de planejamento metropolitano no quadro institucional da Lei Complementar Federal n° 14, de 1973, que instituiu as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, e da adequação do sistema de planejamento metropolitano a esse quadro.

[3] O argumento é desenvolvido na segunda parte deste trabalho, como mencionado.

2.1. Operações Urbanas no projeto de Plano Diretor 1985 - 2000

No projeto de Plano Diretor[4] elaborado na gestão de Mario Covas[5], as Operações Urbanas foram introduzidas como instrumento que permite a aplicação de recursos do setor privado para o financiamento de obras públicas e particularmente para a produção de habitações. Todo um capítulo do documento que fundamenta o plano é dedicado às contas do Município[6].

Diante das dificuldades representadas pelo aumento dos encargos da dívida pública, pelo crescimento da necessidade de recursos para a operação da máquina administrativa e pela diminuição relativa das receitas, desenha-se um quadro de escassez de recursos. Tal escassez minaria a possibilidade de implementação de políticas públicas para o atendimento de necessidades crescentes em termos de obras de infra-estrutura e equipamentos, mas também de serviços públicos tais como educação e saúde. A capacidade de investimento do Município mostrava-se extremamente limitada, e o comprometimento das receitas com o pagamento dos serviços da dívida pública era crescente. Dentro desse quadro, as Operações Urbanas são ali propostas como "*uma forma inovadora de ação direta do poder público*" (SEMPLA, 1985b, p. 196) que permitiria, através de "uma articulação especial de agentes públicos e privados":

> "a. 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***;
>
> b. acelerar as transformações urbanísticas (físicas e funcionais) em determinadas áreas urbanas [...] (id ibid. ênfase adicionada).

Com estes objetivos, propôs-se no plano um conjunto de trinta e cinco Operações Urbanas que poderiam ser de natureza distinta e apresentar graus de complexidade diferentes. Essas operações foram caracterizadas como

> [...]"conjuntos integrados de intervenções desenvolvidas em áreas determinadas da Cidade, sob a coordenação do poder público, visando a obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor" (id. Ibid.)."[7]

[4] Plano Diretor do Município de São Paulo: 1985/2000 (SEMPLA, 1985b).

[5] Mário Covas foi indicado para o cargo pelo então Governador do Estado, Franco Montoro, pois pela legislação vigente no regime militar, o prefeito de algumas cidades, entre elas as capitais de Estados, não eram eleitos pelo voto direto; exerceu o cargo de maio de 1983 a dezembro de 1985.

[6] Trata-se do capítulo 6, *As finanças municipais*, que descreve a situação das contas públicas. (Id. Ibid., p.57-77)

7 Na ordem em que aparecem no Quadro 15 do Plano (p.197-200), Operações Urbanas são propostas para as seguintes áreas: 1. São Miguel [3] ; 2. São Mateus [3]; 3. Vila Matilde [1]; 4. Vila Maria [1]; 5. Marte-Coroa [1]; 6. Centro [8]; 7. Santo Amaro [10]; 8. Pinheiros [3]; 9. Vila Nova Cachoeirinha [2]; 10. Barra Funda [1]; 11. Paraisópolis [1]; 12. Campo Limpo [1]. Entre colchetes, o número de operações em cada área.

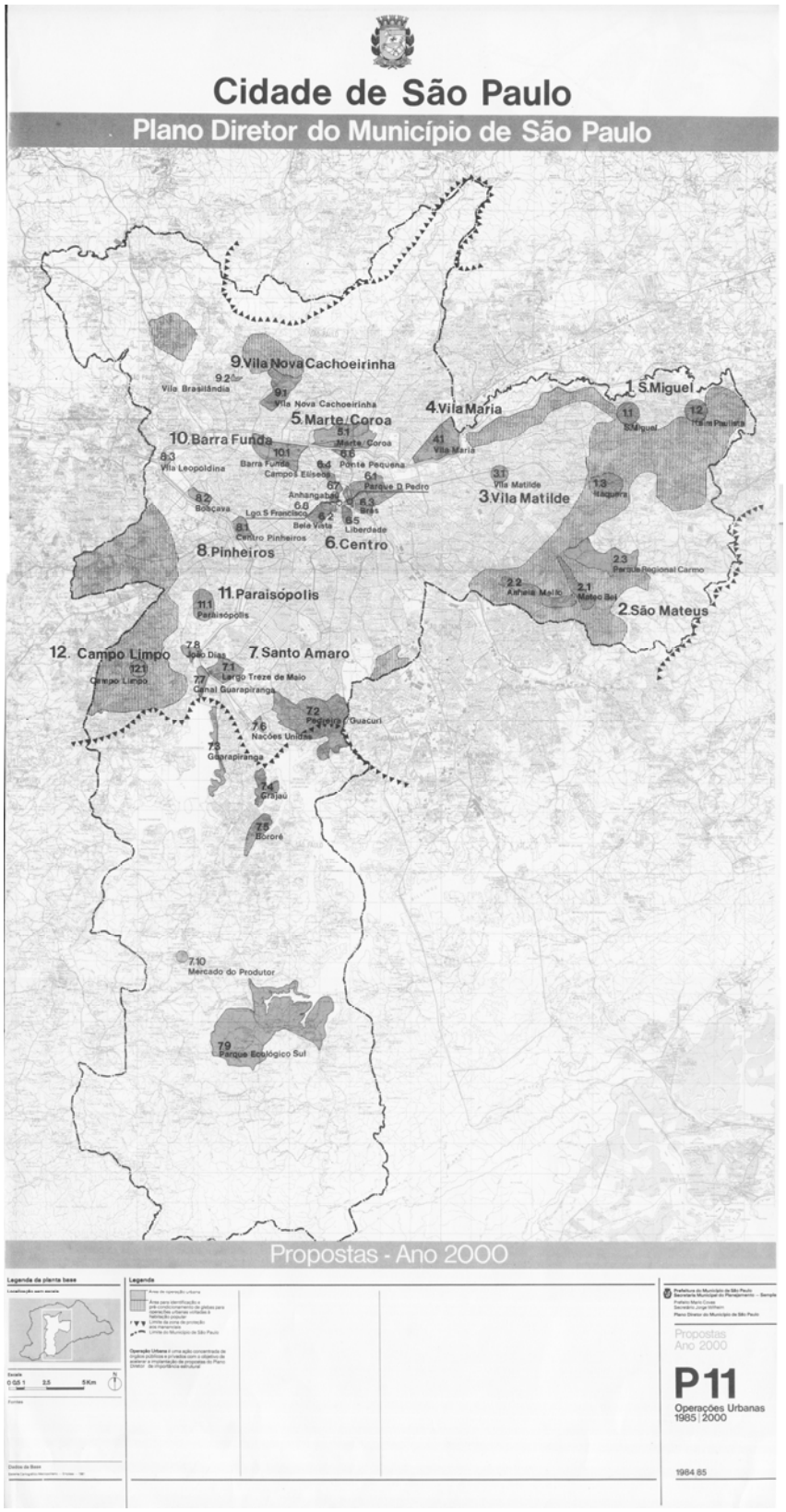


Figura 2-1 . Operações Urbanas no Projeto de Plano Diretor de 1985.
Fonte: Plano Diretor do Município de São Paulo: 1985/2000. Caderno de Mapas. Mapa P11, Operações Urbanas 1985/2000, (SEMPLA, 1985b).

Tais intervenções seriam referidas a "*projeto urbano previamente elaborado*" que definiria os resultados a alcançar, os meios e ações econômicas, administrativas e operacionais, e também "a distribuição dos benefícios, custos e encargos envolvidos" (id. ibid.).

Em relação ao conjunto do Plano Diretor, as Operações Urbanas seriam desenvolvidas, por um lado, como parte de uma "*política de desenvolvimento urbano* por áreas diferenciadas" (id. ibid. p.143), que articularia a aplicação de conjuntos de instrumentos e ações específicas de acordo com as características das diferentes áreas. Por outro lado, estariam associadas a "diretrizes de política imobiliária", formuladas em outro trecho do documento[8]. Com base em um parágrafo do preâmbulo da resolução da Conferência de Vancouver de 1976 (id. ibid. p. 203)[9], que trata da propriedade imobiliária e do controle do uso da terra, colocando a necessidade de subordiná-los aos interesses do conjunto da sociedade,

> "propõe-se que o Poder Municipal passe a
>
> a. ampliar e aperfeiçoar sua atuação como promotor imobiliário com vistas à produção, a curto prazo, de lotes urbanizados, habitações e equipamentos para outros usos urbanos, inclusive com fins lucrativos, com o objetivo não só de viabilizar empreendimentos habitacionais de interesse social, subsidiados pelo poder público, mas também de custear a implantação de equipamentos urbanos ou a aquisição de novas terras [utilizando primeiro terras públicas];
>
> b. intensificar e ampliar sua intervenção no mercado de terra urbana, funcionando, a longo prazo, como agente regulador indireto do seu preço;
>
> c. criar e usar a transferência do direito de construir como forma de reduzir os preços dos imóveis a serem desapropriados pela Prefeitura;
>
> d. usar outros instrumentos legais que venham a existir por lei federal ou estadual, ou, ainda, por alterações constitucionais, com o objetivo de orientar a ocupação e o uso mais adequado do solo." (id. ibid.).

Nesse contexto, as Operações Urbanas são especificamente citadas como instrumento de transformação da realidade urbana:

> "Trata-se de uma ação sinérgica, iniciada e orientada pela Prefeitura, com a participação de outros agentes, públicos e privados, tendo por objetivo alterar um espaço urbano determinado: a

[8] Trata-se da primeira seção da terceira parte do plano, que tem como título *"O processo imobiliário"* (id. Ibid. p. 203-204)

[9] A *Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos* realizada em Vancouver, Canadá, em 31 de maio e 11 de junho de 1976, hoje também conhecida como *HABITAT I.* A conferência deu origem à agência responsável pelo *Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, UN-HABITAT*, crida em 1978, que tem como objetivo contribuir para a resolução das questões postas pela urbanização massiva, particularmente nas cidades do mundo "em desenvolvimento". A Declaração de Vancouver pode ser encontrada em http://www.unhabitat.org/declarations /The_Vancouver_Declaration.pdf (acesso em 12/5/2004).

> alteração desejada deve beneficiar a população e insere-se *(sic)* nas diretrizes do Plano Diretor."[10]

No quadro que traz o elenco das 35 Operações Urbanas sugeridas, a diretriz "*implantação de projeto urbano*" na coluna de especificação da operação aparece em 26 delas; "*implantação de projeto de reurbanização*" aparece em três e "*implantação de projeto de renovação urbana*" aparece uma vez, em relação ao bairro do Brás. Na coluna que indica *Ações*, a especificação de *"empreendimento integrado"* aparece 25 vezes, referindo-se a uma ampla gama de objetivos como construção de terminal de transportes, conjuntos habitacionais e *"praças de serviço"*; outro tipo de ação, *"equipamento setorial"* aparece 16 vezes, sendo que apenas em três casos não se refere a obras vinculadas aos sistemas viário e de transportes (id. ibid., Quadro 15, p. 197-200). Não há definições mais precisas dessas diretrizes e ações, nem no Plano Diretor, nem no *Dossiê* que reuniu os documentos do grupo de trabalho da SEMPLA que prepararam e fundamentaram as Operações Urbanas para sua inclusão no projeto do plano (SEMPLA, 1985a)[11]. Nesses documentos a discussão do instrumento e de sua aplicação foi mais detalhada, embora aspectos ambíguos e não suficientemente desenvolvidos sejam também encontrados.

Uma das afirmações no *Dossiê* que reúne tais documentos é que as Operações Urbanas são "essencialmente empreendimentos de natureza imobiliária" (id. ibid.)[12] onde o poder público assume a iniciativa e o controle da produção do espaço urbano, em uma área determinada, "articulando a ação dos agentes privados e públicos" para alcançar um amplo conjunto de objetivos – que variam em ênfase e número ao longo do *Dossiê,* mas que podem ser assim resumidos, em ordem aproximada de atribuição de importância:

i) viabilização da produção de habitação para a população de baixa renda;

ii) viabilização da implantação de equipamentos e de infra-estrutura;

iii) obtenção de terrenos para as iniciativas acima;

iv) obtenção de recursos adicionais para investimento público em habitação, equipamentos e infra-estrutura, que seriam extraídos tanto da valorização imobiliária induzida por obras públicas [os mecanismos dessa "extração" não foram mais explicitados] quanto do "resultado líquido econômico" da atuação do poder público como empreendedor, através de "venda de imóveis para o mercado";

[10] Id.Ibid.

[11] Trata-se do caderno *Plano Diretor – Dossiê Operações Urbanas, julho 1983 a janeiro 1985.* A equipe técnica que participou da elaboração do trabalho foi coordenada por Luiz Carlos Costa. O *Dossiê* reuniu documentos produzidos em datas distintas e sua organização não obedece a uma seqüência cronológica, e são diversas as paginações dos diferentes documentos. As citações a seguir não trazem o número da página, portanto. Referências para localização do trecho citado serão feitas quando possível.

[12] No alto da página, manuscrita, aparece a data de 10/maio/84 com os dizeres "Para consolidação das idéias já escritas anteriormente".

v) indução de dinâmicas de transformação funcional e urbanística em áreas definidas, por meio de ações estratégicas;

vi) inibição das atividades imobiliárias especulativas, principalmente a retenção de terrenos para valorização [os *vazios urbanos*] e estímulo às atividades imobiliárias produtivas.

A avaliação das Operações Urbanas dar-se-ia pelos resultados em "termos de terrenos passíveis de serem transferidos ao poder público [...] e em termos financeiros" e sua justificação fundamentar-se-ia principalmente pelos resultados que seriam obtidos em relação aos tópicos acima. A "experiência internacional" é apontada como fundamentação e justificativa de criação do instrumento, afirmando-se que

> "Os estudos de planejamento urbano desenvolvidos nos últimos dez anos à luz da experiência internacional indicam que para o atendimento desses objetivos[13] será de fundamental importância a implementação de uma categoria de empreendimento público designado por 'operação urbana'." (id. ibid.).

A relação dos agentes que participariam das operações também ali se encontrava[14], dizendo-se que o poder público poderia acumular o papel de todos eles, mas que deveria desempenhar principalmente as funções de promoção e de coordenação.

O conjunto de Operações Urbanas foi compreendido como "sistema" ou "programa", ou seja, como conjunto de ações articuladas, interligadas e interdependentes, prevendo-se transferência de recursos entre diferentes operações e a criação de um Fundo de Urbanização formado pelos recursos delas provenientes. O Programa de Operações Urbanas – tal como é denominado em outros trechos do *Dossiê*[15] – deveria ser administrado por um órgão ou órgãos que teria como atribuições a concessão de financiamentos; a compra, venda, arrendamento e estocagem de terra; o projeto, a implantação e venda de "loteamentos para qualquer finalidade"; e "projetar, implantar, vender, comprar, alugar e hipotecar edificações de qualquer natureza". Menciona-se que esse órgão poderia ser a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB ou a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB, esta última quando se tratasse particularmente de produção de habitações.

[13] O trecho citado não especifica quais seriam esses objetivos, mas podemos supor que são pelo menos os listados mais acima.

[14] São os seguintes: promotor, que define o programa da operação; coordenador que fornece a terra e coordena as ações dos demais agentes; técnico, executa os estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira; financeiro, que capta os recursos; fundiário, proprietário de terra na área da operação; imobiliário, a quem caberia a realização dos empreendimentos; e executores, a quem caberia a execução de serviços e obras. O documento é intitulado *"Indicações preliminares relativas aos procedimentos necessários à montagem do programa de operações urbanas (Primeiro esquema para discussão)",* sem data.

[15] Outra denominação que aparece é "Programa de Operações Imobiliárias".

Um dos documentos no *Dossiê* relativiza o quadro e o mapa[16] que seriam apresentados no Plano Diretor, afirmando que algumas das intervenções ali listadas poderiam se transformar em "operações urbanas", mas que grande parte delas provavelmente seria "simplesmente 'intervenções concentradas'", já que não haveria geração de recursos. Afirma-se que

> "Fica claro portanto que só são operações urbanas as intervenções concentradas que indicam o esquema básico pelo qual a associação e as relações do poder público vai ampliar (sic) a possibilidade de ação pública (mais recursos e mais ações)." (id ibid., ênfase e parênteses no original).

Como os estudos de viabilidade técnica e econômica para as operações urbanas não haviam sido desenvolvidos, propôs-se que o mapa e a tabela tivessem por título "Intervenções Concentradas" e que onde estivessem previstos estudos de viabilidade fossem indicadas "possíveis operações urbanas"[17].

Pelo exame dos documentos acima e em confronto com o que consta no projeto de Plano Diretor, pôde ser constatado que, naquele momento, tratava-se de processo de criação de um instrumento que, se ainda não possuía contornos plenamente definidos[18], tendo como principal conteúdo a noção de um conjunto de *planos de caráter pontual* dentro de um *plano de caráter geral*, ou seja, de planos específicos para áreas delimitadas que obedeceriam a diretrizes mais gerais estabelecidas pelo Plano Diretor. O objetivo principal desses planos seria a geração de recursos para a provisão de habitação e para a implantação de equipamentos e infra-estruturas de acordo com os objetivos gerais do Plano[19]. Seu principal pressuposto foi a geração de recursos através de empreendimentos ao mesmo tempo público e privados como promotor do desenvolvimento urbano[20]. As Operações Urbanas foram desse modo representadas como um dos principais instrumentos – senão o principal – para alcançar os objetivos de "eliminação do déficit de equipamentos sociais e serviços públicos que atingem, de modo especial, a população de baixa renda", e de "transformações urbanas, pela atuação conjunta do setor público e do setor privado"[21].

---

16 O título do documento é "Observações da equipe de operações urbanas com respeito a propostas de operações urbanas (mapas e tabelas)", com data manuscrita de 23/nov./84. Para o quadro, ver referência acima; quanto ao mapa, parece tratar-se da versão preliminar do mapa reproduzido na Figura 1-1.

17 Id. ibid., ponto n°5 do documento. Tal afirmação parece colocar em questão todo o elenco de Operações Urbanas apresentado no projeto de plano, lançando inclusive, o próprio conceito de Operação Urbana em grande indeterminação.

18 A redação dada ao Art. 19 do Projeto de Lei evidencia esse caráter inespecífico. Cf. Anexo 2 deste trabalho.

19 No quadro de redemocratização do país, com o "sentido de "remir o débito social para com a população trabalhadora de São Paulo [...] os objetivos políticos [do plano] explicitam a descentralização dos serviços públicos, a transparência da ação governamental, o aumento do grau informativo dos cidadãos, a diminuição das desigualdades entre munícipes e entre regiões e o desestímulo à especulação imobiliária" (Exposição de Motivos do Projeto de Lei do Plano Diretor, SEMPLA, 1985b, p.210).

20 Como uma das "diretrizes físico-ambientais" coloca-se "a implantação de operações urbanas em que os setores privado e público, por iniciativa deste, acelerem a realização de melhorias localizadas e significativas" (Id ibid.)

21 Art. 4°, §VII e VIII do Projeto de Lei . Id. Ibid., p. 211.

2.2. Desfavelamento e Operações Urbanas Interligadas

Durante a gestão de Jânio Quadros (1986-1989) foi elaborada outra proposta de plano diretor com a finalidade de substituir aquela de 1985[22], apoiando-se em estudos, relatórios e documentos, formados em grande parte por complementações dos estudos realizados para o projeto de plano anterior[23]. A revisão feita, entretanto, revela-se sobretudo como revisão dos objetivos relativos à política urbana. A principal mudança de orientação em relação ao Plano 1985-2000 referiu-se ao peso relativo da participação do setor privado no processo de gestão urbana através de operações urbanas e da privatização dos serviços públicos por concessão.

O Plano foi aprovado pelo expediente autoritário do *decurso de prazo*, dispositivo jurídico vigente no período do regime militar, que permitia a aprovação automática de um projeto de lei enviado pelo executivo se esse não fosse examinado pela Câmara Municipal em um prazo de quarenta dias.

Na Lei, foi colocado como um dos objetivos "ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada", criando a possibilidade de "produção de habitação de interesse social", através de um "mecanismo de troca". É o que pode ser lido a seguir:

> "Art. 27 - As diretrizes para ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada, em empreendimentos de interesse público, de acordo com o art. 5º, item VI, são:
>
> I - Aprimorar o instrumental que estabelece mecanismo de troca, objetivando compensar, com direitos suplementares, de uso e ocupação do solo, a quem assumir encargos, tais como o de preservação do patrimônio cultural e ambiental, o de produção de habitação de interesse social e o de produção complementar de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos.
>
> II - Propor legislação para implantar Operações Urbanas."(Lei Municipal nº. 10.676 de 8/11/1988)[24].

Entretanto, a Lei 10.209 de 09 de dezembro de 1986 antecedeu a lei do plano citada acima. Conhecida como "Lei do Desfavelamento" e depois passando a ser chamada

[22] Plano Diretor do Município de São Paulo, São Paulo, Secretaria Municipal do Planejamento, Diário Oficial do Município, nº. 137, Suplemento Especial, 24/07/87, p. 9. O plano foi aprovado como Lei Municipal nº. 10.676 de 8 de novembro de 1988.

[23] Uma síntese desses estudos constou do Anexo 3 da Lei, reproduzido em *Plano Diretor do Município de São Paulo, 1988 – Coleção Dossiês: Plano Diretor do Município de São Paulo – Volume III,* do Centro de Coleta, Sistematização, Armazenarnento e Fornecimento de Dados - CESAD da FAU-USP (CESAD, 1991, p.19-54).

[24] Trecho reproduzido também no Anexo 3 deste trabalho.

de "Lei das Operações Interligadas", destinava-se em sua origem à remoção de favelas acompanhada de obtenção de recursos para a construção de habitações de interesse social[25].

Por essa lei, o proprietário de terreno ocupado por favela poderia solicitar modificação nos índices determinados pela legislação de uso e ocupação de solo, desde que se comprometesse a construir e doar à Prefeitura habitações de interesse social para a população removida. A Prefeitura arcaria com a responsabilidade da transferência dos moradores, enquanto os proprietários ou empreendedores obteriam duplo benefício: a recuperação do terreno e sua valorização, mediante obtenção de índices urbanísticos mais permissivos que os vigentes na vizinhança (SILVA, 1995, p. 331).

O projeto de lei foi apresentado à Câmara Municipal no início da gestão de Jânio Quadros. A Comissão de Justiça e Redação da Câmara, apreciando o projeto, pronunciou-se pela sua ilegalidade.

> "O que pretende o projeto, em última análise é que o Executivo fique autorizado de forma genérica a receber doações, a alienar imóveis e a alterar índices de uso e ocupação do solo. A fórmula jurídica acertada para a consecução destes objetivos seria o Executivo propugnar em cada caso a realização desses planos e remetê-los individualmente a esta Câmara para competente autorização específica. Pela ilegalidade." (DOM, 34/86, p. 22, apud NERY JR., 2002, p. 234).

Retirado esse primeiro projeto da Câmara, um novo projeto foi apresentado com prazo para aprovação estipulado em 40 dias e a lei foi promulgada por decurso de prazo, mesmo com parecer contrário da Presidência da Câmara[26].

Diversamente das Operações Urbanas que, conforme o Plano de 1985, seriam projetos especiais aplicáveis em um setor urbano de certa extensão, as Operações Interligadas criavam uma situação de exceção localizada para um lote ou conjunto de lotes. A exceção ocorria em relação aos índices urbanísticos definidos pelo zoneamento, ou seja, pelas Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS[27], particularmente em relação ao Coeficiente de Aproveitamento – CA, que determina a área máxima de

[25] "O ex-prefeito Jânio Quadros fez publicar no Diário Oficial do Município de 30/12/88, p.2, a seguinte declaração em relação às Operações Interligadas: 'o objetivo básico da lei é aproveitar o dinamismo da iniciativa privada para ajudar a resolver o problema das habitações subnormais, o das favelas. A idéia central é promover a construção de habitações populares, mediante a possibilidade de aumentar o potencial construtivo de determinados terrenos.' " (CÂMARA MUNICIPAL, 2002, p.3)

[26] Um relato detalhado com base nos pronunciamentos dos vereadores encontra-se em Nery Jr., 2002, p. 233 - 236. A lei teve o apoio do SECOVI, "cujo presidente Romeu Chap Chap esteve pessoalmente na Câmara para obter apoio dos vereadores para sua aprovação" (NERY JR., op. cit., p. 270)

[27] Trata-se do conjunto de leis que a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971 (Lei 7.688 de 30 de dezembro de 1971) e das primeiras Leis de Zoneamento (Lei 7.805 de 01 de novembro de 1972, alterada pela Lei 8001 de 28de dezembro de 1973) regulamentaram as zonas de uso e ocupação do solo no Município, até a promulgação do Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei 13.430 de 2002 de 13 de setembro de 2002) e dos Planos Regionais Estratégicos por Subprefeituras (Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004) que definiram o zoneamento atualmente em vigor. Cf. Capítulo 8 e Anexos 17 e 18 deste trabalho.

construção em função da área do terreno, mas também em relação aos usos admitidos em uma determinada zona[28].

As contrapartidas em habitação de interesse social seriam destinadas ao Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – FUNAPS e, depois de 1995, ao Fundo Municipal de Habitação – FMH. A apresentação de propostas de solicitação de Operação Interligada era feita em resposta a editais específicos. As propostas, depois de analisadas sob coordenação da SEMPLA com participação de outros órgãos da administração, eram submetidas à Comissão de Zoneamento, substituída em 1988 pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU, da qual participavam órgãos públicos e representantes da sociedade, incluindo o setor imobiliário[29].

Quando a prefeita Luiz Erundina assumiu a Prefeitura em 1989, as Operações Interligadas foram mantidas e passaram por um projeto de reformulação que resultou em projeto de lei do executivo enviado à Câmara[30], o qual não foi apreciado, sendo retirado pelo prefeito seguinte (Paulo Maluf). Paul Singer, Secretário de Planejamento durante a gestão de Luiza Erundina, posicionando-se a favor da aplicação do instrumento, fez o seguinte balanço das Operações Interligadas naquele período (1989-1982):

> "O movimento crescente tanto de propostas apresentadas como de operações interligadas aprovadas mostra a importância desse instrumento e objetivamente a necessidade de flexibilizar a legislação do zoneamento em São Paulo. Como a apreciação urbanística de cada proposta, ao menos em nossa gestão, passou a ser bastante rigorosa, nenhuma proposta mereceria aprovação se o zoneamento fosse correto, ou seja, se as restrições que ele impõe realmente se justificassem. Mas naqueles quatro anos, 69 operações interligadas foram aprovadas urbanisticamente e apenas 41 foram rejeitadas, demonstrando que em mais de 60% dos casos algumas das restrições do zoneamento não se justificavam, viabilizando muitas vezes investimentos que de outra maneira não poderiam ter se realizado. Além de proporcionar milhares de habitações para favelados financiadas pelos beneficiários das operações interligadas" (SINGER, 1996, p.180)[31].

Daniel Van Wilderode, analisando as Operações Interligadas, coloca-as como elementos de um processo de desregulamentação do zoneamento, principalmente em função de interesses imobiliários. A Operação Interligada permitia a um indivíduo – empreendedor, investidor ou proprietário - uma derrogação da lei de zoneamento para realizar um empreendimento em um lote. Esse caráter de excepcionalidade estaria na base

[28] No Capítulo 9 a questão será tratada mais extensamente.

[29] Uma análise do papel e da composição da CNLU será realizada no Capítulo 9, tratando dos aspectos institucionais vinculados às Operações Urbanas.

[30] Projeto de Lei 200/89, que visava "estabelecer prioridades para as favelas a serem atendidas e restrições de ordem urbanística" que não constavam da lei então em vigor (WILDERODE, 1997, p.45).

[31] O trecho citado faz parte de relato que o autor fez sobre sua participação no governo de Luiza Erundina à frente da Secretaria Municipal de Planejamento (SINGER, 1996), ampliando trabalho anterior (SINGER, 1995).

do êxito das Operações Interligadas, posto que proporcionava lucros extraordinários ao empreendedor, já que o valor da contrapartida correspondia, em média, a apenas 26% do lucro do empreendimento (WILDERODE, 1994, p. 176).

> "Para atender às pressões dos principais representantes do setor imobiliário, o artifício do mecanismo interligado veio permitir não só escapar do bloqueio da Câmara [o prefeito não dispunha da maioria dos votos], mas também criar, para cada operação em particular, uma situação de exceção em relação ao zoneamento" (id. ibid. p. 175)

As Operações Interligadas foram controversas[32] do ponto de vista de seus efeitos, primeiro porque a remoção da população nas áreas de favelas ocorria de modo arbitrário sem qualquer consulta aos moradores, e também porque não eram levados em consideração os efeitos agregados das operações sobre a vizinhança ou sobre o conjunto da urbanização e as necessidades decorrentes de provisão de infra-estrutura. Foram contestadas também sob o ponto de vista jurídico, pois as modificações na legislação de uso e ocupação do solo que promoviam não eram objeto de aprovação pela Câmara Municipal, como exigiam a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município. Além de instituírem juridicamente uma desigualdade básica entre os cidadãos em relação ao quadro legal do zoneamento, que poderia ser derrogado àqueles que pudessem pagar por tal derrogação[33]. As Operações Interligadas foram suspensas por determinação judicial em 1998 e julgadas inconstitucionais em 2001[34]. Além disso, a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara Municipal de São Paulo constatou diversas irregularidades no encaminhamento das Operações Interligadas nas gestões dos prefeitos Paulo Maluf e Celso Pitta, inclusive com desvio de cerca de US$ 79 milhões que não foram repassados ao Fundo Municipal de Habitação (CÂMARA MUNICIPAL, 2002, p. 238)[35].

[32] Uma avaliação das operações interligadas até o ano de 1992 pode ser encontrada em "Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade", IN Cadernos de Planejamento, Diário Oficial do Município, (suplemento), São Paulo, PMSP-SEMPLA, 24/12/1992. Ali podemos ler: "As 'Operações Interligadas' podem ser consideradas um sucesso. Até o final de novembro [de 1991] o número de Habitações de Interesse Social por elas proporcionado chegou a quase sete mil (6.959). Lembre-se também que [...] inúmeras melhorias no sistema viário têm sido executadas pelo empreendedor, melhorando o desempenho de certa parcela do território urbano[...]" Idem ibid., p.3. Além das citadas, outra avaliação das Operações Interligadas pode ser encontrada em Fix (2001:72-76).

[33] Conforme assinalado, análise extensiva das Operações Interligadas foi feita por Daniel Van Wilderode (op. cit.), acompanhada de dados complementares e sintetizada em trabalho posterior (WILDERODE, 1997).

[34] Em 11 de novembro de 1997, o Ministério Público do Estado de São Paulo, através da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital, moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº. 045.352-0) com base na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município. O texto da ação pode ser consultado em http://www.apmp.com.br/juridico/ pjhuc/pecas/peca1.htm (acessado em 17/9/2004). Em 14/02/2001 o Tribunal de Justiça do Estado pronunciou-se pela inconstitucionalidade da Lei, por 14 votos a 11 (Acórdão 045.352-0/5-00).

[35] A CPI da Câmara realizou seus trabalhos entre 23/10/01 e 7/06/02. Os vereadores que participaram da comissão foram: Antonio Goulart (PMDB), Presidente; José Viviani Ferraz (PL), Vice-Presidente; João Antonio (PT), Relator; Alcides Amazonas (PC do B), Wadih Mutran (PP), Paulo Frange (PTB) e Arselino Tatto (PT). O Relatório da CPI encontra-se disponível em http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf (acesso em 14/2/2005).

2.3. Operações Urbanas na gestão de Luiza Erundina (1989-1992)

Na gestão da prefeita Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, foi elaborado novo Projeto de Plano Diretor que apresentava como conceito fundamental norteador da política urbana de uso e ocupação do solo a utilização da infra-estrutura urbana existente. Caso implantado, o plano extinguiria o zoneamento vigente, substituindo-o pela definição de zonas adensáveis e não adensáveis, definindo também um estoque global de área de construção para perímetros definidos dentro de cada zona, em função da infra-estrutura existente. Para a macrozona adensável - incluindo a área central, o centro expandido e o anel intermediário, onde se constatava disponibilidade de infra-estrutura - seria permitida verticalização e adensamento mediante outorga onerosa do direito de construir baseada no princípio do solo criado. Para a macrozona não adensável, constituída pelos bairros periféricos, com carência de infra-estruturas e equipamentos públicos, o adensamento seria permitido em determinadas áreas pré-definidas, particularmente em Zonas Especiais de Interesse Social – as ZEIS, destinadas à produção de habitação de interesse social. Para toda cidade, seria definido coeficiente de aproveitamento igual a uma vez a área do terreno (CA=1). Nesse quadro, as áreas de Operação Urbana seriam áreas de exceção onde o adensamento construtivo através de outorga onerosa permitiria o financiamento para a ampliação da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos[36].

Paralelamente ao processo de desenvolvimento do Projeto do Plano Diretor foram desenvolvidas quatro Operações Urbanas: Anhangabaú, Água Branca, Água Espraiada e Paraisópolis [37]. A Operação Urbana Faria Lima-Berrini, que inicialmente não havia sido considerada, foi incorporada a partir de proposta oriunda do setor privado, com base em estudo realizado para a EMURB na gestão de Jânio Quadros [38]. O primeiro dos projetos de Operação Urbana transformado em lei foi o da Operação Urbana Anhangabaú, o único aprovado durante a gestão da então prefeita[39].

A Operação Urbana em Paraisópolis não chegou a ser formulada como projeto de lei. A área de Paraisópolis na região do Morumbi apresenta problemas decorrentes de sua de ocupação urbana, que data de 1921. Seu arruamento e parcelamento, com malha ortogonal de quadras regulares de 100 x 200m em topografia acidentada, repleta de

[36] O Projeto de Plano Diretor foi publicado como Suplemento Especial no Diário Oficial do Município de 16 de março de 1991. Relatos do processo de desenvolvimento do Plano Diretor forma publicados por Paul Singer (1995 e 1996); Denise Antonucci (2002) fez uma síntese abordando seus principais aspectos, baseado em extenso estudoanterior (ANTONUCCI, 1999).

[37] O instrumento das Operações Urbanas foi definido no Cap. V, Art. 54, mas não foram mencionadas Operações Urbanas específicas (Cf. Anexo 5 deste trabalho). Um relato sobre o desenvolvimento das Operações Urbanas na gestão de Luiza Erundina encontra-se em "Participação da iniciativa privada na construção da cidade", *in* **Cadernos de Planejamento** PMSP/SEMPLA, 1992, Diário Oficial do Município (suplemento), São Paulo, 24/12/92.

[38] Ver Capítulo 4, à frente.

[39] Cf. Capítulo 3, em seguida.

córregos e nascentes, com declividades maiores que 30% e ruas de 10 metros de largura, ocupam uma área de aproximadamente 150 ha., pouco articulada ao sistema viário principal.

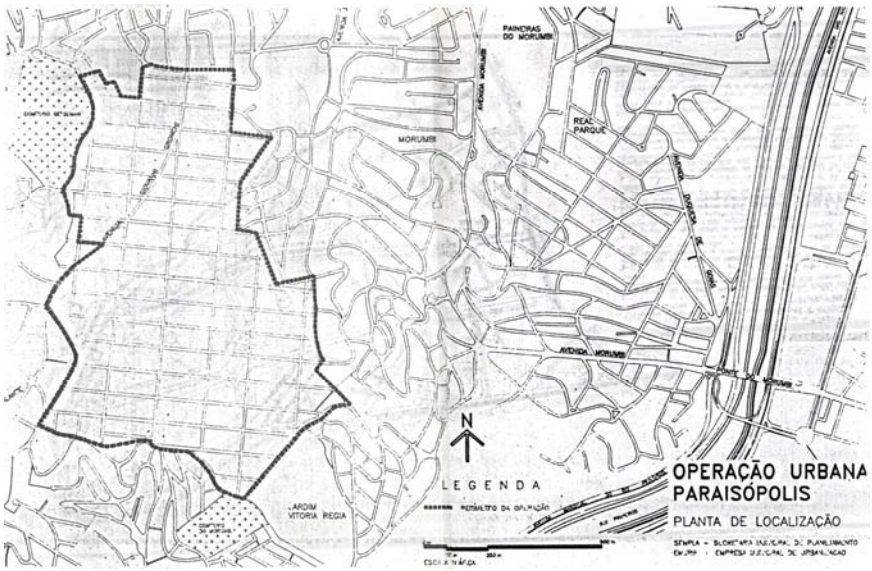


Figura 2-2. Perímetro de estudo para Operação Urbana Paraisópolis.
Fonte:. "Participação da iniciativa privada na construção da cidade" (PMSP-SEMPLA, 1992, p. 21)

Além disso, em virtude de seu processo de ocupação, há problemas de titulação de propriedades, com terrenos com mais de um proprietário e com duplicidade de registro, além de posse, usucapião e invasão. Desde a década de 1970, a área foi objeto de vários estudos e ações realizadas de forma incompleta, que tinham como objetivo viabilizar a reurbanização da área. Em 1988, o então Prefeito Jânio Quadros através de Portaria constituiu "comissão para estudar a reurbanização da área de Paraisópolis e remoção de favela lá existente"[40]. Em seu relatório, a Comissão propôs uma Operação Urbana que consistia basicamente em conexões viárias para tráfego de passagem e alargamento de ruas para 16 metros, e construção de seis mil unidades de Habitação de interesse social. Os estudos foram retomados na gestão de Luiza Erundina com mudança de orientação: permanência da população favelada, adequação do sistema viário através de hierarquização e reurbanização parcial, destinação de áreas para equipamentos públicos e áreas verdes[41]. Essa proposta de aplicação do instrumento da Operação Urbana não teve seqüência[42] e

[40] Portaria 734 publicada no Diário Oficial do Município em 2/2/88. A comissão seria formada por representantes do Gabinete do Prefeito, Secretaria do Planejamento - SEMPLA, Secretaria da Habitação - SEHAB, Secretaria das Administrações Regionais - SAR e Secretaria de Vias Públicas - SVP.

[41] Cf. "Participação da iniciativa privada na construção da cidade" (PMSP-SEMPLA, 1992, p. 18-19)

[42] Os estudos realizados não chegaram ao estágio de apresentação à Câmara como Projeto de Lei. Embora as grandes dificuldades colocadas pela área de Paraisópolis para a intervenção urbanística possam iluminar aspectos importantes da aplicação de instrumentos urbanísticos em nossa realidade, essa análise não será feita aqui.

portanto e não será examinada aqui, embora outras propostas de atuação urbanística para a área tenham sido feitas[43].

Conforme relata Eneida Heck (2004, p. 180-3), os primeiros estudos de aplicação do instrumento das Operações Urbanas na gestão de Luiza Erundina foram iniciados por técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento para as áreas no entorno de cinco grandes obras viárias iniciadas na gestão de Jânio Quadros – o túnel no vale do Anhangabaú, as Avenidas Água Espraiada e Jacu-Pêssego, o Mini Anel Viário e o Corredor Sudoeste (com os túneis sob a Avenida Juscelino Kubitschek, sob o Rio Pinheiros e sob o Parque do Ibirapuera). Dessas, duas foram consideradas prioritárias para desenvolvimento de Operações Urbanas: Anhangabaú e Água Espraiada. Duas destas – Anhangabaú e Água Espraiada – mais a Operação Urbana Água Branca, chegaram ao estágio de projeto de lei ainda em 1991, sendo que a única aprovada na gestão da prefeita foi a Anhangabaú, tema do próximo capítulo.

[43] De acordo com o Art. n°. 84 da Nova Lei de Zoneamento (Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004), atualmente (2006), encontram-se em desenvolvimento o Programa de Regularização e Urbanização do Complexo Paraisópolis (Secretaria Municipal de Habitação), a Área de Intervenção Urbanística de Vila Andrade/Paraisópolis e o Projeto Urbanístico Específico – PUE, previsto no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Campo Limpo, o qual faz parte da lei mencionada.

3. OPERAÇÃO URBANA ANHANGABAÚ

A primeira das Operações Urbanas desenvolvidas e aprovadas como lei - a Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991 - já o foi em correspondência à contemporânea Lei Orgânica do Município, aprovada em 5 de abril de 1990, que em seu Artigo 152°. permitia à administração municipal "obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos através das operações urbanas"[1], em acepção mais abrangente que a das Operações Interligadas, que tiveram por objetivo exclusivo a obtenção de recursos para financiamento de habitações de interesse social.

Na montagem da OU Anhangabaú, a principal intenção foi a recuperação de parte dos investimentos públicos que estavam sendo feitos na obra do vale do Anhangabaú, iniciada em 1986 na gestão de Jânio Quadros, realizando parte de projeto vencedor de concurso público de projetos realizado em 1981.

A seguir, após uma breve situação do contexto em que a Operação Urbana Anhangabaú é formulada, procede-se à sua descrição, análise e discussão.

3.1. Antecedentes

O núcleo central e histórico da urbanização de São Paulo, ocupado desde os primórdios da colonização portuguesa no século XVI e antes, ponto de passagem e assentamento de tribos indígenas – desnecessário afirmar - passou por sucessivas transformações. Articuladas tanto às mudanças da aglomeração em relação a seu papel no conjunto da rede urbana paulista e brasileira quanto aos requisitos de centralidade – funcional, simbólica, econômica – a que deveria corresponder, tais transformações e remodelações foram realizadas através de sucessivas ações sobre o terreno original e sobre as edificações e infra-estruturas previamente construídas. As referências na literatura são numerosas e sua resenha foge ao escopo deste trabalho[2]. Entretanto, para esclarecer o contexto em que se inscreveu a OU Anhangabaú, é necessário apontar alguns elementos pregressos da conformação da área central.

De modo similar ao surgimento de muitas outras cidades, o núcleo histórico da aglomeração formou-se em um ponto de cruzamentos de sistemas de comunicação no interior do território. Até princípios do século XIX, a ocupação urbana da área central esteve restrita à colina cujos marcos eram definidos por sedes de ordens religiosas, o

[1] Na Lei Orgânica, as operações urbanas não foram objeto de definição. O Art. 152 faz parte do Capítulo I (Da Política Urbana, que compreende os Artigos de número 148 a 159) do Título V (Do Desenvolvimento do Município).

[2] Em Toledo (1983 e 1989) podem ser encontradas as principais referências sobre a área central e seu processo de transformações, além de farto material iconográfico. Em trabalho que aborda os principais aspectos de formação da metrópole paulista, Langenbuch (1971) apresenta indicações e referências para as mudanças dos papéis da área central. Um conjunto de referências básicas que tratam da formação de São Paulo em diversos campos de conhecimento pode ser encontrado nos artigos que compõem o primeiro número dos **Cadernos de História de São Paulo** (PASSOS, 1992). Flávio Villaça (1978 e 1998) tratou do processo de deslocamento das atividades centrais.

Mosteiro de São Bento, o Convento do Carmo e o Largo de São Francisco[3]. O processo de crescimento vertiginoso[4] iniciou-se em função principalmente de mudanças da base econômica da cidade, com a expansão cafeeira em direção ao interior paulista a partir de 1850; vinculadas à produção e à comercialização do café, a formação de empresas capitalistas; a imigração européia; produção de bens manufaturados e formação de um mercado de trabalho urbano (SAES, 1991, p. 25-35). A implantação do sistema de transporte ferroviário – parte fundamental dessas transformações - alterou a estruturação da cidade existente e induziu novos vetores de expansão, bem como a subseqüente ocupação industrial às margens das várzeas do Tamanduateí e do Tietê.

Nas três últimas décadas daquele século, a urbanização expandiu-se em direção às duas principais estações ferroviárias – Luz e Sorocabana, mais tarde Júlio Prestes – estendendo-se às áreas vizinhas, onde o terreno oferecia melhores condições, nas meias-encostas, evitando as áreas alagadiças das várzeas e os sítios íngremes. A implantação de um sistema de transporte sobre trilhos com veículos (bondes) movidos a eletricidade foi iniciada em 1900[5]. Desde 1910, a região sofreu intervenções significativas em sua estrutura, reforçando a tendência à ocupação intensiva do chamado Centro Novo, entre o Vale do Anhangabaú e a Praça da República (SIMÕES JR., 2004).

A partir da década de 1930 um conjunto de grandes obras reestruturou a área central, com base em fundamentos desenvolvidos no Plano de Avenidas de Prestes Maia[6]. Essas intervenções de natureza haussmaniana, combinando demolições de grandes áreas, largas avenidas para automóveis de inspiração norte-americana, e projetos de edifícios de porte monumental, deram curso à tendência de ocupação densa e verticalizada da área central segundo o modelo norte-americano do distrito central de negócios (Central Business District - CBD) e à valorização imobiliária do núcleo central. Segundo Lefévre (1986, p. 60) nesse período a área central foi transformada em função de torná-la mais acessível aos automóveis.

O processo de adensamento através de verticalização iniciou-se por volta de 1910, ganhou impulso nos anos 20 e intensificou-se nas décadas seguintes. Nádia Somekh (1992, p.79) apontou que até 1940, "a verticalização era um fenômeno tipicamente central e predominantemente de escritórios; 70% dos edifícios estavam localizados no Centro e 30% em bairros próximos, do total de edifícios 65% eram de uso terciário". Com as restrições feitas à verticalização pelo estabelecimento de coeficientes máximos de

[3] José Geraldo Simões Jr. (2004) analisou em profundidade o período de formação e expansão da área central no período que vai da fundação da cidade pelos jesuítas até a segunda década do século XX.

[4] Em 1874 a população da cidade de São Paulo estava próxima de 23 mil habitantes, passou por um processo vertiginoso de transformações e de crescimento urbano; em 1900 já contava com cerca de 240 mil habitantes, e em 1920 com cerca de 580 mil (LANGENBUCH, 1971, p. 77).

[5] Segundo Eduardo de Assis Lefévre (1986, p. 45), a rede de bondes permitiu maior integração dos bairros mais afastados através de um único sistema de transportes, favorecendo a concentração de atividades especializadas no núcleo central, sem entretanto alterar substancialmente sua configuração urbana.

[6] Cf. Maia (1930 e 1945). Um relato sintético do período pode ser encontrado em Somekh e Campos (2002, p.55-71).

aproveitamento em 1957, restringidas em 1972[7], a diminuição das atividades de construção de novas edificações foi progressiva.

O processo de deslocamento das atividades centrais em direção aos bairros de moradia da população de altas rendas no setor sudoeste (VILLAÇA, 1978 e 1998), mais evidente a partir dos anos de 1950, parece marcar o esgotamento do padrão de crescimento cumulativo na área central[8], com o direcionamento dos investimentos em infra-estrutura viária para outras regiões da cidade, particularmente para o referido setor. Grandes obras públicas de remanejamento viário na área central ocorreram principalmente até o final da década de 1960, com o Elevado Costa e Silva sobre as Avenidas São João e Amaral Gurgel e a Ligação Leste-Oeste atravessando os bairros da Bela Vista, da Liberdade e do Glicério. A implantação da linha norte-sul do Metrô e de suas estações, as extensas áreas exclusivas para pedestres construídas na região entre a Praça da Sé e a Praça da República, irão marcar um período de mudanças para a área central, associadas mais às modificações nos tipos de usuários e de atividades que ali se localizam ou permanecem que à ocupação do solo. As atividades das quais participam parcelas da população com altas rendas - comércio varejista, escritórios, bancos e sedes de empresas – migram progressivamente para outras regiões, particularmente para a encosta do espigão da Avenida Paulista na direção da várzea do Rio Pinheiros[9].

Estudos e planos voltados para a recuperação da área central surgem em meados da década de 1970[10]. As áreas exclusivas para pedestres foram as primeiras ações tomadas no sentido de promover uma readequação dos espaços centrais para atividades de compras e lazer com a eliminação do "conflito pedestre veículo" e para a "revitalização de usos e funções do Centro Histórico" [11]. Significativas também foram nesse período as obras das estações de Metrô na Praça da Sé e no Largo de São Bento.

Em relação à readequação do vale do Anhangabaú, obra que demandaria investimentos vultosos, propostas foram desenvolvidas para equacionar as questões e conflitos entre o grande volume de tráfego de automóveis em sentido norte-sul e os fluxos de pedestres entre as encostas

[7] No Capítulo 9 será feita discussão das leis que definiram essas restrições.

[8] "Nas cidades cujo território foi conformado através do traçado rodoviário, sobretudo quando o plano urbano é originariamente radial, como no caso de São Paulo, o centro histórico se avantaja como nó de circulação, lugar onde a acessibilidade é relativamente muito maior que em outros pontos, situação cuja tendência à reprodução é cumulativa." (SANTOS, 1990. p. 63).

[9] O deslocamento de atividades centrais e a própria mudança de natureza do que se considera como centro ou centralidade não é apanágio da cidade de São Paulo, como mostrou Flávio Villaça (1978 e 1998) para as metrópoles brasileiras. Henri Lefebvre, tratando da questão de modo mais abstrato, afirmou que "a centralidade se desloca", sugerindo que o deslocamento seria um dos atributos da própria condição de centralidade, e que esta é histórica e socialmente construída (LEFEBVRE, 1974, p.383).

[10] Em 1975 um conjunto de estudos realizados pela Coordenadoria Geral de Planejamento foi reunido em um caderno sob o título "Projeto Centro — Investigações Preliminares" (PMSP-COGEP, 1975). Um estudo das propostas feitas para a área central no âmbito do planejamento municipal, abarcando o período de 1968 a 1997 encontra-se em Castro (1998), e foi sintetizado em Castro (2003).

[11] Trata-se de brochura intitulada Ruas de Pedestres (PMSP-COGEP, 1974, p. 11). O termo "revitalização" aí teve uso equivocado, pois o centro de São Paulo não havia perdido, como não perdeu, sua "vitalidade", se a compreendermos como atividade (vida) economicamente significativa, embora tenha sofrido um processo específico de "esvaziamento" – perda de população residente e migração progressiva de sedes de empresas com seu pessoal de gerência e alta administração para outras centralidades (SANDRONI, 2004, p. 368-9).

leste e oeste do Vale. Mas, principalmente, tratava-se de dar solução a questões relativas à macrodrenagem do Vale, para resolver o constante problema das enchentes na época de chuvas, que interrompia a principal ligação viária da cidade no sentido norte-sul. Portanto, inscreve-se nesse contexto - aqui apresentado de forma resumida – o concurso público nacional de projetos promovido pela EMURB em 1981, na administração de Reynaldo de Barros, para a reurbanização do Vale do Anhangabaú, que teve como vencedora a equipe liderada pelos arquitetos Jorge Wilheim, Rosa Kliass e Jamil Kfouri[12]. O projeto de Plano Diretor 1985-2000 apontou a "reurbanização do Vale do Anhangabaú" como uma das oito operações urbanas para o Centro (SEMPLA 1985, Quadro 15, p. 198)[13].

As obras no Vale do Anhangabaú, iniciadas em 1986 no governo de Jânio Quadros como parte do Plano Viário daquela administração, encontravam-se em andamento quando assumiu a prefeita Luiza Erundina, em 1989. Procedendo à revisão do plano de obras da gestão anterior, foi decidido que a obra do Anhangabaú teria continuidade pelo significado que o local tinha para uma grande parte da população[14]. A OU Anhangabaú foi formulada frente a esse contexto como instrumento que continha "mecanismos destinados à obtenção de recursos da iniciativa privada para a implantação de um programa de obras e melhorias na área de influência imediata do Vale do Anhangabaú"[15].

3.2. Território e limites

No mapa a seguir, consta a representação gráfica do perímetro delimitado[16], marcado pela Praça da Bandeira no extremo sul e pela Avenida Senador Queirós ao Norte. A leste, a seqüência Avenida 23 de Maio, Rua Cristóvão Colombo, até Rua José Bonifácio, incluindo o Largo de São Francisco; depois, seguindo pela Rua São Bento e passando pela Praça do Patriarca e pelo início da Avenida São João até o Largo de São Bento, seguindo pela Rua Florêncio de Abreu até a Avenida Senador Queirós. A oeste, da Praça da Bandeira o perímetro passa por trecho da Avenida São João até o Viaduto 9 de Julho, daí para a Avenida São Luis até a Avenida Ipiranga e Avenida Senador Queirós.

[12] O projeto foi publicado como Suplemento Especial na revista Projeto n°. 31, de julho de 1981, p. 34-51. Um relato sobre as condições de realização do projeto e da obra, bem como textos de seus autores, podem ser encontrados no artigo "Vale do Anhangabaú, SP - Nova feição do Centro", Revista Arquitetura e Urbanismo, n° 42, jun/jul 1992, p. 32-41. (NOBRE et al. 1992).

[13] As Operações Urbanas para o Centro foram as seguintes: 1) reurbanização do Parque Dom Pedro II; 2) projeto urbano com adensamento residencial na Bela Vista; 3) renovação urbana no Bairro do Brás; 4) projeto urbano com adensamento residencial em Campos Elíseos; 5) projeto urbano para a Liberdade; 6) projeto urbano na área da Ponte Pequena, com novo edifício para o Gabinete do Prefeito; 7) reurbanização do Vale do Anhangabaú; 8) projeto urbano no Largo de São Francisco (id. ibid.).

[14] Relatos dessa decisão podem ser encontrados no trabalho de Eneida Heck (2004, p. 181-2) e em artigo publicado por ocasião do término da obra (NOBRE et al, 1992, p. 34).

[15] "Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade", (SEMPLA, 1992, p. 13.

[16] Operação Urbana Anhangabaú, Lei 11.090/91, Art. 1° § 1°.

Conforme o texto acima citado e a ementa da Lei, trata-se de "programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú". O perímetro representaria, portanto, os limites dessa influência direta. Abarcando parte do chamado Centro Velho e grande parte do Centro Novo[17], área que compreende inúmeros edifícios e espaços de interesse cultural, histórico e arquitetônico, e também edificações mais recentes, compreende um conjunto arquitetônico-urbanístico de grande complexidade. Além disso, apesar do processo de relativo esvaziamento, a área central era - à época da formulação da Operação Urbana, e é ainda hoje - região de grande vitalidade. A definição desse perímetro foi

> "...fruto de um conjunto de considerações, nenhuma delas suficiente para explicá-lo, mas todas elas importantes [e...] Ampliar a área da operação para fora da rótula central importaria em enfrentar problemas de engenharia de tráfego que extrapolam o âmbito da área central" (EMURB, 1990, p. 41).

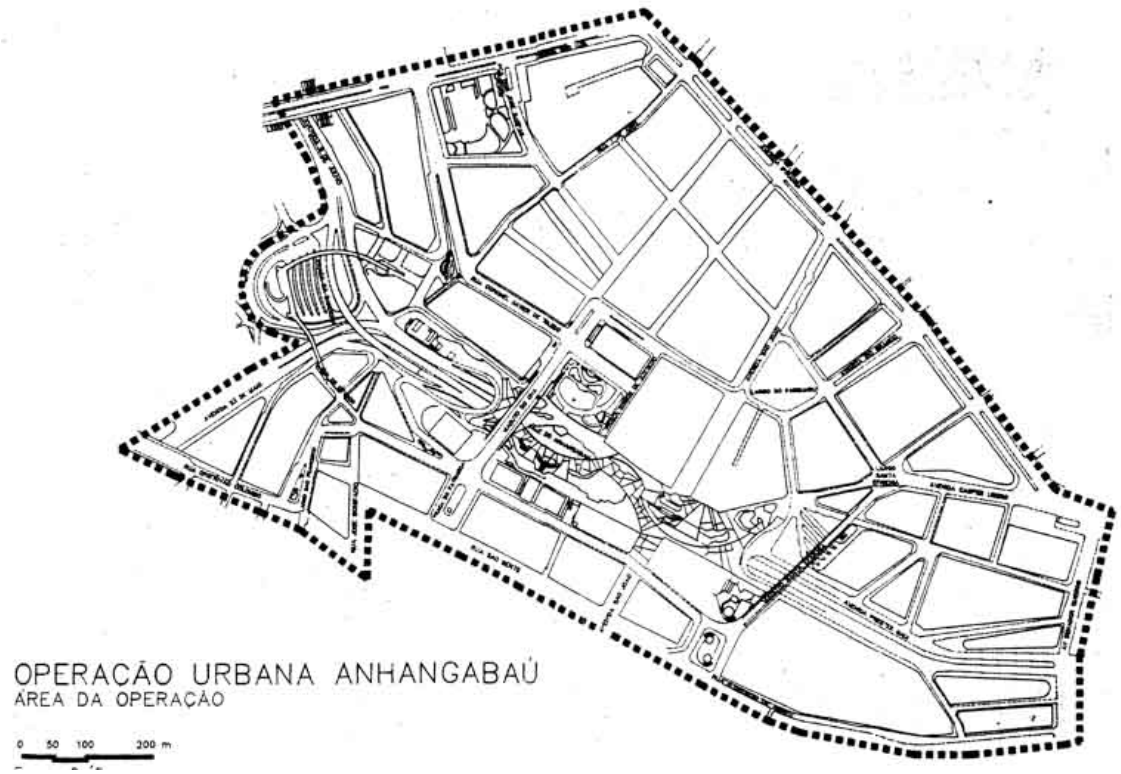


Figura 3-1. Perímetro da Operação Urbana Anhangabaú.
Fonte: SEMPLA (1992)

[17] Conforme nomenclatura usualmente empregada (cf. SIMÕES JR., op. cit., p. 164).

3.3. O Projeto de Lei e a Lei

Apoiando-se em estudos técnicos de diferentes secretarias e organismos municipais[18], o projeto de lei da Operação Urbana Anhangabaú colocava como pressuposto que a reurbanização do Vale do Anhangabaú, "investimento realizado pelo poder público", teria "grandes repercussões na Área Central". A operação foi proposta dentro de um perímetro restrito a "uma área de influência direta do Vale do Anhangabaú", com intenção de "dar início a um programa mais abrangente de melhoria da Área Central da Cidade" (id. ibid. p.6).

Motivos

Na Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei, colocava-se que o programa, em primeiro lugar, era devido à obra do Anhangabaú, que se supunha tivesse grandes repercussões na área central e que se tratava de "procurar novos parceiros e envolver toda a comunidade da área central na implantação de melhorias". O segundo motivo exposto estava vinculado à importância econômica e social do centro, mas também simbólica, associada aos "imóveis de valor histórico, cultural e ambiental que devem ser preservados" (id. ibid. p. 6).

Respondendo à questão "Por que atuar na Área Central?", o texto explicativo do projeto de lei apontou duas razões principais:

i) o papel desempenhado pelo Centro, "local de permanência e passagem para uma população expressiva e de composição muito variada";

ii) o retorno dos investimentos da iniciativa privada na área, "mantendo a vitalidade, a dinamicidade e diversidade características das Áreas Centrais" (id. ibid. p.26).

Identificava-se uma "recuperação da atratividade do Centro", que a Prefeitura teve que "antecipar e coordenar [...] controlando-a" (id. ibid. p. 28). Afirmava-se que as restrições impostas pela Lei de Zoneamento, ao lado da pequena dimensão dos lotes na área, apresentavam-se como obstáculos para essa retomada, sendo necessários mecanismos que permitissem sua superação.

[18] Foi usado aqui como principal referência o caderno editado pela EMURB, com data de janeiro de 1990, com o título O**peração Urbana Anhangabaú – Apresentação. Projeto de Lei. Anexo I.** (EMURB, 1990). A minuta do Projeto de Lei foi elaborada após discussões realizadas com a participação de representantes da EMURB; da SEMPLA, do Departamento de Patrimônio Histórico – DPH da Secretaria Municipal de Cultura – SMC, da Secretaria Municipal de Transportes – SMT, da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB e da Administração Regional da Sé – AR-SE.. Essas discussões desenvolveram-se a partir de um primeiro texto, intitulado "Operação Anhangabaú" que reunia um estudo de viabilidade econômica e um estudo urbanístico envolvendo a preservação do patrimônio, o sistema viário, a organização do espaço e o desenho urbano (EMURB, 1990, p.25).

Objetivos

Os objetivos gerais colocados pela Operação Anhangabaú foram: melhorias na paisagem urbana e na qualidade ambiental; melhor aproveitamento de imóveis vagos ou subutilizados, preservação do patrimônio e regularização de imóveis em desacordo com a legislação urbanística vigente; ampliação e articulação dos espaços públicos existentes e solução às moradias subnormais na área de intervenção. Foram definidas as seguintes diretrizes urbanísticas (Art. 2°):

i) "abertura de praças e passagens para pedestres, cobertas ou não, no interior das quadras";

ii) "estímulo ao remembramento de lotes de uma mesma quadra e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos ";

iii) "restrição e disciplina do transporte individual e maior eficiência do transporte coletivo";

iv) "uso de mecanismos" que propiciassem "obras de conservação e restauro dos edifícios de interesse histórico-arquitetônico e ambiental";

v) "incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas";

vi) "composição das faces das quadras de modo a valorizar os imóveis de interesse arquitetônico e promover a harmonização do desenho urbano";

vii) "adequação do mobiliário urbano existente e proposto" aos objetivos da Operação

viii) "incentivo ao uso residencial na área da Operação".

Mecanismos

Para a consecução destes objetivos – com a participação da iniciativa privada e seguindo as diretrizes acima – foram definidos quatro[19] mecanismos. O primeiro deles permitia **exceções à legislação de uso e ocupação do solo** em vigor, no perímetro da operação, nos moldes das Operações Interligadas, com contrapartida financeira a ser depositada em conta vinculada à Operação Anhangabaú administrada pela EMURB. A função dessa derrogação foi explicada como incentivo ao melhor aproveitamento dos terrenos vagos ou subutilizados, para "compor o desenho da paisagem urbana" e levantar recursos para a realização de melhorias nos espaços públicos. Para atender às solicitações para essas exceções, foi estabelecido um estoque de área construída adicional correspondente a 150 mil metros quadrados, equivalente a 4,87% da área construída

[19] Adotou-se aqui a enumeração dos mecanismos propostos tal como apareceu na redação final da Lei 11.090/91, reiterada em "Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade", op. cit., p. 14.

existente no perímetro da operação (3.080. 855 m²). Os beneficiários da derrogação dos índices urbanísticos seriam definidos pela ordem de protocolamento das propostas que implicassem em aumento da área construída, e a contrapartida financeira não poderia ser inferior a 60% do valor do benefício adquirido.

Um segundo mecanismo permitiu a **regularização de construções, reformas e ampliações** executadas em desacordo com a legislação vigente até a data da lei. A contrapartida, neste caso, correspondia a 200% do benefício concedido.

O terceiro mecanismo foi a **transferência de potencial construtivo** dos imóveis de valor histórico e arquitetônico para outros terrenos, adotando-se um coeficiente de aproveitamento igual a seis vezes a área do terreno do imóvel preservado. Esse mecanismo teria por função promover a conservação e restauração dos edifícios, de modo semelhante à Lei 9.725/84. [20] Entretanto, a transferência de potencial construtivo dava-se por equivalência de valores e não de áreas – o que, como era presumido, tornaria a transferência mais interessante para os investidores imobiliários. Parte do diferencial de valor auferido na transação seria obrigatoriamente destinada à conservação e à restauração do imóvel, cujo projeto deveria ser desenvolvido segundo diretrizes definidas pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial[21] e submetido à aprovação da Secretaria Municipal de Cultura – SMC e, em caso de zonas de uso Z8-200 (imóveis preservados), também pela SEMPLA.

O quarto mecanismo previsto permitiu a **cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo**, com o objetivo de aumentar e organizar o espaço para a circulação de pedestres. Além da abertura de espaços e passagens no interior das quadras, ligações aéreas ou subterrâneas entre edificações "procurando superar as limitações da construção lote a lote". A contrapartida financeira seria definida caso a caso, pela impossibilidade de fixar um critério único para seu estabelecimento.

Incentivos

A transferência de potencial construtivo foi considerada como mecanismo de incentivo para a preservação e conservação de imóveis tombados. Para as propostas

[20] Lei 9.725 de 2 de julho de 1984, Diário Oficial do Município, 03/07/84, estabelece para fins de preservação dos bens arquitetônicos tombados, a transferência de potencial construtivo. Além da própria compensação relativa à transferência de potencial construtivo, a lei atuou como fator inibidor de demolições e destruições, já que não se poderia realizar essa transferência caso o imóvel fosse demolido ou destruído.

[21] Cf.próximo tópico, Operacionalização.

protocoladas durante o primeiro ano de vigência da lei, solicitando modificação nos índices urbanísticos, seria concedido um desconto de 40% na contrapartida financeira.

Benefícios públicos

Respondendo à questão "Quais os benefícios públicos da Operação Anhangabaú?" foram assim explicitados:

i) "obtenção de recursos para o poder público introduzir melhorias na área;

ii) controle e melhoria da Paisagem Urbana;

iii) melhorias nos espaços públicos

iv) incentivo à preservação de imóveis de interesse histórico, arquitetônico ou paisagístico

v) aumento da atratividade da Área Central para o exercício de atividades diversificadas, aumentando seu dinamismo e conveniência" (id. ibid. p. 31).

Programa de obras

O programa de obras associado a esses objetivos, constava do Quadro I anexo à Lei, que está reproduzido na próxima página.

Instâncias de participação

A questão da participação da população foi tratada em um dos tópicos do já mencionado texto explicativo. Considerava-se que "mecanismos efetivos" através dos quais "seus atuais moradores e usuários permanentes" seriam necessários no sentido de desencadear "processos de gestão urbana conjunta onde o papel da cidadania passa a ter ...uma importância tão efetiva quanto o papel do Poder Público" (id.ibid.p. 32). Entretanto, não há menção a instâncias e procedimentos concretos que possibilitassem essa participação. A Comissão Normativa de Legislação urbanística - CNLU, com suas limitações de ordem representativa[22], era a única instância em que parcelas organizadas da sociedade teriam participação.

Audiências públicas para a discussão de propostas foram previstas apenas nos casos em que fosse solicitada cessão de espaço aéreo ou subterrâneo, casos esses em que as audiências seriam divulgadas pela CNLU e publicadas em um dos dois jornais de maior circulação com pelo menos 15 dias de antecedência.

[22] Cf. Capítulo 8.

LEI 11.090 DE 16 DE SETEMBRO DE 1991 QUADRO - PROGRAMA DE OBRAS NA ÁREA CENTRAL		
Atividade/Projeto		Localização
1. Reurbanização	1.1	Vale do Anhangabaú
2. Remanejamento	2.1	Praça Ramos de Azevedo/Entorno do Teatro Municipal
	2.2	Rua Boa Vista
3. Implantação de Boulevard	3.1	Av. São João - do início até Av. Ipiranga
	3.2	Rua Xavier de Toledo
	3.3	Av.Ipiranga - da [Av.] Cásper Líbero até Av. São Luis
	3.4	Rua Conselheiro Crispiniano
4. Implantação de Calçadão	4.1	Rua Sete de Abril
	4.2	Rua José Bonifácio
	4.3	Rua do Ouvidor
5. Restauro e Re-implantação de esculturas e ouras melhorias	5.1	Pça. Ramos de Azevedo/jardins
	5.2	Viaduto do Chá
	5.3	Ladeira da Memória
	5.4	Galeria Prestes Maia
	5.5	Av. Prestes Maia
	5.6	Praça Pedro Lessa
	5.7	Largo Paissandu
	5.8	Praça D. José Gaspar
6. Manutenção	6.1	Calçadão existente
	6.2	Viaduto Santa Efigênia
7. Canalização	7.1	Macrodrenagem do vale do Anhangabaú
8. Sistema Viário	8.1	Passagem em desnível Av. Senador Queirós sob Av.Prestes Maia

Quadro 3-1. Reprodução do Programa de Obras da Operação Urbana Anhangabaú.
Fonte: Lei 11.090/91, Anexo I.

Pressupostos

São chamadas aqui de pressupostos as considerações feitas a respeito do estabelecimento do limite de "área adicional vendável" (id. ibid. p. 42). O tópico de número 7 do texto explicativo foi dedicado a responder se o sistema viário comportaria um maior adensamento da área central. Para respondê-la, a argumentação foi desenvolvida com base em estudos de engenharia de tráfego realizados pela Companhia de Engenharia de Tráfego - CET que correlacionaram tipo de uso (habitação, comércio e serviços),área construída proporcional aos usos e circulação de automóveis.

A pior das condições – identificada com 250.000 m² de área construída de escritórios – geraria no horário de pico de entrada, pela manhã, um volume de 2.600 veículos. Com base nessa quantificação, realizou-se cálculo de carregamento do sistema viário de acesso à Rótula Central provindo de todos os quadrantes da cidade. Concluiu-se que, apesar do sistema viário estar próximo de condição de saturação, tal fato devia-se principalmente ao tráfego de passagem, e não ao tráfego local – aquele com destino específico ao centro. Os reflexos[23] do adensamento na área da Operação Urbana sobre a circulação de veículos seriam admissíveis, portanto.

O outro conjunto de considerações relaciona-se a esta primeira e tem como resultado a fixação do número de 150.000 m² para o estoque de potencial construtivo adicional. A área desse estoque foi definida com base em quatro simulações hipotéticas de possíveis respostas à questão: "Qual a área construída necessária para corrigir aquelas falhas apontadas no desenho urbano das faces de quadra incluídas no perímetro?" (id. ibid. p. 42). A consideração do impacto admissível da área total de construções novas sobre a circulação de automóveis no sistema viário foi decisiva para a definição do estoque. Nessas quatro hipóteses foram estabelecidas correlações entre áreas de lotes vagos, áreas de lotes com construções demolíveis, coeficiente de aproveitamento médio existente e resultante (após a construção de novos empreendimentos) e o impacto sobre a circulação de veículos.

Um dos critérios utilizados foi a consideração dos perfis das faces de quadra e as características das novas construções – principalmente o número médio de pavimentos – "necessário para preencher harmonicamente os vazios e falhas existentes" (id. ibid. p. 43). Considerado também foi o volume de novas construções nos últimos três anos na área da Operação – "habite-se" concedido para 25.000 m². Esperava-se que em função do término das obras do Anhangabaú houvesse um incremento substancial no número de novas construções, mesmo independentemente da Operação Urbana, realizadas segundo as restrições vigentes do zoneamento, que para toda a área da Operação admite CA = 4, pois e encontra em Z5, com exceção de quadras lindeiras à Avenida Senador Queirós, em Z3. Assim, em conclusão, estimou-se que as concessões através de outorga onerosa realizadas através da Operação em conjunto com as novas construções futuramente aprovadas com base na legislação de zoneamento não deveriam ultrapassar o limite de 250.000 m².

3.4. Operacionalização

A operacionalização da Operação Urbana implicava a apresentação de propostas em conformidade a editais publicados no Diário Oficial do Município. As propostas deveriam seguir as normas colocadas pelo Edital, que se encontram resumidas no quadro a seguir.

[23] Note-se que o termo "impacto" não era corrente à época, raramente aparecendo nos documentos aqui citados.

Lei 11.090/91 – Operação Urbana Anhangabaú - Edital 01/91
Critérios para cálculo de contrapartida financeira

1. Exceções à legislação de uso e ocupação do solo - cálculo da contrapartida financeira: baseada no valor de mercado do metro quadrado do terreno objeto de proposta para a concessão de permissão para a área construída solicitada (critério do terreno virtual). Expressava-se pela seguinte fórmula:

$$C = \frac{0{,}6 \times Vt \times Aa}{CA}$$

onde:
C= valor da contrapartida em cruzeiros
Vt = valor de mercado do metro quadrado (m²) do terreno, expresso em cruzeiros;
Aa = área adicional
CA = coeficiente de aproveitamento permitido pela legislação vigente para o terreno

2. Critério para cálculo da contrapartida nos casos de regularização: resultante da seguinte fórmula:

$$CR = \frac{Ace - Acp}{CA} \times Vt \times 2$$

onde:
CR - contrapartida para regularização expressa em cruzeiros.
Vt - valor de mercado do m² do terreno objeto da proposta.
Ace - área construída existente.
Acp - área construída permitida.
CA - coeficiente de aproveitamento permitido pela legislação vigente.

Os critérios 1 e 2 acima seriam utilizados sempre que fosse possível relacionar o benefício com um terreno virtual. Os demais casos seriam definidos a partir de estudos e propostas do Grupo de Trabalho Intersecretarial.

3. Transferência de potencial construtivo - critério de cálculo da área construída adicional a ser transferida: nos casos da transferência de potencial construtivo dos imóveis preservados para outros imóveis fora do perímetro da Operação Urbana, foi utilizada a seguinte fórmula:

$$A.c.a. = \frac{Vtp \times Cac}{Vtc \times Cap} \times Pcnu$$

onde:
A.c.a. - área construída adicional no imóvel cessionário.
Vtp - valor de mercado do m² de terreno do imóvel preservado expresso em cruzeiros.
Vtc - valor atual de mercado do m² de terreno do imóvel cessionário expresso em cruzeiros.
Cac - coeficiente de aproveitamento do imóvel cessionário.
Cap - coeficiente de aproveitamento do imóvel preservado (Cap =6).
Pcnu - potencial construtivo não utilizado do imóvel preservado expresso em m^2.

Restrições para a transferência de potencial construtivo:
1) O adicional de área construída no imóvel receptor não poderia fazer com que o CA resultante ultrapassasse o limite de 50% do CA permitido;
2) Zonas de uso Z1, Z9, Z14, Z16, Z8-100, áreas de proteção aos mananciais, a área da própria Operação Urbana, nos corredores de usos especiais Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4 lindeiros a Z!, e nos corredores Z8-CR5 e Z8-CR6.

4 Casos de cessão de espaços públicos, a contrapartida seria definida em função do interesse para a Operação Urbana, do benefício para os usuários, da proposta financeira do proponente e de critérios já utilizados pelo Poder Público em outras ocasiões. Seria estudada caso a caso pela impossibilidade de fixação de um critério único.

Quadro 3-2. Procedimentos para propostas apresentadas.

Quadro resumo, Operação Urbana Anhangabaú. Fonte: Edital Operação Urbana Anhangabaú – 01/91

As propostas eram examinadas por Grupo de Trabalho Intersecretarial instituído pela Portaria nº. 328 de 3 de outubro de 1991 que, sob a coordenação da EMURB[24], tinha por incumbência examinar todas as propostas apresentadas, elaborando parecer técnico para a deliberação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU[25].

Conforme o quadro acima, o cálculo da contrapartida seria realizado segundo o "critério do terreno virtual", ou seja, a área de terreno que deveria ser adquirida pelo proponente para possibilitar que a área de construção pleiteada fosse de fato construída. Inexistente de fato, essa área de "terreno virtual" permitiria a área de construção adicional, isto é, além da área construída permitida pela legislação[26]. Desse modo, o cálculo da contrapartida vincula-se ao preço de mercado do terreno existente, como se o proprietário estivesse adquirindo terreno a mais para poder construir a área adicional. O preço de mercado do terreno seria determinado através de laudo de avaliação realizado por perito capacitado e constaria da proposta. No quadro a seguir, é apresentado o procedimento de cálculo para a determinação da área de *terreno virtual* correspondente a uma área adicional de construção dada.

Fica evidente que o cálculo do terreno virtual – assim os demais cálculos relativos a contrapartidas - repousam sobre o coeficiente de aproveitamento, que corresponde à forma que assume a restrição ao direito de construir na legislação de zoneamento.

Além do valor da contrapartida, a análise das propostas deveria abarcar os seguintes aspectos:

i) o "impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno e à qualidade ambiental"

ii) uso e ocupação do solo na vizinhança e suas tendências recentes

iii) a valorização paisagística dos logradouros e imóveis a preservara articulação e o encadeamento dos espaços públicos e semi-públicos

iv) o aproveitamento da volumetria das edificações e a correção dos elementos interferentes tais como: empenas cegas, fundos de edificações, visando à harmonização do desenho urbano".

[24] Formado por representantes dos seguintes órgãos: EMURB (coordenação; Secretaria de Administrações Regionais – SAR; Secretaria Municipal de Transportes – SMT; Secretaria Municipal de Cultura – SMC; Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB; Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA.

[25] Para caracterização e composição da CNLU, cf. item 12.2 neste trabalho.

[26] A cobrança de contrapartida pelo cálculo de terreno virtual é uma das formas que pode assumir a outorga onerosa do direito de construir, baseada na separação entre o direito de propriedade do solo e o direito de construir, que está na origem do "solo criado". Ribeiro e Cardoso fizeram uma retrospectiva da questão em trabalho recente. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 120-123)

Procedimento de cálculo para estabelecer área de *terreno virtual*

Com base nas fórmulas e na nomenclatura utilizada nos procedimentos de cálculo de contrapartidas apresentados no Quadro 2-2 acima, o cálculo da área de *terreno virtual* deve dar resposta a uma questão com o seguinte enunciado:

Sabendo que é permitido construir uma área igual a *Acp* e que essa área será igual à área do terreno existente *(At)* multiplicada por um coeficiente de aproveitamento definido (*CA)*, qual seria a área de terreno a ser adquirida *(Atv)* para obter uma área de construção total igual a *Act* ?

Tem-se que

$$Act = (At + Atv) \times CA$$

onde:
Act =área construída total em m²;
At = área de terreno em m²;
Atv = área de terreno a adquirir (terreno virtual) em m²;
CA = coeficiente de aproveitamento permitido.

A área de construção adicional *(Aca)* seria dada por

$$Aca = Atv \times CA$$

ou por

$$Aca = Act - Acp$$

e a area de construção permitida *(Acp)* é dada por

$$Acp = At \times CA$$

Quadro 3 -3. Área de "terreno virtual".

Elaboração própria com base nos procedimentos constantes do Edital 01-91 da Operação Urbana Anhangabaú.

Do processo de análise poderia partir indicação de diretrizes para obras complementares a serem realizadas pelo interessado, de modo a atender requisitos tais como número de vagas adicionais para estacionamento, espaços para acesso de veículos, adequação da volumetria da edificação ao entorno, entre outros.

3.5. Resultados

O prazo de vigência da Operação Urbana Anhangabaú foi estipulado em três anos e expirou em 16 de setembro de 1994. Até setembro de 1992, apenas cinco propostas haviam sido protocoladas, três das quais se utilizavam do mecanismo de regularização. A primeira a ser aprovada foi relativa à regularização de 5.368,29 metros quadrados de área construída pela Bolsa de Valores de São Paulo, com contrapartida financeira estipulada em US$ 2.666.665,00[27]. A arrecadação total conseguida através da Operação durante seu

[27] "Participação da Iniciativa Privada na Construção da Cidade", op. cit., p. 15.

período de vigência foi estimada em cerca de US$ 4,0 milhões[28], o que daria a dimensão do insucesso relativo da operação, pois a expectativa de arrecadação pelas contrapartidas financeiras seria da ordem de US$ 100 milhões se todo o potencial construtivo previsto pela Operação Urbana houvesse sido utilizado pelos empreendedores privados[29].

3.6. Discussão

O mecanismo fundamental da Operação Urbana foi derivado dos procedimentos adotados nas Operações Interligadas – a cessão onerosa do direito de construir, para proprietários individuais, acima dos limites permitidos pelo coeficiente de aproveitamento definido nas leis de uso e ocupação do solo. Baseada na idéia de "solo criado", ou seja, em um terreno adicional criado virtualmente para corresponder à área excedente de construção, a contrapartida financeira seria definida com base nesse critério.

Quanto à regularização de imóveis, o instrumento incorpora mecanismo utilizado nas inúmeras anistias concedidas pelo município para regularização de imóveis em desacordo com a legislação de uso e ocupação do solo. Em relação às anistias, a penalidade adicional consistia na realização dos cálculos para a contrapartida como se o infrator estivesse adquirindo o direito de construir com base no dobro da área de terreno virtual estabelecida em função da área construída irregular.

Ao objetivo de recuperar parte dos investimentos realizados na obra do Anhangabaú através dos mecanismos de outorga onerosa de cessões urbanísticas, foram agregados objetivos de caráter mais amplo, vinculados à recuperação da área central. Ações de remanejamento no interior das quadras, a composição harmônica de faces de quadra, a integração de quadras através da cessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo, a harmonização do desenho urbano, apesar de serem colocadas como objetivos e diretrizes urbanísticas, têm caráter mais indicativo que propositivo, pois não há definição de instrumentos específicos para efetivamente realizá-los. Quanto ao objetivo de incentivar o uso habitacional na área da Operação, a única medida concreta proposta na Lei encontra-se no Art. 3°, § 3°: "No caso de propostas que envolvam áreas em que existam habitações

[28] Estimativa apresentada pelo arquiteto José Eduardo de Assis Lefévre, Diretor do Departamento de Operações Urbanas da EMURB no 7º Painel de Mercado promovido pelo Secovi / SP e pelo Instituto de Engenharia em 30 de junho de 1994, citado no artigo "Todos juntos, por São Paulo" IN **Indústria Imobiliária**, nº. 36, agosto de 1994, reproduzido em **Viva o Centro na Imprensa**, ano IV, nº. 8, março de 1995.

[29] Alberto Mawakdiye, "O centro das atenções" in Revista CONSTRUÇÃO São Paulo, nº. 2470, 12/06/95, p. 16-17. O artigo apresenta dados colhidos junto à EMURB à época de sua publicação.

sub-normais, os proponentes deverão incluir em seu escopo a solução do problema habitacional dos seus moradores".

Entre os cinco benefícios públicos apontados como resultantes da Operação[30], o principal foi "a obtenção de recursos para o poder público introduzir melhorias na área". Ou seja, um dos principais efeitos esperados da Operação Urbana seria a possibilidade de geração de recursos adicionais para o financiamento de ações de melhoramento, independentemente dos recursos orçamentários usuais, que seriam empregados em finalidades prioritárias[31]. Sendo assim, os benefícios seriam indiretamente alcançados pela prioridade dada à aplicação dos recursos orçamentários em programas sociais. Entretanto, não ficaram explícitos na formulação do instrumento quais seriam os programas que estariam sendo beneficiados.

Quanto aos demais benefícios enumerados, difícil negar que sejam de interesse público, mas não é sempre fácil identificar a quem beneficiariam diretamente, quais os meios através dos quais seriam alcançados, tampouco como pode ser avaliada a eficácia desses meios. È o caso da resolução das habitações subnormais, mencionadas na lei como um de seus objetivos, mas para os quais não foram encontradas propostas específicas no instrumento. O benefício de "melhorias nos espaços públicos" pode ser associado às obras de remodelação e de manutenção listadas no programa de obras, e beneficiariam em princípio a todos os usuários da área central. A preservação de imóveis de interesse histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, benefício suposto como de interesse geral da sociedade[32], contando com o mecanismo de transferência de potencial construtivo com base em coeficiente de aproveitamento CA = 6 como estímulo adicional (frente ao CA=4 da legislação de zoneamento), poderia ter tido algum resultado, mas não houve propostas aprovadas nesse sentido.

Quanto ao aumento da atratividade da área central para atividades diversificadas, que também pode ser compreendido como de interesse geral da população, a formulação é genérica, não permitindo especificação dos beneficiários ou de mecanismos para alcançá-lo, a não ser a pressuposição genérica de que o adensamento construtivo esperado seria acompanhado pelo desenvolvimento dessas atividades, mencionadas também de forma

[30] Como visto acima, além da obtenção de recursos, o controle e melhoria da Paisagem Urbana; a melhoria dos espaços públicos; a preservação de imóveis significativos; e o reforço da centralidade diversificada da área central.

[31] Conforme a Exposição de Motivos do Projeto de Lei: "A participação da iniciativa privada na Operação Anhangabaú em termos de obtenção de recursos se faz necessária diante dos parcos recursos municipais frente ao grande número de problemas sociais que são prioritários para essa administração" (EMURB, op. cit., p.7).

[32] Embora continuem a ser objeto de polêmica e disputa as questões do quê preservar, como preservar, para quem preservar e com que finalidades e usos; e apesar de todo o conhecimento acumulado sobre o tema da preservação e de sua formalização na legislação de preservação do patrimônio edificado.

genérica[33]. Quanto aos beneficiários do "controle e melhoria da Paisagem Urbana", pode-se afirmar igualmente que seriam todos os componentes da sociedade, de modo geral. Entretanto, quanto à definição de ações e meios efetivos para alcançar esse benefício e quanto às próprias definições do que seja a melhor paisagem urbana - para quem, com quais conteúdos e com quais finalidades - o terreno é amplo e marcado por inúmeras disputas e conflitos. Mesmo o objetivo de "compor as falhas do desenho urbano da cidade"[34], relativo ao campo da forma urbana em sentido arquitetônico, está sujeito a inúmeras interpretações – sendo apenas uma delas a homogeneização das faces de quadra tendo em vista alcançar uma regularidade com base em um gabarito médio.

A participação na Operação Urbana e a aquisição de parcela do estoque de potencial adicional davam-se pelo protocolamento de propostas de empreendimento, sem estabelecimento de outra ordem de prioridade. Por outro lado, embora a participação popular no processo tenha sido apontada como desejável, não foram ao mesmo tempo apontados caminhos para criação de outras instâncias de participação que não a CNLU e as audiências públicas por ela encaminhadas, apenas em relação a propostas de cessão de uso do espaço aéreo ou subterrâneo.

Foi pressuposto básico da Operação Urbana Anhangabaú um crescimento na atratividade do centro da cidade para novos empreendimentos imobiliários, apesar de reconhecida a tendência de migração de atividades empresariais e de serviços para outras regiões da cidade (Paulista e Faria Lima são mencionadas). A cessão onerosa de potencial construtivo acima dos limites permitidos pelo zoneamento então vigente justificava-se assim por um hipotético crescimento da demanda por novos espaços edificados na área central, o que não ocorreu. Ao contrário, houve aumento na vacância de edifícios comerciais para escritórios[35].

Quanto aos agentes do setor privado, pode ser tomada como emblemática a postura de Luiz Antonio Pompéia, à época presidente da firma de consultoria imobiliária Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais – EMBRAESP, que desenvolveu estudo básico de empreendimento localizado no Vale do Anhangabaú, com projeto arquitetônico do arquiteto Fábio Penteado. O projeto demonstrava que o estoque de área adicional de

[33] "[...] pequeno comércio e serviço diversos existentes [...] ampliar a oferta de escritórios de bom nível", conforme a Exposição de Motivo já referida (EMURB, op. cit., p.6).
[34] Id. ibid. p. 33.
[35] O tema será tratado no Capítulo 8.

150.000 m² poderia ser esgotado em um único empreendimento[36]. Em texto intitulado "A valorização do centro da cidade", publicado algum tempo mais tarde[37], explicou sua postura provocativa naquele momento, colocando-se a favor de uma ação em grande escala, através de projetos e obras de grande porte para a reversão do quadro de declínio da área central.

> "A Prefeitura já tentou emplacar uma lei de Operação Urbana, com a pretensão de *'vender' o que ninguém estava interessado em comprar: um maior potencial construtivo que o permitido pelo zoneamento da região*.[...]. A concepção da lei baseou- se na idéia de que renovar o Centro é um benefício que o poder público presta ao empresariado, e que portanto pode cobrar por isso. A prefeitura precisa compreender que é impossível promover a revalorização e a modernização do Centro e, ao mesmo tempo, querer que o processo lhe dê lucro.[...] [deve-se investir] em projetos grandes e inovadores ... e o maior lucro para todos advirá justamente do estancamento da decadência na região." (POMPÉIA, in ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, 1994 – ênfase adicionada)

O pronunciamento de Pompéia ressalta um aspecto de fundamental interesse para a compreensão da atitude do setor de empreendimentos imobiliários: a outorga onerosa de potencial construtivo, principal mecanismo da Operação Urbana, derivado das Operações Interligadas, é compreendida em sentido estrito como compra de exceção ao zoneamento. Uma mercadoria para a qual pode haver demanda ou não, que ninguém é obrigado a comprar, e que tampouco poderá comprar aquele que não tiver meios para tal.

A Operação Urbana Anhangabaú, primeira entre as operações urbanas formuladas e implementadas para o município de São Paulo, teve declarado seu caráter experimental de "área piloto" – mas também implicou um modelo de formulação, que comungaria seu desenho básico com as demais operações.

> "A Operação Anhangabaú tem caráter experimental, como uma área piloto, cujos resultados são de mais fácil controle" (EMURB, op. cit. p.41).

Com estruturação semelhante à das duas outras operações desenvolvidas pela EMURB na mesma época - Água Branca e Água Espraiada - suas principais características seriam reproduzidas nas sucessivas operações, como será visto nos próximos capítulos. Em particular, sua reformulação através das modificações introduzidas na Operação Urbana Centro irá reiterar essas características.

[36] Segundo Pompéia, "Foi apenas um exercício, um modelo, para mostrar o absurdo de se implantar um estoque limitado de área construída" (CAMARGO, M. I., 1993, p. 9).
[37] Trata-se de publicação da Associação Viva o Centro, de 1994 (ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, 1994).

4. OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

A Operação Urbana Faria Lima foi a segunda das operações a ser aprovada como lei. Entre aquelas aqui analisadas, foi a que experimentou maior desenvolvimento, e foi qualificada como um sucesso cinco anos após entrar em vigor[1]. Introduziu uma inovação, o Certificado de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, título emitido pela Prefeitura correspondendo a quantidades de área construída adicional, posteriormente incorporado ao Estatuto da Cidade. Está associada ao prolongamento da Avenida Faria Lima, ligação perimetral que passa pela região de bairros residenciais de altas rendas do quadrante sudoeste da cidade, eixo viário contínuo paralelo às Marginais do Rio Pinheiros, entre a região da Vila Leopoldina e a região da Avenida Luiz Carlos Berrini.

As obras de prolongamento da Avenida e a Operação Urbana foram iniciadas durante a gestão de Paulo Maluf (janeiro de 1993 a dezembro de1996) e provocaram grande controvérsia. A seguir será abordado o processo de implantação da obra e de aprovação da Operação Urbana, examinando e discutindo seus resultados até o ano de 2000[2].

4.1. Antecedentes

A ocupação urbana e as transformações sucessivas na área que atualmente é objeto de Operação Urbana são parte do processo de ocupação da várzea do Rio Pinheiros iniciado a partir dos anos de 1920, processo no qual desempenharam papel fundamental a Light[3] e a Companhia City[4]. Essa última foi responsável pelo projeto e implantação do Jardim América na segunda metade da década de 1910 (WOLFF, 2001), em terras "enlameadas, descontinuadas da trama urbana e desservidas de infra-estrutura" (id. ibid., p. 83), localizada no que viria a constituir-se como área de concentração de bairros de elite -

[1] "Nessa forma [com o emprego do Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPACs] a Operação Urbana Faria Lima pode ser considerada um sucesso" (SEMPLA, 2000c, p.8).

[2] O processo de revisão que resultou em novas leis e decretos promulgados em 2004, adequando a Operação Urbana Faria Lima às diretrizes do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor Estratégico de 2002 e à regulamentação dos CEPACs em 2003, bem como as novas relações estabelecidas com a Lei de Usos e Ocupação do Solo e dos Planos Regionais aprovada em 2004, será tratado no Capítulo 10.

[3] Nome pelo qual é conhecida a "São Paulo Tramway, Light and Power Company" que teve papel fundamental no processo de urbanização de São Paulo na primeira metade do século XX. particularmente em relação à provisão de infra-estrutura de transportes e energia. Cf. trabalho de Ângelo Filardo Júnior (1998).

[4] Um resumo da atuação da Cia. City (São Paulo Improvements and Freehold Land Company Limited) pode ser encontrado no trabalho de Silvia Wolff (2001, p. 75-85). Odete Seabra em sua tese de doutoramento examinou o processo de ocupação das várzeas dos rios Pinheiros e Tietê (SEABRA, 1987).

Rua Augusta, Vila América, Jardim América, Jardim Europa, Cidade Jardim e Morumbi (id. ibid. p. 82).

> "A região sudoeste apresentava ... as maiores extensões de terras desocupadas e as zonas onde se concentrava a elite – Higienópolis e Paulista. Justamente aí se localizava a maior parte dos terrenos adquiridos pela empresa [Cia. City]... terrenos pouco valorizados, mas situados nas proximidades das áreas habitadas pelas classes abastadas" (id. ibid., p. 77).

Situada nos limites da expansão urbana no início do século XX, a região nas proximidades do Jardim América, bem como as áreas localizadas entre o espigão central e o Rio Pinheiros, foram paulatinamente ocupadas. A característica de área residencial de elite foi mantida ao longo desse processo. A Rua Iguatemi marcava, no trecho entre o antigo núcleo de Pinheiros e a passagem para o Morumbi, os limites entre a área urbanizada – parte dela constituída pelo Jardim Europa, implantado no final dos anos de 1920, na seqüência do Jardim América – e os meandros do rio.

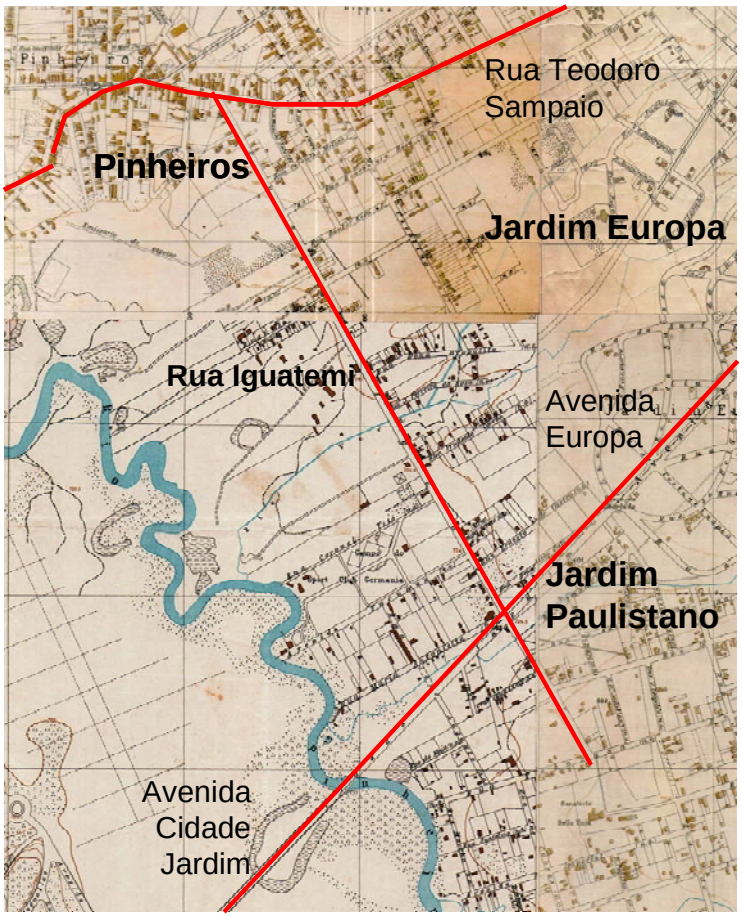


Figura 4-1 . A Rua Iguatemi, em 1930.
Fazendo a ligação entre a Rua Teodoro Sampaio e o Largo da Batata em Pinheiros às Avenidas Europa e Cidade Jardim, e ao Jardim Paulistano, em 1930. Fonte: desenho esquemático sobre trecho do Mappa Topographico do Município de São Paulo, realizado pela empresa SARA Brasil e publicado pela Prefeitura do Município de São Paulo em 1930; elaboração própria, sem escala.

A obra viária que está na origem da Operação Urbana tem como antecedente o alargamento da Rua Iguatemi no trecho de 2 km que vai do Largo da Batata em Pinheiros até a Avenida Cidade Jardim, no Jardim Paulistano. Esse primeiro trecho foi iniciado na gestão do prefeito Brigadeiro Faria Lima em 1968 e finalizado em 1970, durante a primeira gestão de Paulo Maluf (1969-1971). Posteriormente batizada com o nome do prefeito que a iniciou, a nova Avenida Iguatemi correspondeu à realização parcial de um projeto viário ambicioso que previa a ligação, paralela à marginal direita do Rio Pinheiros, entre os bairros da Lapa e Brooklyn, ao longo das antigas áreas de várzea do Rio Pinheiros, nos baixios da vertente sudoeste do espigão central da cidade.

O projeto, que deu origem à Lei 7.104/1968 aprovada pelo mecanismo do decurso de prazo[5], previa a conexão da Av. Pedroso de Moraes, na altura da Praça Roquete Pinto, até a atual Avenida dos Bandeirantes, à altura da Rua Texas. Para tal, um grande número de proprietários seria desapropriado o que, à época, provocou reações contrárias da parte da população afetada e também de vereadores de oposição. Fazendo uma descrição detalhada dos debates que acompanharam a aprovação da lei, Adriana Camargo apontou que o projeto

> "parece ter sido mesmo apenas uma operação de especulação imobiliária. Não estava previsto no Plano de Avenidas de Prestes Maia de 1930, tampouco [foi previsto] no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971." (CAMARGO, 2000, p. 44 – acrescentada expressão entre colchetes).

O na época recém-inaugurado Shopping Center Iguatemi[6], empreendimento idealizado e promovido pelo empresário Alfredo Mathias, alimentava expectativas de valorização da área. Segundo Camargo

> "Imaginava-se o *shopping* como pólo gerador de uma *nova centralidade*, a competir com o próprio centro velho da cidade, já então bastante congestionado e deteriorado." (id. ibid. p. 46).

A obra da nova avenida ficou limitada ao trecho descrito mais acima. Camargo concluiu que

> "Como conseqüência após a abertura da Avenida, seguem a verticalização de escritórios e residências de alto padrão.
>
> Assim se coroa um processo de especulação: o poder público abre a avenida com orçamento próprio, coletivamente produzido.

[5] Foi o mesmo expediente empregado por Jânio Quadros em 1988 para aprovação do Plano Diretor. Cf. Capítulo 1 deste trabalho.

[6] O Shopping Center Iguatemi foi inaugurado em 27/11/1966; Alfredo Mathias já havia realizado um empreendimento comercial semelhante a um *shopping*, mas de porte muito mais modesto, a Galeria Nova Barão, entre as ruas Sete de Abril e Barão de Itapetininga na área central (cf. Camargo 2000).

> O desapropriado, basicamente o proprietário de um comércio que se pretende renovar, é obrigado a sair. Os moradores de alta renda, garantem sua qualidade de vida urbana, ao preservar seus bairros jardins, agora transformados em zonas de usos Z1, estritamente residenciais. Ao longo da avenida recém criada, as condições para o desenvolvimento de um novo padrão de ocupação: possibilidade de verticalização e usos mistos de alta densidade, na zona de uso Z3 em volta do *shopping center*. Anunciava-se à época a consolidação de uma *"nova Avenida Paulista".*(id. ibid. p. 53).

O embrião do projeto da Operação Urbana Faria Lima teria nascido cerca de vinte anos depois, na gestão de Jânio Quadros, conforme entrevista do arquiteto Júlio Neves a Adriana Camargo. Tendo por base o projeto de avenida proposto em 1968, o projeto de "reurbanização" foi elaborado pelo Escritório Técnico Júlio Neves S. C. Ltda., pela empresa de base norte-americana Richard Ellis Consultores Internacionais de Imóveis e pela Empresa Brasileira de Estudo do Patrimônio – EMBRAESP, à época presidida por Luiz Antonio Pompéia. O projeto foi anunciado em 19 de maio de 1988 "pelo Secretário Municipal de Vias Públicas, Walter Bodini, durante o 4º Seminário de Mercado de Espaços para Escritórios promovido pela consultora Richard Ellis"[7]. Inicialmente denominado *Boulevard Zona Sul*, mudava o traçado original proposto na gestão Faria Lima para fazer a conexão com a Av. Luiz Carlos Berrini, cortando parte do bairro de Vila Olímpia.

> "...O Jânio adorou. Aí veio o governo Erundina e não fizeram (sic)...mas acabou botando (sic) o nosso projeto na sua proposta de Plano Diretor." (Júlio Neves, em entrevista a Adriana Camargo *apud* CAMARGO ibid. p. 55.)

A Operação Urbana Faria Lima foi de fato apontada como uma das Operações Urbanas passíveis de realização nas discussões sobre o projeto de lei de Plano Diretor apresentado na gestão da prefeita Luiza Erundina, em 1991, conforme foi afirmado em texto elaborado por equipe da SEMPLA e publicado em Suplemento do Diário Oficial do Município, ao final da gestão da Prefeita (SEMPLA, 1992, p. 19). Nesse texto, o projeto foi apresentado como *Operação Urbana Faria Lima-Berrini*, acompanhado do mapa reproduzido na Figura 3-2 a seguir.

Na gestão de Paulo Maluf, o projeto foi encaminhado à Câmara pelo executivo ao mesmo tempo em que, com base na lei de 1968, as obras eram iniciadas, o que provocou forte reação da população afetada pelas desapropriações e de vereadores de oposição.

[7] Conforme reportagem de Roseli Figueiredo no jornal *Shopping News* de 5/5/1988, "Nova Faria Lima: para adensar o Itaim?" (apud BELLA, 1998, p. 80).

Formaram-se os movimentos de moradores Pinheiros Vivo e Vila Olímpia Viva. Ligia Moreira Bella, que desenvolveu trabalho sobre o tema[8], afirmou:

> "Não poderia haver Operação Urbana Faria Lima sem a obra. A obra foi o desencadeante da Operação Urbana. Podemos dizer no caso da Faria Lima que a construção serviu para criar o 'fato consumado', ou seja: as desapropriações avançavam enquanto iam sendo minadas as bases dos movimentos populares contrários, até que os vereadores foram convencidos em julho de 1993, quando liberaram verba para construir [a obra de ampliação]." (BELLA, 1998, p. 83).

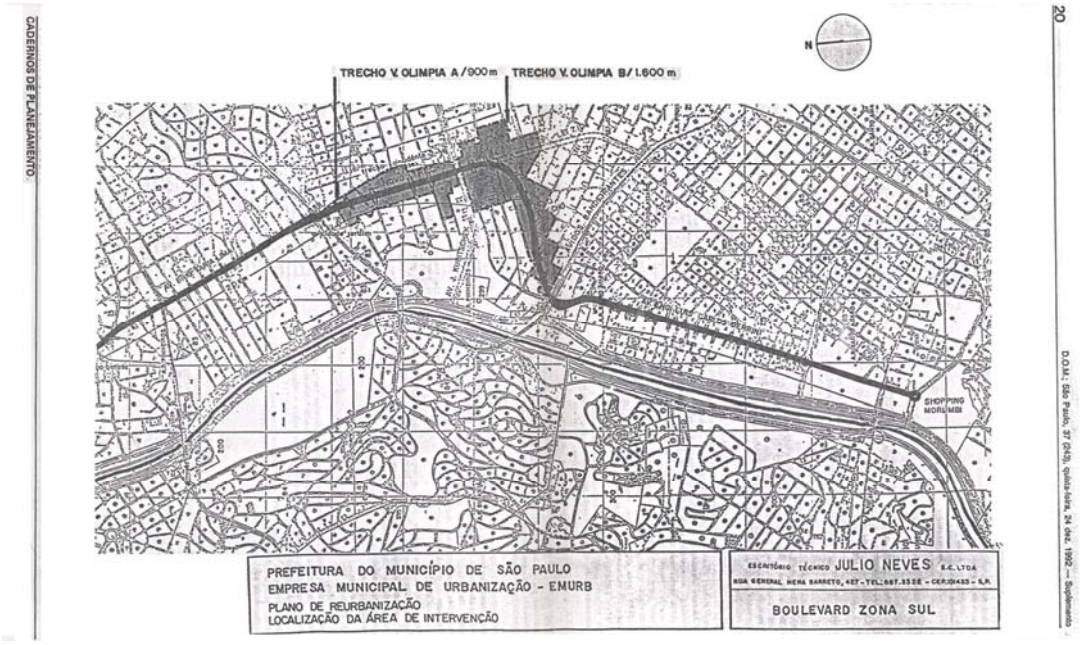


Figura 4-2 . Os limites do projeto Boulevard Zona Sul.
Apresentado como "Operação Urbana Faria Lima-Berrini" em Publicação de 1991. Fonte: SEMPLA, 1992, p. 20.

Após dois anos de negociações com ampla repercussão na imprensa, a lei foi aprovada por unanimidade, com uma ligeira mudança de traçado que preservou algumas quadras na Vila Olímpia e com a diminuição de 250.000 m² no estoque de área construtiva adicional em função dessa mudança[9]. Adriana Camargo afirmou em sua dissertação que

> "...a proposta de extensão da Avenida Faria Lima, se concretiza na gestão do prefeito Paulo Maluf, seguindo a mesma lógica que reafirma os interesses imobiliários presentes em 1968, mas com novos contornos *estratégicos*." (op. cit. p. 57, ênfase no original)

[8] Mariana Fix também fez um relato desse processo em seu livro (FIX, 2001, p. 53-67 e 100-107).
[9] Conforme artigo de Alberto Mawakdiye (1995a, p.12)

Concluindo que

> "...apesar de se tratar de momentos históricos muito distintos, o padrão de intervenção foi muito semelhante: autoritário e centralizado. As estratégias utilizadas para aprovação foram em 1968 o decurso de prazo e em 1993, o fato consumado."(id.ibid. p. 74).

4.2. Território e limites

Os limites da Operação Urbana abrangeram um conjunto de quadras ao longo do eixo da Avenida, com área aproximada de 450 ha. O seu perímetro e a divisão da área em cinco subperímetros encontram-se representados no mapa reproduzido na Figura 4-3 a seguir[10], tal como foram definidos pela lei aprovada em 1995[11]. Na direção do Jardim Europa e Jardim América e da Avenida Paulista o perímetro termina onde começam as Z1, excluídas da Operação Urbana, em direção ao rio Pinheiros chegam até a Marginal. Em direção ao Parque do Ibirapuera, o perímetro engloba um conjunto de quadras junto à Avenida Hélio Pelegrino, ultrapassando o limite da Avenida Santo Amaro. Dentro do perímetro encontram-se também a quase totalidade das quadras lindeiras à Avenida Juscelino Kubitschek.

As áreas excluídas da operação correspondem aos Clubes Pinheiros e Hebraica; à Z1 entre faixa de 50 m junto à Avenida Faria Lima, à faixa de 50 m junto à Rua Hungria,à Avenida Rebouças e à Rua Doutor Alberto Cardoso de Melo Neto; além Z9 junto à Avenida Juscelino Kubitschek e à Rua Clodomiro Amazonas. Baseados em dados de 1999 – quatro anos depois de lançada a Operação Urbana - os mapas reproduzidos nas Figuras 4-4 e 4-5 oferecem uma leitura das densidades construídas e dos usos do solo predominantes por quadra fiscal na área da operação e nas áreas vizinhas, com base em dados de 1999. Mesmo considerando que as obras já terminadas e com habite-se tenham influenciado os resultados nestes mapas, estes permitem fazer algumas considerações. No primeiro mapa (Fig. 4-4), percebe-se a baixa densidade relativa de muitas quadras dentro do perímetro, em comparação com as áreas vizinhas (Cerqueira César, Pinheiros, Itaim). No segundo mapa (Fig. 4-5), observa-se a predominância de usos mistos (residencial e comércio / serviços), mas também numerosas são as quadras com predominância de comércio/serviços e de residências verticais de alto e médio padrão.

[10] Além dos perímetros, subperímetros e das áreas excluídas, o mapa representa a localização das 85 propostas aprovadas até 15 de outubro de 2000, relacionadas nos Anexos da publicação “Operação Urbana Faria Lima” (SEMPLA, 2000c, p. 23-27)

[11] Artigo 1° da Lei n° 11.732 de 14 de março de 1995.

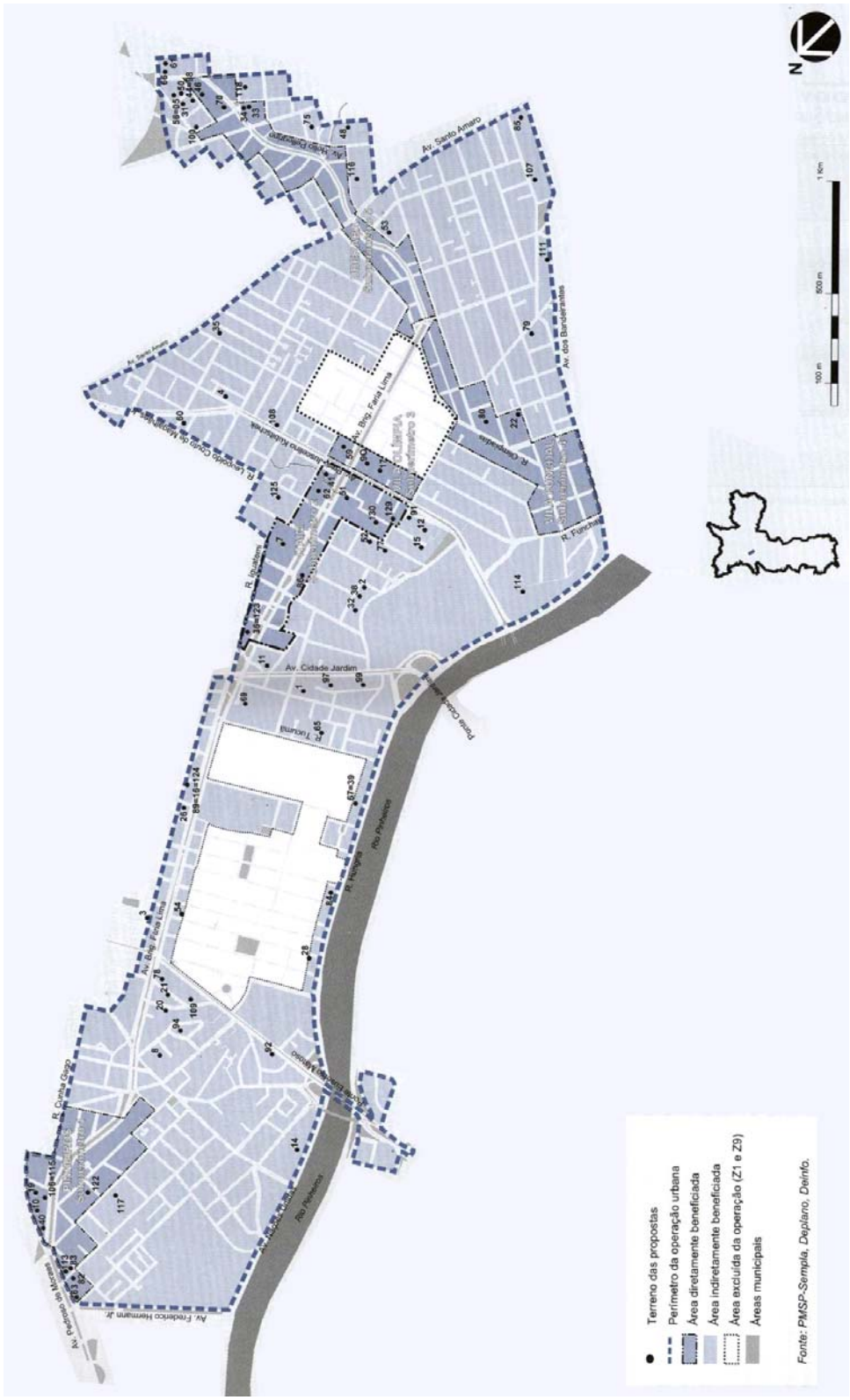


Figura 4-3 – Perímetro da Operação Urbana Faria Lima.
Com subperímetros e áreas excluídas Fonte: "Operação Urbana Faria Lima" (SEMPLA, 2000c, p. 14-15)

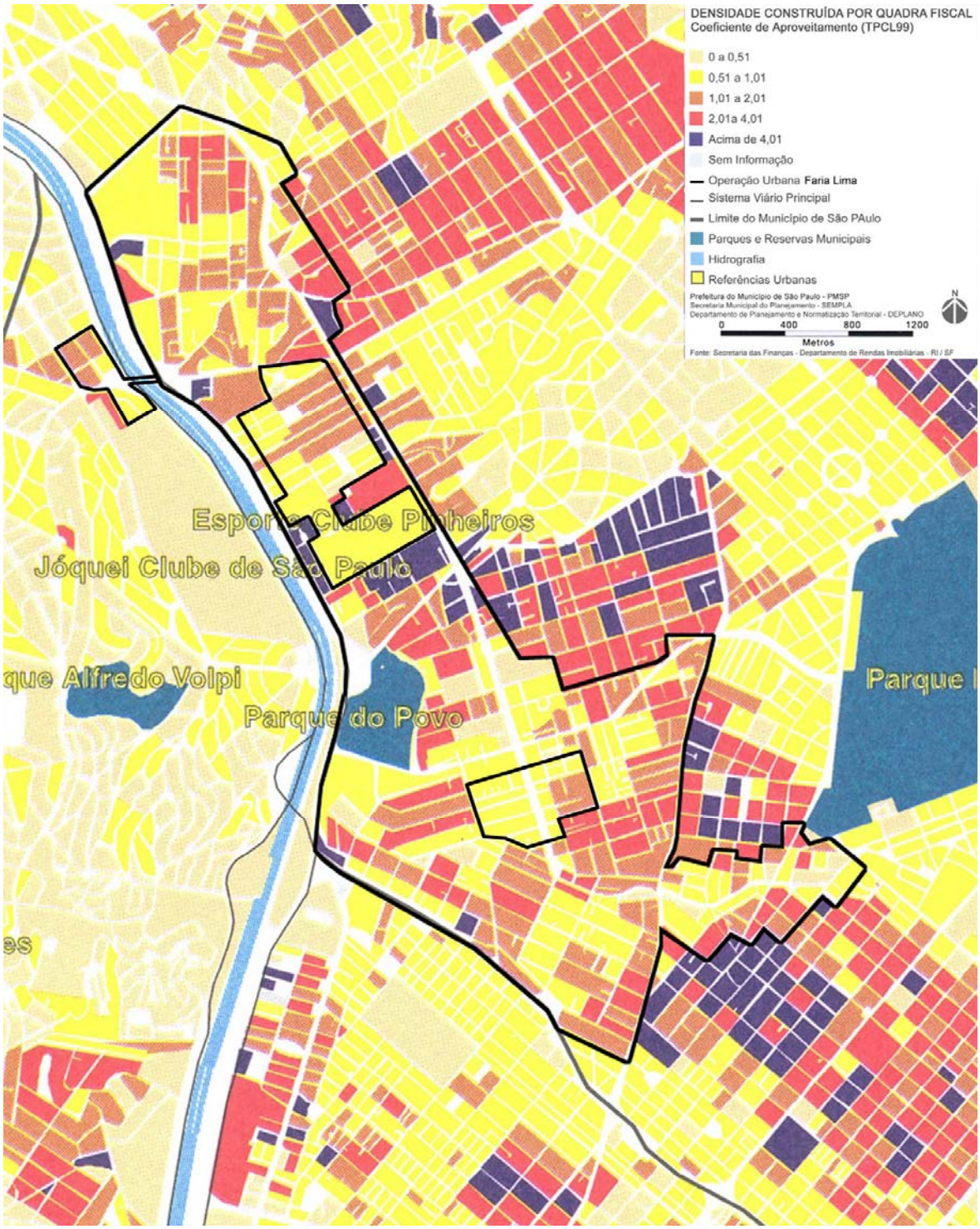


Figura 4-4 . Densidade Construída na área da Operação Urbana Faria Lima, 1999..
Fonte: "Evolução do Uso do solo nos anos 90", SEMPLA, 2000a. Mapa 2 – Densidade construída por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999.

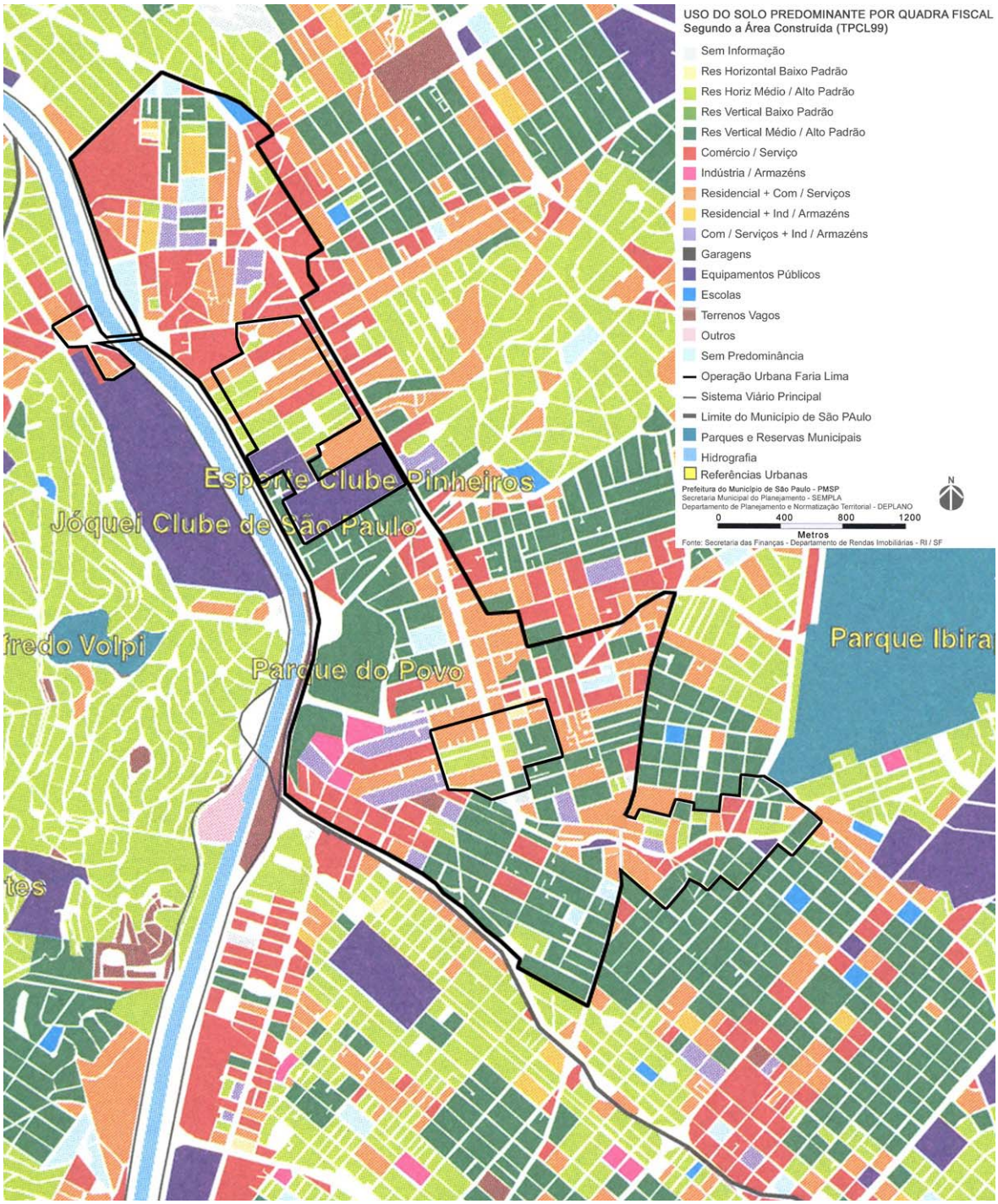
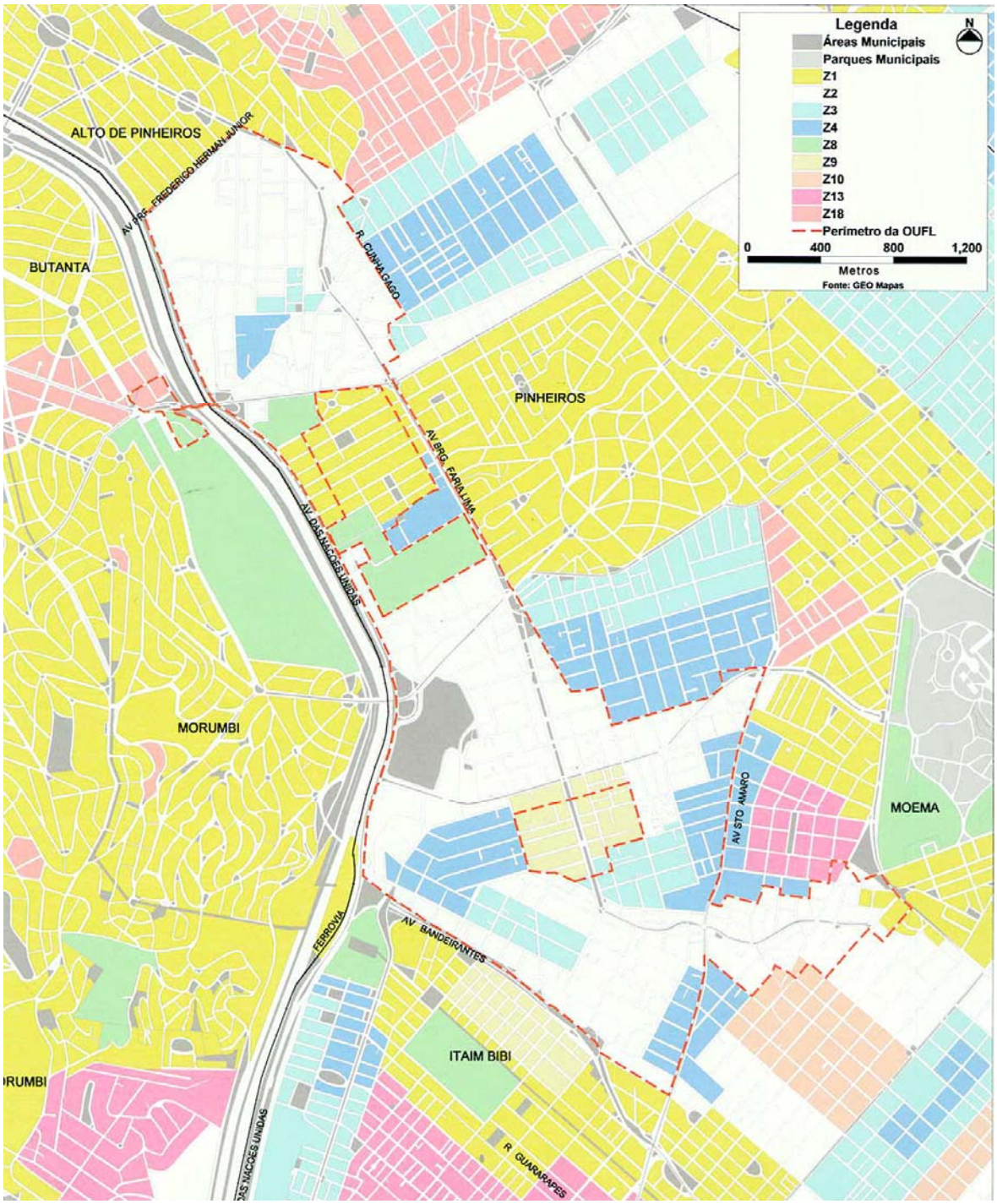


Figura 4-5. Usos do solo na área da Operação Urbana Faria Lima.
Fonte: "Evolução do Uso do solo nos anos 90", SEMPLA, 2000a. Mapa 5 – Uso do solo predominante por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999[12].

[12] Uma descrição das 15 categorias de uso do solo e dos critérios utilizados para a construção do mapa encontra-se na mesma publicação (SEMPLA, 2000a, p. 43-45).



Mapa 4-1. Zonas de uso e ocupação, Operação Urbana Faria Lima.
Mapa elaborado segundo a Legislação de Uso e Ocupação do Solo vigente em 1995. Fonte: elaboração própria sobre base cartográfica PMSP; informações sobre zoneamento – GEOMAPAS, Mapa geral de uso e ocupação do Solo de 1998.

Confrontando os mapas que constam nas figuras anteriores com as zonas de uso então vigentes – representadas no Mapa 4-1 - percebe-se coincidência considerável entre as áreas de menor densidade com as zonas de uso Z2 e Z1, como seria de esperar em função das restrições em relação à área máxima de construção permitida[13]. Assim, a flexibilização do zoneamento, promovida pela Operação Urbana permitiu o adensamento construtivo através de verticalização, abrindo novas oportunidades para empreendimentos imobiliários nessas áreas.

4.3. A Lei de 1995

Como já mencionado, o processo de encaminhamento e aprovação do projeto de lei[14] da Operação provocou debates acirrados na Câmara Municipal e a mobilização de moradores, com ampla repercussão na imprensa. O início das obras com a demolição de diversos edifícios já desapropriados, principalmente no subperímetro de Pinheiros, marcou o período final das disputas que desembocou, depois de dois anos, na aprovação da lei por unanimidade[15], denotando "a correlação de forças que conseguiu se estabelecer" e também evidenciando "diferenças de interesses apresentadas pelos próprios moradores" na aceitação das desapropriações e dos mecanismos propostos pela Operação (CAMARGO, op. cit., p. 72-73). Alterações parciais no projeto original foram fruto dessa resistência, particularmente a preservação da Z9 na Vila Olímpia, com suas características de zona de uso predominantemente residencial, sem verticalização e atividades de comércio e serviços locais.

A Lei n°. 11. 732 de 14 de março de 1995, e sua regulamentação pelo Decreto n°. 35.373 de 9 de agosto de 1995, estabeleceram as bases legais para o desenvolvimento da operação, vigorando até sua substituição pela Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima em 2004.

Na conceituação da Lei (Art. 3°), foram definidas duas categorias de áreas: as diretamente beneficiadas - em sua quase totalidade lindeiras às obras a serem realizadas - e as indiretamente beneficiadas. Para as primeiras, foram definidos cinco subperímetros: Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Vila Funchal, e Uberaba. As áreas indiretamente beneficiadas correspondem às áreas restantes não contidas nesses subperímetros, como pode ser observado no mapa da Figura 4.3. Os procedimentos de apresentação de propostas para cada categoria de área e os critérios para concessão de outorga onerosa serão diferenciados, como será visto mais à frente.

[13] Dados pelo CA= 1 para a Z1 e pela exigência de grandes áreas de terreno para alcançar o CA=2 em Z2 mediante o aumento do potencial construtivo em função da diminuição da taxa de ocupação (cf. Capítulo 11 e Anexos 17 e 18)
[14] Projeto de Lei 543 publicado no Diário Oficial do Município em 7 de agosto de 1993.
[15] Para relatos do processo, consultar os trabalhos já citados de Camargo (op. cit. p. 53-75); Fix (op. cit. p. p. 53-67 e 100-107) e Bella (op. cit. p. 72-81).

Motivos

A principal motivação apontada na Exposição de Motivos da Operação Urbana Faria Lima foi de natureza viária, para a complementação do eixo de ligação entre as Avenidas Pedroso de Moraes e Gastão Vidigal, passando pelas Avenidas Hélio Pellegrino, - então recém construída - Cidade Jardim, Presidente Juscelino Kubitschek e dos Bandeirantes, e chegando até a Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini. O trecho da Avenida Faria Lima entre o Largo da Batata e a Avenida Cidade Jardim, cruzando a Avenida Rebouças, foi apontado como o principal eixo de desenvolvimento da zona sul da cidade, sugerindo a extensão desse desenvolvimento ao longo do futuro eixo.

O Projeto de Lei destacava que as diversas melhorias resultantes de sua implementação e a incorporação de novos espaços ao Patrimônio Público seriam realizados sem a utilização de recursos orçamentários.

Objetivos

O objetivo geral da Operação Urbana foi a realização da ligação viária descrita acima. Tratava-se portanto de promover acessibilidade paralela à Marginal do Rio Pinheiros, estabelecendo a continuidade das ligações viárias entre a área do CEAGESP (Vila Leopoldina) e a região da Avenida Luis Carlos Berrini, fazendo uma articulação perimetral entre as avenidas principais que dão acesso à região de expansão de atividades do chamado terciário superior, criando alternativa ao tráfego nas Marginais do Rio Pinheiros nesse trecho.

Cinco objetivos específicos foram enumerados (Art. 4°):

i) obtenção dos recursos necessários junto a investidores e proprietários para a realização das obras necessárias, sem ônus para a municipalidade;

ii) pagamento de indenizações à vista e pelo valor justo;

iii) “melhorar a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, inclusive de habitação subnormal, e de usuários, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e da qualidade ambiental”;

iv) incentivo ao “melhor aproveitamento dos imóveis”, principalmente dos não construídos e subutilizados;

v) “ampliar e articular os espaços públicos, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres”

As diretrizes urbanísticas estão transcritas a seguir:

i) “complementação e integração do sistema viário existente na região com o macro sistema de circulação da Zona Sul, de forma a possibilitar a distribuição adequada dos fluxos de tráfego gerados pela Ponte Bernardo

Goldfarb, pelo túnel sob o Rio Pinheiros, pelos corredores de ônibus e, ainda, pela implantação dos projetos de transporte de massa, elaborados pelo Metrô e pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, para atendimento dos usuários da região";

ii) "abertura de espaços de uso público, compatíveis com a dinâmica de desenvolvimento da região, dimensionados de forma a possibilitar a criação de áreas de lazer e de circulação segura para pedestres e de vias que permitam a priorização do transporte coletivo sobre o individual";

iii) "criação de condições ambientais diferenciadas para os novos espaços públicos obtidos, mediante a implantação de arborização, mobiliário urbano e comunicação visual adequados";

iv) 'uso do solo das propriedades públicas ou privadas compatível com a conformação das novas quadras criadas pela implantação das melhorias viárias e de infra-estrutura";

v) "criação de condições para ampliação da oferta de habitações multifamiliares em áreas de melhor qualidade ambiental, de forma a possibilitar o atendimento do maior número de interessados";

vi) "estímulo ao remembramento de lotes de uma mesma quadra e ao adensamento, sem prejuízo da qualidade ambiental, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 (quatro)";

vii) "interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;"

viii) "incentivo a usos diferenciados nas áreas contidas no perímetro da Operação Urbana, com ocupação do pavimento térreo para fins comerciais até o máximo de 70% (setenta por cento) da área do lote";

ix) "estímulo ao uso residencial em áreas específicas, com taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento) da área do lote";

x) criação de áreas verdes, ciclovias e adoção de mecanismos que possibilitem a absorção e o escoamento das águas pluviais;

xi) construção de Habitação de Interesse Social, em locais definidos pelos órgãos competentes da Municipalidade, destinada à população favelada residente na área da Operação Urbana e região do seu entorno;

xii) atendimento da população residente em áreas objeto de desapropriação, interessada em continuar morando na região, através do financiamento para aquisição de habitações multifamiliares já construídas ou que venham a ser construídas com recursos da Operação Urbana;

xiii) ampliação das áreas de estacionamento destinadas aos usos comerciais e de serviços;

xiv) implantação de Avenida Parque, no trecho compreendido entre as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek e Hélio Pelegrino, com dispositivos de controle de acessos às vias transversais existentes e com vedação de acesso aos imóveis lindeiros, entre as Ruas Ministro Jesuíno Cardoso e Elvira Ferraz."

Mecanismos

O principal mecanismo definido na Operação Urbana Faria Lima foi a outorga onerosa do potencial de construção para a "alteração dos parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo", para os lotes no perímetro da Operação (Art. 6°). O estoque de potencial construtivo adicional foi estabelecido em 1,25 milhões de m² para as áreas diretamente beneficiadas e em 1 milhão de m² para as áreas indiretamente beneficiadas, totalizando 2,25 milhões de área de construção adicional. As solicitações de mudança de usos obedeciam a restrições definidas para cada um dos subperímetros, conforme as disposições do Art. 15° da lei, que também definiu algumas características de ocupação dos lotes, como os recuos frontais de 10m na Avenida Faria Lima. As solicitações poderiam ser cumulativas, desde que o coeficiente de aproveitamento não ultrapassasse o valor de CA=4.

Importante salientar que as formas de flexibilização então vigentes na lei de zoneamento, permitidas pelas fórmulas de aumento de coeficiente de aproveitamento com diminuição da taxa de ocupação – conhecidas como "fórmula de Adiron"[16] – não poderiam ser utilizados cumulativamente com os benefícios da Operação Urbana. Assim, os projetos que solicitassem benefícios da Operação ficariam obrigatoriamente restritos aos valores de coeficiente de aproveitamento básicos então vigentes.

Como mecanismo para efetivação da outorga onerosa, a lei estabeleceu a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs até o limite necessário para o custeio das obras. Os CEPACs, emitidos pela SEMPLA, poderiam ser "convertidos, na ocasião desejada por seu detentor, em quantidade de metros quadrados de área adicional de construção computável, estabelecido em função de sua aplicação em lote específico" contido no perímetro da Operação. Tais certificados poderiam ser negociados livremente até que seus direitos fossem utilizados, ou seja, convertidos em área construída adicional para projeto vinculado a terreno específico na área da Operação. Para as áreas diretamente beneficiadas, o cálculo seria feito de acordo com tabela de conversão definida no Anexo 2 da lei, que tinha como objetivo a agilização do processo de apresentação, análise e aprovação de propostas, pois se presumia que desse modo as análises caso a caso fossem agilizadas por um "automatismo [...] na aprovação de propostas". Entretanto, tal automatismo não se verificou, pois foi freqüente nas solicitações a conjugação de benefícios, o que não "levou a grandes diferenças de procedimento com relação à análise técnica das propostas". (SEMPLA, 2000c, p.7). Nas áreas indiretamente beneficiadas, o valor do benefício obedeceu aos procedimentos de análise caso a caso, baseado no cálculo

[16] Como será visto com maior detalhe no Capítulo 8.

de terreno virtual utilizado tanto nas Operações Urbanas Anhangabaú e Água Branca, como anteriormente nas Operações Interligadas.

Tabela de valores de conversão de Certificados de Potencial Adicional de Construção- CEPACs
Aplicável a lotes com mais de 1.000 m²

Subperímetro	Zona de Uso	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de construção computável			Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de cosntrução computável para ocupação no térreo de 50% a 70%	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de terreno referente a mudança de uso (com ou sem outorga onerosa de potencial construtivo)		
		Com./Serv.	R2-02	R3-01		Com./Serv. Multifamiliar	Habit. R2-02	Habit. R3-01
1. Pinheiros	Z2	4,0	4,5	5,0	2,5	Z8-CR1 4,0	4,5	5,0
2. Itaim	Z2	1,5	1,8	2,2	1,0	-	-	-
3. Vila Olímpia	frente p/ Av.Jusc. Kub.	2,0	-	3,0	1,3	2,0	-	3,0
4. Vila Funchal	Z2 / Z3 Z4	4,0 4,0	5,0 5,0	6,0 6,0	2,5 -	- -	- -	- -
5. Uberaba	Z2	-	4,0	6,0	-	-	-	-

Fonte: Anexo 2 da Lei n°. !3.732 de 14 de março de 1995.

Quadro 4-1. Reprodução de tabela de conversão para CEPAC.
Definida pelo Art. 7° da lei e que posteriormente foi objeto da Resolução SEMPLA/CNLU 077/1.995.

Entretanto, fez-se a ressalva de que o pagamento da contrapartida financeira pelas solicitações de área adicional de construção ou de mudança de uso pudesse ser feito em dinheiro. Em Resolução da CNLU baseada no decreto que regulamentou a lei da Operação Urbana[17] estabeleceu-se uma equivalência entre os CEPACs e os valores de terreno na área da operação. Com base em estudos realizados pela SEMPLA sobre valores de terreno praticados pelo mercado nas áreas próximas aos perímetros das áreas diretamente beneficiadas, os valores estavam em uma faixa que variava entre R$ 754,00 e R$ 1.050,00. Como incentivo à participação na Operação, em fase inicial de implantação, "a CNLU resolveu adotar um desconto de 20%", para permitir que as contrapartidas pudessem competir com os preços de mercado dos terrenos em oferta (SEMPLA, 2000c, p.13). O valor de equivalência foi então fixado, fazendo 1 CEPAC = R$ 600,00. O que deu origem a outra tabela que, para as áreas diretamente beneficiadas, resultaria em valores de terreno pré-definidos sobre os quais basear os cálculos da outorga onerosa.

[17] Trata-se do Decreto n° 35.373/95, que outorga à CNLU o poder de definir o valor do CEPAC em dinheiro, e da Resolução SEMPLA/CNLU 077/1.995 que fixou pela primeira vez o valor do CEPAC para a área da Operação, para as propostas protocoladas até 04 de janeiro de 1996, com Termo de Compromisso firmado até 15 de fevereiro de 1996.

Como os valores de CEPAC deviam ser renovados, pois tinham prazo de vigência limitado, foram reajustados em diversas ocasiões, até a promulgação da nova lei em 2004[18].

Valor do metro quadrado adicional de construção, de ocupação de terrenos ou de mudança de uso nas áreas beneficiadas

Subperímetro	Zona de Uso	Valor do m² adicional de área construída computável (R$)			Valor do m² de área de ocupação computável no térreo de 50% a 70%	Valor do m² quadrado de mudança de uso		
		Com./Serv.	R2-02	R3-01		Com./Serv.	R2-02	R3-01
1. Pinheiros	Z2	150,00	133,33	120,00	240,00	-	-	-
	Z8-CR1-1	150,00	133,33	120,00	240,00	150,00	133,33	120,00
2. Itaim	Z2	400,00	333,33	272,72	600,00	-	-	-
3. Vila Olímpia	frente p/ Av.Jusc. Kub.	300,00	-	200,00	461,54	300,00	-	200,00
4. Vila Funchal	Z2 / Z3	150,00	120,00	100,00	240,00	-	-	-
	Z4	150,00	120,00	100,00	-	-	-	-
5. Uberaba	Z2	-	150,00	100,00	-	-	-	-

Fonte: Decreto n° 35.373/95 e Resolução SEMPLA/CNLU 077/1.995

Quadro 4-2 - Tabela de conversão de CEPACs em Reais.
Fonte: Resolução SEMPLA/CNLU 077/1.995.

Os direitos adquiridos através de CEPACs tiveram as seguintes garantias:

i) irrevogabilidade durante a vigência da lei;

ii) em caso de impedimento de utilização na Operação Urbana por determinações externas, garantia de sua utilização em outras Operações Urbanas ou em operações interligadas, após parecer da CNLU;

iii) caso as obras vinculadas à operação fossem paralisadas por prazo superior a 360 dias, poderiam também os certificados ser transferidos.

Os CEPACs, propostos como títulos negociáveis em Bolsa, dependiam de mudanças na regulamentação federal que rege a emissão de títulos negociáveis. Mesmo na ausência dessa regulamentação – o que impedia a Prefeitura de lançá-los e consequentemente sua negociação no mercado de títulos – os CEPACs foram utilizados como equivalentes para o cálculo das contrapartidas conforme as tabelas acima (SEMPLA, 2000c, p. 7).

[18] Para as alterações anteriores a 15 de outubro de 2000, consultar "Operação Urbana Faria Lima" (SEMPLA, 2000c, p.19). Na Resolução CNLU 123/00 de 31 de agosto de 2000, foi mantido o valor de R$ 750,00, em vigor desde 1° de novembro de 1998, quando cessou o desconto de 20% em relação aos valores praticados pelo mercado em 1995. Passou para R$ 850,00 em 19 de outubro de 2001 (Resolução CNLU 133/2001), que foi mantido até 28 de fevereiro de 2003 (Resolução CNLU 149/2002) e alterado para R$ 1070,00 em 1/6/200 . Em 2004, por ocasião da substituição da lei, o valor foi fixado em R$ 1.100,00.

Incentivos

Além do desconto de 20% na determinação do valor dos CEPACs, foram incluídos incentivos para remembramento de lotes, tanto nas áreas diretamente beneficiadas como nas indiretamente beneficiadas. A área remembrada que resultasse em lote de no mínimo 2.500 m² receberia incentivo, de forma gratuita, de adicional de área computável igual a 20% da área do terreno resultante do remembramento. Para remembramentos que resultassem em lotes superiores a 2.000 m², seriam concedidos 20% de área computável gratuita desde que em seu pavimento térreo a edificação tivesse áreas de circulação e atividades de uso aberto ao público. Para terrenos com área superior a 1.000 m² poderiam ser solicitados benefícios por meio de outorga onerosa, tanto em relação ao potencial construtivo quanto à mudança de usos. Também tiveram incentivos os usos mistos em Z2, com o aumento da taxa de ocupação até o limite de 70% da área do terreno. Pode-se observar que, mais que incentivos, tais medidas representam restrições para terrenos menores que 1.000 m² em relação à sua inclusão nos benefícios da Operação.

Para os casos acima, poderiam ser feitas solicitações conjugadas e cumulativas de benefícios desde que, o limite máximo do coeficiente de aproveitamento não ultrapassasse o limite CA=4, como já mencionado.

Em relação à conservação de edifícios de interesse histórico, foi feita menção especial à preservação da Casa Bandeirista: os imóveis atingidos pela Lei nº 9.768, de 28 de novembro de 1984[19], foram vinculados à preservação, restauração e conservação da "Casa do Bandeirista" e, ainda à aprovação prévia pela CNLU, do projeto de construção de edificações em tais imóveis (Art. 14°, § 7°). Disposição especifica para vilas foi estabelecida, permitindo que seus moradores solicitassem enquadramento em Z8-200 para sua preservação, com prazo de até 90 dias a partir da promulgação da lei (Art.21).

No Capítulo V da Lei, sob o título “Incentivos e Contrapartida”, encontravam-se disposições específicas para determinadas áreas em termos de forma urbana – notadamente restritivas - tais como estabelecimento de limite de altura para edificações na Vila Olímpia e em Pinheiros, determinação da forma dos afastamentos e recuos frontais e laterais, especificações relativas a marquises e espaços livres nas frentes de quadra para as avenidas, em especial os novos trechos da Avenida Faria Lima. Por exemplo, para as edificações com frente para a avenida, marquise na cota de 3,5 metros de altura em toda a frente do lote, com projeção de 3 metros sobre o recuo, no subperímetro do Itaim (Art.15°).

Benefícios públicos

Embora não haja uma definição especificando os benefícios públicos a serem obtidos através da operação, pode-se presumir que tais benefícios fazem parte dos

[19]Lei que incluiu a Casa Bandeirista na categoria de uso Z8-200 (cf. Capítulo 12 e Anexo 17 para caracterização das Z8-200)

objetivos específicos e das diretrizes urbanísticas enumerados e resumidos acima, objeto dos artigos 4° e 5° da lei. O primeiro deles seria a realização de obras assumidas como necessárias para a melhoria da circulação viária, previstas desde 1968, com obtenção de recursos sem ônus para o orçamento municipal. O segundo pode ser referido ao pagamento de indenizações pelas desapropriações – especificam,ente citadas como de interesse público – afetando diretamente os proprietários dos imóveis desapropriados. O terceiro objetivo enumera uma série de benefícios desejáveis e definidos de modo genérico, com exceção de menção à melhora da qualidade de vida de moradores de habitação subnormal – no programa de obras (cf. próximo tópico) é prevista construção de Habitações de Interesse Social para moradores das favelas existentes na região nos limites da própria favela, caso da favela na Água Espraiada. O objetivo de melhorias na infra-estrutura, embora possa ser considerado benefício público concreto, é formulação genérica, que no programa de obras seria expresso principalmente pelas obras viárias, e em segundo plano, pela "aquisição de imóveis para implantação de praças e equipamentos institucionais". As melhorias na paisagem urbana, na drenagem, no mobiliário urbano, o adensamento e a verticalização baseada em empreendimentos comerciais, poderiam ser interpretados como de interesse público geral, embora estejam imediatamente voltados para interesses de proprietários e de particulares vinculados a essa porção da cidade.

Reafirmando a mesma abordagem dos benefícios públicos que pôde ser inferida da lei, o já citado documento de avaliação da Operação publicado pela SEMPLA ao final da administração de Celso Pitta em 2000, dedicou um de seus tópicos aos "benefícios urbanísticos" resultantes da operação: melhoramentos viários; incentivo à agregação de lotes, que "proporcionou melhor configuração de quadras à região"; ampliação de áreas abertas ao público - totalizando 10.000 m² nas seis propostas até aquele momento haviam se utilizado do benefício; arborização e ajardinamento dos recuos (SEMPLA, 2000c, p. 21).

Desapropriações e programa de obras

As desapropriações totais ou parciais, feitas principalmente com base na lei de 1968 acima mencionada, poderiam ser pagas em dinheiro, em CEPACs ou parte em dinheiro e parte em CEPACs. Quando fossem em CEPACs, o valor pago seria 25% maior que o valor em moeda. O valor do imóvel seria estabelecido por laudo de Comissão de Avaliadores com base em parâmetros de mercado, para pagamento à vista.

O custo previsto para o total das obras foi de US$ 150 milhões, dos quais as desapropriações necessárias consumiriam três quartos, ou seja, US$ 120 milhões. O Programa de Investimentos constou do Anexo 3 da lei, reproduzido no quadro a seguir.

ANEXO 3 - LEI 11.732 DE 14 DE MARÇO DE 1995 **PROGRAMA DE INVESTIMENTO** **OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA** **Resumido**
1. Remuneração à EMURB (estudos, projetos, adminisração) e medidas para valorização da História dos Bairros
2. Pagamento de desapropriações
3. Realização de obras (melhoramentos) a. demolições, remanejamento de redes, terraplenagem e remoção de entulho b. pavimentação, drenagem, redes de infra-estrutura básica c. mobiliário urbano, comunicação visual, paisagismo e ajardinamento
4. Realização de obras (equipamentos) a. Viaduto da Avenida Bandeirantes b. acessos viários e passarelas, pontes Eusébio Matoso e Bernardo Goldfarb c. acessos viários e passarelas, ponte Cidade Jardim d. novo terminal de ônibus e remanejamento do Largo da Batata
5. Construção de Habitações de Interesse Social a. favela da rua Coliseu b. favela da Avenida Luis Carlos Berrini e Avenida Nações Unidas, localizada na faixa destinada ao prolongamento da Avenida Água Espraiada. c. favela do Real Parque d. favela Panorama
6. Construção de habitações multifamiliares e financiamento, para moradores desapropriados
7. Aquisição de imóveis para implantação de praças e equipamentos institucionais
8. Execução e implantação dos termos de Alvará da SVMA (3/3/94)

Quadro 4-3. Reprodução do Programa de Obras da Operação Urbana Faria Lima
Fonte: Anexo 3 da Lei n° 11.732 de 14 de março de 1995.

O item 8 do programa acima se refere a recomendações de modificação feitas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES por ocasião da análise e aprovação do EIA / RIMA / RIVI elaborado pela empresa TETRAPLAN - Consultoria e Planejamento, em função da emissão de Licença Ambiental para a operação[20]. As recomendações feitas incluíram a elaboração de um Programa de Comunicação Social para informar a população sobre o projeto e estabelecer o processo de negociação com os desapropriados, além de uma série de recomendações técnicas, entre as quais a construção de habitações de interesse social para a população favelada na área da Operação; a construção de passagens em desnível nos cruzamentos das avenidas Rebouças e Cidade Jardim para melhoria ambiental e maior segurança dos pedestres, implantação de ciclovias, de áreas verdes e de lazer.

[20] Resolução Nº 02/CADES/94 28 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre o EIA / RIMA / RIVI Operação Urbana Faria Lima. (EIA – Estudo de Impacto Ambiental; RIMA – Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente; RIV - Relatório de Impacto de Vizinhança).

Instâncias de participação, acompanhamento e controle

A atuação dos movimentos de moradores no processo de aprovação da lei na Câmara Municipal pode ser apontada como processo participativo que obteve importantes modificações no projeto de lei. O processo de discussão do EIA / RIMA / RIVI no CADES pode também ser apontado como processo participativo que teve alguma influência no processo de formulação da lei.

Todavia, na lei não foram previstos instrumentos ou instâncias de participação, acompanhamento e controle, a não ser por duas exceções. A primeira é relacionada à participação de entidades da sociedade civil na CNLU, e de audiências públicas por ela convocadas para a discussão de propostas em que fosse solicitada cessão de espaço aéreo ou subterrâneo - como colocado para a Operação Anhangabaú no capítulo precedente. A segunda refere-se à divulgação mensal, pela EMURB, de relatório de andamento das obras, dos recursos arrecadados e dos benefícios outorgados, resultante de recomendação expressa na Resolução do CADES vista acima. A publicação dessas informações, entretanto, não foi realizada de modo regular.

Pressupostos

Com base nos materiais acima coligidos, pode-se afirmar que os principais pressupostos da operação estão vinculados à abertura da ligação viária perimetral e às demandas do setor imobiliário para a flexibilização do zoneamento. Os interesses do setor imobiliário efetivamente estiveram associados a essa parte da cidade, desde a abertura do primeiro trecho da Avenida, no final da década de 1960, como área de expansão para empreendimentos voltados para edifícios de escritórios do chamado terciário superior, de edifícios residenciais verticais de alto padrão e de estabelecimentos comerciais voltados para os segmentos de rendas mais altas da população.

4.4. Operacionalização

O gerenciamento da Operação coube à EMURB, enquanto a análise das propostas caberia à SEMPLA. Quanto à outorga onerosa, a SEMPLA seria responsável pela emissão dos CEPACs, enquanto à EMURB caberiam as atividades de registro, comercialização e controle da utilização final dos certificados, bem como da utilização do potencial construtivo e dos recursos aplicados à Operação (Art. 7°).

A apresentação de propostas devia obedecer a Editais publicados pela EMURB. Protocoladas as propostas, passavam por análise do Grupo Técnico Intersecretarial, que verificava a concordância com as diretrizes gerais e com os aspectos específicos da Lei. Nas áreas indiretamente beneficiadas pela Operação, o cálculo da contrapartida baseava-se no cálculo do terreno virtual, como já mencionado, enquanto nas áreas diretamente

beneficiadas a contrapartida era calculada com base nas tabelas de correspondência de valores de CEPACs reproduzidas acima. Aprovada a proposta e assinado o Termo de Compromisso, o proponente recebia certificado de aumento de área potencial computável emitido pela SEMPLA, podendo então encaminhar o projeto à SEHAB, que seria responsável pelo seu encaminhamento para análise e aprovação junto aos demais órgãos da Prefeitura.

4.5. Resultados até 2000

Em relação à outorga onerosa de potencial construtivo, dados coletados até outubro de 2000, para um total de 85 propostas aprovadas, mostraram que cerca de 57% das propostas aprovadas referiam-se a edifícios de escritórios e instalações comerciais e que 58% do total das propostas localizavam-se nas zonas Z2. Nas áreas diretamente beneficiadas, a proporção era de 71% de propostas para comércio e serviços contra 29% para habitações (SEMPLA, 2000c, p. 11). A área construída adicional outorgada até aquele momento era de 204.343,96 m² nas áreas diretamente beneficiadas e de 358.711,31 m² nas áreas indiretamente beneficiadas, perfazendo um total de 563.055,27 m² em todo o perímetro. A tabela a seguir mostra as proporções do estoque utilizado até outubro de 2000.

Operação Urbana Faria Lima
Outorga Onerosa entre setembro de 1995 e outubro de 2000 (61 meses)

	Estoque Área Construída Adicional	Área Construída Adicional Concedida	Estoque Utilizado	Área Construída Adicional Remanescente	Estoque Remanescente
	m²	m²	%	m²	%
Áreas diretamente beneficiadas	1.250.000	204.344	16,35%	1.045.656	83,65%
Áreas indiretamente beneficiadas	1.000.000	358.711	35,87%	641.289	64,13%
Total	2.250.000	563.055	25,02%	1.686.945	74,98%

Fonte: Opeação Urbana Faria Lima (SEMPLA 2000c, p. 10).

Tabela 4-1. Outorga onerosa de potencial construtivo de 1995 a 2000.
Expresso em área adicional de construção computável e em percentagens. Fonte: SEMPLA 2000c p.10..

Na tabela acima, onde foram consideradas as 85 propostas aprovadas até outubro de 1999, sendo 28 nas áreas diretamente beneficiadas e 57 nas áreas indiretamente beneficiadas[21], verificou-se uma disparidade entre o consumo de estoque nas diferentes categorias de áreas, com maior consumo de estoque nas áreas indiretamente beneficiadas, com proporção da ordem de 1,75 vezes em termos de área de construção adicional em favor destas. Em termos de consumo em ralação ao estoque determinado para cada

[21] Conforme Quadro III do referido estudo (SEMPLA, 2000c, p 10 e p.11).

categoria de área, a proporção é de 2,2 vezes a mais para as áreas indiretamente beneficiadas. Em relação às contrapartidas pagas e a pagar, para o conjunto das propostas mencionado acima, os resultados encontram-se na tabela a seguir.

Operação Urbana Faria Lima
Valores de contrapartidas entre setembro de 1995 e outubro de 2000 (61 meses)

	Valores em UFIR	Valores em Reais	Porcentagens
Áreas diretamente beneficiadas	70.990.671,80	75.541.173,86	46,32%
Áreas indiretamente beneficiadas	82.260.171,50	87.533.048,49	53,68%
Total	153.250.843,30	163.074.222,36	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base em dados publicados em "Operação Urbana Faria Lima" (SEMPLA 2000c, p. 10). Em valores de outubro de 2000: 1 UFIR = R$ 1,0641

Tabela 4-2. Resultados de outorga onerosa de potencial construtivo de 1995 a 2000. Expresso em Unidade Fiscal de Referência - UFIR e em Reais, valores de outubro de 2000.Fonte:elboração própria com base em dados publicados em SEMPLA 2000c p. 10.

Vê-se que em termos monetários, os valores de contrapartidas pagos e a pagar em relação a cada categoria de área são praticamente equivalentes, com ligeira superioridade das áreas indiretamente beneficiadas (1,15 vezes), embora o número de propostas nas áreas diretamente beneficiadas seja praticamente a metade daqueles nas áreas diretamente beneficiadas. A Tabela 4-3 mostra os valores médios e a área de construção adicional média por proposta em ambas as categorias de áreas.

Operação Urbana Faria Lima
Valores médios de contrapartida e de área adicional construída

	Número de propostas aprovadas (1)	Média Área Construída Adicional	Valor médio de contrapatida	
		m²	UFIR	Reais
Áreas diretamente beneficiadas	28	7.298	2.535.381,14	2.697.899,07
Áreas indiretamente beneficiadas	57	6.293	1.443.160,90	1.535.667,52
Total	85	13.591	1.802.951,10	1.918.520,26

(1) Propostas aprovadas entre agosto de 1995 a outubro de 2000

Fonte: Elaboração própria com base em dados publicados em "Operação Urbana Faria Lima" (SEMPLA 2000c, p. 10).

Tabela 4-3. Valores médios de outorga onerosa e de área de construção adicional. Para propostas aprovadas até outubro de 2000.

Vê-se que as propostas na área diretamente beneficiadas apresentam valor médio de outorga onerosa 1,75 vezes maior que nas áreas indiretamente beneficiadas. Segundo o estudo publicado pela SEMPLA:

> "Isso era de se esperar, pois a valorização dos terrenos localizados na Área Diretamente Beneficiada – na Avenida Faria Lima ou muito próximos dela – deveria ser maior do que a dos localizados nas Áreas Indiretamente Beneficiadas" (id. ibid. p. 11).

Entretanto, tal constatação não cancela o fato de que o consumo de estoque nas áreas diretamente beneficiadas – ou seja, nas áreas onde os terrenos sofreram maior valorização em função da abertura da Avenida – ocorreu, nesse período, em uma velocidade muito menor do que nas áreas indiretamente beneficiadas, apesar da maior dificuldade de aprovação de propostas nessas áreas em função dos estudos urbanísticos e da negociação caso a caso que implicavam[22]. A maior valorização dos terrenos nas áreas diretamente beneficiadas pode ter outras implicações: pode indicar retenção especulativa de terrenos e imóveis, à espera de maior valorização futura; pode indicar também que o aumento de preços imobiliários provocados pela própria Operação tenha inviabilizado novos empreendimentos[23].

Em relação ao primeiro conjunto de obras - alargamento e extensão da Avenida na região de Pinheiros, Itaim e Vila Olímpia - foi concluído em 1998 durante a gestão de Celso Pitta. Entretanto, nos documentos examinados, foram encontradas poucas referências ao custo efetivo das obras e das desapropriações realizadas. O estudo publicado pela SEMPLA (op. cit.) não faz menção aos recursos empregados na Operação, com exceção da previsão de custo total de US$ 150 milhões, dos quais US$ 120 milhões seriam empregados em desapropriações (op. cit. p. 7) e da constatação de que

> " ...trouxe para os cofres municipais aproximadamente 168 milhões de reais, montante que já ultrapassou o custo das obras viárias realizadas e passou a ressarcir as despesas com as desapropriações necessárias" (id. ibid. p. 22).

4.6. Discussão

A concessão de direitos adicionais de construção e de benefícios urbanísticos mediante outorga onerosa com o emprego de Certificados de Potencial Adicional de

[22] Nas reformulações da Lei em 2004, a distinção entre áreas direta e indiretamente beneficiadas foi extinta para dar lugar a outros critérios de distribuição do estoque remanescente (cf. Capítulo 10).

[23] Ilustrativo dessa possibilidade é o artigo publicado no jornal Folha de São Paulo em 1997, com o título "Preço de terreno deve frear novas obras". Ali afirmou-se que o preço médio de terrenos na região, antes da Operação Urbana, ficava em torno de R$ 3 mil por metro quadrado, passando a R$ 5 mil o metro quadrado à época da reportagem, incidindo diretamente sobre o preço final de venda dos imóveis nos novos empreendimentos. Tal fato inviabilizaria alguns tipos de empreendimentos, na opinião de consultores e empreendedores imobiliários ouvidos pela reportagem. (Folha de São Paulo, Caderno Imóveis, 24/8/1997, p. 3, apud BELLA, 1998).

Construção, o consumo de estoque de área de construção adicional, as modalidades de parceria público-privado, o caráter dos benefícios públicos, as instâncias de participação e controle sociais serão os principais aspectos discutidos a seguir, em relação à Operação em foco. Considerações sobre a origem, a caracterização e a aplicação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção são feitas como introdução aos demais tópicos.

CEPACs

A outorga onerosa de benefícios urbanísticos e do direito de construção além dos limites fixados pelo zoneamento passou a ser realizado, na Operação Urbana Faria Lima, através dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACs, como já mencionado anteriormente. Em um primeiro momento, foi utilizado como referência de valor para a realização dos cálculos de contrapartida e, após sua regulamentação em 2004[24], como título público emitido pelo Município, podendo ser negociado como qualquer outro título mobiliário. Idealizado e proposto em 1994 em pelo então vereador Marcos Cintra[25], o título foi apresentado por seu autor como grande inovação para o financiamento de obras públicas e de Operações Urbanas[26]. Segundo Cintra, o CEPAC corresponderia a um título emitido pela Prefeitura representando direitos adicionais de construir em áreas com potencial de adensamento previamente definidas pela Prefeitura e pela Câmara. Conforme argumentou em artigo de 2001 no jornal Folha de São Paulo:

> "O Cepac é um instrumento de arrecadação voluntária, sem conotação impositiva. Os recursos para financiar os investimentos públicos são arrecadados antecipadamente a custo zero, negociado livremente no mercado, nas Bolsas, o que garantirá maior liquidez e transparência na formação de preços, podendo ainda, ser usado como pagamento de obras aos empreiteiros.
>
> Trata-se de um título com liquidez, lastreado em valores imobiliários, que são sabidamente sólidos e de grande potencial de valorização." (CINTRA, 2001)

A característica fundamental da securitização do potencial adicional de construção – ou seja, a criação de um título que representa uma equivalência entre valores monetários e áreas passíveis de serem construídas além do limite que o zoneamento impõe – é que permitiria a arrecadação antecipada de recursos a "custo zero" para o financiamento necessário à realização de obras e outros investimentos públicos. Trata-se portanto de um instrumento de intermediação financeira que tem por base – "âncora" ou

[24] A regulamentação dos CEPACs em relação à Operação Urbana Faria Lima será tratada no Capítulo 10.

[25] No Projeto de Lei 259/94, o então vereador Marcos Cintra (PL) – que em 1993 foi Secretário Municipal do Planejamento, Privatização e Parceria na gestão de Paulo Maluf - propôs a criação dos CEPACs, como instrumento de planejamento urbano e fonte adicional de recursos sem ônus para o passivo municipal.

[26] Na página de Marcos Cintra na Internet há uma seção que trata dos CEPAC, contendo diversos documentos e artigos publicados em jornais <http://www.marcoscintra.org/novo/default.asp> .Ver especialmente o artigo "Os CEPACs da Avenida Faria Lima" publicado no Jornal da Tarde de 12/2/1994, onde pode ser lido o seguinte: "A proposta de securitização de direitos de construir [...] poderá servir de novo paradigma de financiamento de investimentos públicos em situações de grave escassez de recursos, como ocorre agora no país." (CINTRA, 1994).

"lastro" – o solo urbano e as expectativas em torno de sua valorização futura. Desse modo, a conjugação entre a expectativa de incrementos de valor do solo urbano e a possibilidade de adensamento construtivo constitui a base para que a "arrecadação voluntária, sem conotação impositiva" seja efetivamente realizada. Por sua vez, a expectativa de valorização futura – dos terrenos reais e das áreas de terreno virtuais[27] representadas nos CEPACs -teria como suporte os investimentos públicos a realizar[28].

Outra virtude dos CEPACs seria a absorção, "para a coletividade", da "renda diferencial gerada por investimentos governamentais, tradicionalmente apropriada por segmentos do setor privado", podendo financiar "ações de interesse social [...] sem que o passivo financeiro da prefeitura sofra acréscimos" (id. ibid.). Ou seja, sem sobrecarregar o orçamento e sem incremento da dívida pública.

A quantidade de títulos emitidos tem por base um estoque de área de construção adicional que presumidamente é calculado levando em consideração os terrenos reais existentes e projeções de adensamento construtivo possibilitadas pelo programa de obras públicas. Como visto acima, na Operação Urbana Faria Lima os CEPACs seriam emitido com base na área total de construção adicional permitida pela Lei da Operação Urbana Faria Lima, 2,25 milhões de m^2 no perímetro da Operação.

Os CEPACs representam, portanto, uma sofisticação dos mecanismos de outorga onerosa – ou seja, venda - de potencial construtivo, na medida em que a área fictícia de terreno – o *terreno virtual* – encontra um equivalente em forma de título com valor monetário definido e que pode ser livremente comercializado, desvinculando o direito de construir de sua base física concreta, ou seja, dos terrenos reais existentes. Mesmo que o título, para ser resgatado, deva ser aplicado a projeto de empreendimento em terreno específico[29], enquanto permanece como título é passível de operações especulativas como qualquer outro título financeiro.

Por outro lado, a aplicação de CEPACs pode vir a ser inviável para determinados terrenos, para determinados tipos de empreendimentos ou em determinados períodos de tempo. Como o potencial adicional de construção só pode ser aplicado a um terreno determinado que possui localização também determinada, e como o preço do terreno é dado principalmente pela relação entre oferta e demanda em função de sua localização relativa e da capacidade de pagamento de possíveis compradores – argumentos que serão

[27] Segundo o mesmo "critério do terreno virtual" que foi examinado na Seção 2.4 e no Quadro 2-3 do capítulo anterior.

[28] Com "...o mercado lhes atribuindo valor [aos títulos] na proporção do fluxo de benefícios privados que os investimentos [públicos] gerarão" (CINTRA, 2001).

[29] Originalmente, os CEPACs poderiam ser transferidos para outras áreas de Operação Urbana e até serem aplicados em Operações Interligadas. (Art. 8°, inciso II). Tal possibilidade, posteriormente vetada no Estatuto da Cidade, não pode ser aplicada pela não regulamentação do CEPAC como título mobiliários pala CVM – Comissão de Valores Mobiliários.

desenvolvidos nos capítulos finais deste trabalho – a possibilidade e oportunidade de conversão de CEPACs dependerá da variação dos preços de terreno em uma área da Operação Urbana em relação a outras áreas dentro ou fora da área de Operação Urbana. É possível presumir que para determinadas localizações, durante determinados períodos, o potencial de construção adicional não tenha aplicabilidade ou, dizendo de outro modo, a outorga onerosa do direito de construir não proporcionaria a taxa de retorno necessária para a viabilização de empreendimentos, ou de determinados tipos de empreendimentos, naqueles terrenos. Nesse caso, os CEPACs não seriam utilizados pelos proprietários ou empreendedores, podendo ocorrer desvalorização do título em relação a seu valor de face, e comprometendo o financiamento do programa de obras da Operação Urbana pelo comprometimento da oferta futura de CEPACs pela Prefeitura. Possivelmente implicando na utilização de recursos orçamentários para a continuidade das obras ou em não ressarcimento dos investimentos públicos realizados. E possivelmente entravando novos empreendimentos.

No caso em foco, sem que a lei tivesse sido aprovada, as obras na Avenida e os processos de desapropriação foram iniciados com recursos orçamentários, na forma de custeio direto. Nesse caso, a valorização imobiliária foi diretamente provocada pela intervenção pública, antes de qualquer contrapartida[30].

Utilização do estoque de área construtiva adicional no tempo

Com respeito à utilização dos estoques nas áreas direta e indiretamente beneficiadas em relação ao tempo, e considerando o prazo de vinte anos de vigência definido originalmente na Lei da Operação Urbana (Art. 28°), há uma clara diferenciação entre áreas direta e indiretamente beneficiadas. Para explicitá-la, foi calculada a média simples mensal de outorga de área adicional de construção e a percentagem mensal de consumo de estoque para o período entre setembro de 1995 e outubro de 2000, conforme a tabela a seguir. A percentagem mensal é dada pela proporção entre a média mensal de área construída adicional utilizada em relação ao estoque total.

Observa-se que as médias mensais de outorga onerosa para as áreas indiretamente beneficiadas foram significativamente maiores aquelas para as áreas diretamente beneficiadas.

[30] Adriana Camargo sugeriu que a apropriação da valorização provocada pelo investimento público foi realizada principalmente pelos empreendedores imobiliários, pelos seus financiadores e pelos proprietários de imóveis que não sofreram desapropriação, conforme se pode verificar em simulação realizada pela autora (op. cit., p. 107 e segs.). Pelos valores da simulação, a contrapartida paga ao município correspondia a cerca de 40% da valorização obtida no terreno pela concessão das derrogações à lei de zoneamento.

Operação Urbana Faria Lima
Médias mensais de consumo do estoque
agosto 1995 a outubro de 2000 (61 meses)

	Área construída adicional	Consumo mensal	Porcentagem mensal de consumo do estoque	Período para esgotamento do estoque
	m²	1.000 m²/mês		meses
Áreas diretamente beneficiadas	204.344	3,35	0,27%	373
Áreas indiretamente beneficiadas	358.711	5,88	0,59%	170
Perímetro da Operação	563.055	9,23	0,41%	244

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Tabela 3.1 acima

Tabela 4-4. Médias mensais de área construída adicional outorgada.
Fonte: elaboração própria.

Presumindo que as porcentagens médias mensais de consumo sejam mantidas até o esgotamento dos respectivos estoques – ou seja, fazendo uma projeção dessas médias mensais para - foram obtidos os períodos em números de meses necessários para o esgotamento dos estoques, representados na última coluna.

Embora o resultado de 244 meses para todo o perímetro da Operação esteja próximo do período de vinte anos definido na lei de 1995, a disparidade entre os períodos obtidos para as duas categorias de áreas, indica que a velocidade média de consumo de estoques[31] nas áreas indiretamente beneficiadas é cerca de duas vezes maior que nas áreas diretamente beneficiadas. A revisão dos critérios utilizados para a distribuição dos estoques, flexibilizando e tornando mais específicas as regras relativas aos estoques, extinguindo a diferenciação entre as duas categorias de área e os respectivos mecanismos de outorga onerosa, realizada nas reformulações da Lei em 2004, pode ser interpretada como resposta a essa tendência.

Parceria público-privado

Quanto à parceria público-privado, são dois os principais aspectos a examinar. O primeiro diz respeito às características do grupo político que deu sustentação ao prefeito durante seu mandato e aos métodos utilizados pelo prefeito Paulo Maluf – pacto homologatório, práticas clientelistas e patrimonialistas (CAMARGO, op. cit., p. 117). A Operação foi iniciada a partir de uma posição de força: o "fato consumado" do início da obra e da realização das desapropriações. O caso dessa parceria público-privado, onde o

[31] A noção de "velocidade média de consumo de estoques" foi empregada aqui como índice para mensuração da utilização do estoque em relação ao tempo, de modo análogo à noção de *velocidade de vendas* (volume de vendas por unidade de tempo) utilizada pelo setor imobiliário para comparação entre empreendimentos.

poder público representado pelo prefeito - ou, de modo mais amplo, por uma coalizão conservadora com discurso modernizador - assumiu as demandas do setor imobiliário conduzindo a operação de modo autoritário, parece bastante específico. Essa especificidade pode ser considerada emblemática da apropriação de um instrumento de política urbana por forças sociais e políticas conservadoras. O instrumento das Operações Urbanas, aparentemente neutro, considerado inovador, concebido inicialmente com forte orientação redistributiva[32] –, fica em segundo plano e a ação – baseada na autoridade e no emprego da força legalmente amparada – toma o primeiro plano. Estratégia análoga será empregada pela mesma coalizão na abertura da Avenida Água Espraiada, como será visto no Capítulo 6.

O segundo aspecto é que na Operação Urbana Faria Lima, a parceria público-privado mantém os mesmos pressupostos que na Operação Urbana Anhangabaú: a participação é compreendida como "adesão" voluntária a um conjunto de diretrizes e propostas e concorda em pagar por isso, também voluntariamente. A primeira diferença é que os interesses do setor imobiliário encontram-se expressos a partir da própria motivação da Operação, com a caracterização do primeiro trecho da Avenida Faria Lima, entre o Largo da Batata e a Avenida Cidade Jardim, como centro de desenvolvimento – empregando termo mais recente, tratar-se-ia de expansão de uma nova centralidade, articulando melhorias previstas para os transportes públicos de massa (Linha 4 do Metrô no Largo da Batata, plano de recuperação do transporte ferroviário na marginal do Rio Pinheiros pela CPTM) com melhorias para a acessibilidade de veículos particulares. Que tornava propícias ações de adensamento construtivo acompanhadas por remembramentos de lotes e de nova configuração fundiária no interior das quadras, baseadas em empreendimentos de porte considerável. Em sua formulação, o incentivo para remembramento de lotes com o objetivo de obtenção de terrenos com mais de 2.000 m² e a área mínima de 1.000 m² de terreno para participar da Operação são evidências nesse sentido[33]. A segunda diferença relevante é a diferenciação da outorga onerosa no interior da área de Operação, com a definição de subperímetros – as áreas diretamente beneficiadas - onde se pressupunha interesse imobiliário maior, o que não se verificou, como indicado acima. A reformulação da Lei em 2004 irá evidenciar não apenas a impossibilidade de aplicação de um valor único de contrapartida para toda a área como também a necessidade de revisão periódica – com tendência a uma flexibilização permanente - dos critérios utilizados para essa diferenciação.

[32] Como visto, no projeto de Plano Diretor de 1985 e na justificação da Operação Urbana Anhangabaú, a não utilização de recursos orçamentários em grandes obras de remodelação urbana permitiria o emprego desses recursos em programas sociais.

[33] Lembrando que o aproveitamento máximo de um terreno com área de 1.000 m² implicaria área construída computável igual a 4.000 m², pela aplicação do coeficiente de aproveitamento CA=4 – uma construção de porte considerável, sobretudo se a ela forem somadas as áreas não computáveis, sobretudo os estacionamentos em subsolo.

Benefícios públicos

Quanto aos benefícios públicos obtidos através da Operação Urbana Faria Lima, um dos principais benefícios apontados é que a ligação viária contribuirá para uma melhor circulação de veículos no sentido norte-sul ou Lapa-Santo Amaro. Entretanto, desde o relatório de Colin Buchanan, *Traffic in Towns*[34], tais afirmações são bastante discutíveis, já que foi demonstrado ali que maiores facilidades de circulação para veículos particulares, como novas vias e alargamento das existentes, em geral provocam efeitos indutores de aumento da circulação, fazendo com que as melhorias sejam anuladas em um prazo curto de tempo. Aparentemente é o que já vem ocorrendo[35], mesmo com as obras complementares de abertura dos túneis de transposição na Avenida Rebouças e na Avenida Cidade Jardim, obras que não constavam do plano de obras da Lei aprovada em 1995.

Sem dúvida, a atividade da indústria de construção civil na área da Operação Urbana com as obras de infra-estrutura e com a produção dos 85 empreendimentos aprovados nesse período pode ser considerada de interesse público pelo número de novos empregos presumivelmente criados e pela atração de investimentos que dinamizam a economia da cidade. Entretanto, não foram encontrados estudos realizados ou mesmo dados organizados de modo a possibilitar a estimativa do papel desempenhado pela Operação Urbana na produção de tais impactos – presumidamente positivos - na economia urbana. O mesmo ocorre em relação às atividades instaladas, particularmente em relação a novos empregos criados pelo setor de comércio e serviços em decorrência de instalação de firmas nos novos edifícios. Sendo assim, a correlação presumida entre adensamento construtivo e crescimento econômico – compreendidos como um dos principais aspectos do desenvolvimento urbano – fica por ser demonstrada.

Outro impacto presumivelmente positivo da Operação Urbana seria relativo à arrecadação fiscal do Município, com o aumento da arrecadação sobre as propriedades imobiliárias através do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano e pelos impostos incidentes sobre as novas atividades de prestação de serviços através do ISS – Imposto Sobre Serviços. Também não foram encontrados estudos ou dados que estabeleçam o papel e o montante desses presumíveis impactos positivos em relação à Operação Urbana.

Por outro lado, quanto à construção de habitações de interesse social para "a população favelada residente na área da Operação e na região de seu entorno" (Art. 5°, inciso XI) e para a urbanização de favelas, para o que seriam destinados 10% "do total das aplicações" (Art. 17°, § 1°), apenas recentemente (março de 2004) foram encaminhadas pela EMURB, através da contratação da COHAB, a remoção da favela Coliseu e a remoção parcial da favela Real Parque, com a construção de 480 moradias em terreno

[34] Trata-se de relatório feito para o Ministério dos Transportes inglês em 1963 que estabeleceu um novo paradigma para a análise, planejamento e controle de questões relacionadas ao tráfego urbano de automóveis. Cf. BUCHANAN, Colin (coord.) *Traffic in Towns.* London, Her Majesty's Stationary Office, 1963.

[35] Embora não tenham sido encontrados estudos técnicos específicos que tratem dessa questão.

desapropriado do Jockey Clube, a um custo estimado cerca de R$ 14 milhões[36]. Quanto à favela Jardim Panorama, também mencionada na lei de 1995, não foram encontrados registros de investimentos ou projetos[37].

Participação e controle

Em relação às instâncias de participação e controle, a única instância participativa prevista na Operação Urbana foi a CNLU, cujas limitações de representatividade já foram mencionadas e serão analisadas em maior detalhe no Capítulo 9. Particularmente em relação à publicação mensal de informações sobre os resultados alcançados e recursos invertidos na Operação, prevista pelo § 5° do Art. 7° da Lei – condição básica para processos de participação, acompanhamento e controle por parte da sociedade – não se verificou. O relatório publicado em 2000 pela SEMPLA, embora traga informações detalhadas sobre as áreas adicionais de construção concedidas e as propostas apresentadas, não fornece informações sobre os custos das obras e seu andamento. O custo efetivo das desapropriações realizadas também não é mencionado.

[36] Conforme dados do Relatório Consolidado da Operação Urbana Faria Lima, Caixa Econômica Federal, 30/11/2005, documento RT GIDUR SP n° 008/05. Disponível em http://www.bovespa.com.br/pdf/FariaLimaCons3_tri_2005.pdf. Consultado em 15/3/2006.

[37] Em 24 de maio de 2006, por ocasião de lançamento do empreendimento Parque Cidade Jardim vizinho à favela, os moradores do Jardim Panorama lançaram manifesto onde reivindicam a aplicação dos 10% de recursos previstos na Lei da Operação Urbana Faria Lima (“Projeto de luxo causa protesto de favela “, FSP, 25/5/2006).

5. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA

O projeto de Plano Diretor de 1985 já apontava a área da Barra Funda como área de operação urbana[1] e, como já mencionado, a área foi objeto de uma das três Operações Urbanas que tiveram estudos completos desenvolvidos no âmbito do poder público durante a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) pela EMURB. Entre os projetos de Operação Urbana aqui analisados, é notável que não tivesse uma obra pública viária estabelecida como principal elemento estruturador. Embora obras viárias de porte fossem previstas, serviram de base principal para a sua formulação um equipamento de transporte coletivo já em funcionamento - a Linha Leste Oeste do Metrô, com o terminal intermodal da Barra Funda – e seu prolongamento até a região da Avenida Pompéia, onde seria construída uma nova estação. Na formulação da operação, coloca-se também a necessidade de outro investimento público de grande porte: a revisão e complementação do sistema de macrodrenagem da região.

Em seguida[2], serão examinados os antecedentes, o território, as formulações iniciais e a lei da Operação, sua operação e operacionalização e os resultados alcançados até o ano de 2000. A última seção do capítulo é dedicada à discussão dos tópicos acima.

5.1. Antecedentes

A região da Água Branca e da Barra Funda faz parte da área de várzea na margem esquerda do Rio Tietê, onde se encontram dois de seus afluentes menores – o Córrego da Água Branca e Córrego da Água Preta. A ocupação urbana efetiva da várzea entre o rio e o leito das ferrovias - a São Paulo Railway, depois Estrada de Ferro Santos a Jundiaí, e a Estrada de Ferro Sorocabana - só foi possível a partir das grandes obras de retificação do Tietê que atravessaram grande parte do século XX (LANGENBUCH, 1971; PMSP, 1950; SEABRA, 1987). Na figura a seguir, pode ser vista a representação em mapas da várzea do rio Tietê e de seus meandros na área que corresponde àquela delimitada pela atual Operação Urbana. Na imagem retirada do mapa Sara Brasil de 1930, pode ser identificada a Avenida Santa Marina, a oeste, com uma das poucas passagens para a margem direita do rio, o trecho retificado nas proximidades da Casa Verde, o traçado do Emissário de Esgotos e a passagem para o Bairro do Limão. Em direção ao Tietê, ao sul a urbanização estancava nas linhas de estrada de ferro, para

[1] Plano Diretor 1985-2000, Quadro 15, Operações Urbanas – Ações, p. 190. A operação urbana "Barra Funda" é definida como "implantação de projeto urbano no entorno do terminal ferro-metrô-rodoviário visando ao (sic) adensamento residencial"; as ações correspondentes são "Estudo do conjunto da área. Empreendimento integrado: adensamento residencial. Equipamento setorial: terminal de transporte. Zoneamento."

[2] Parte do estudo que serviu como base para este capítulo foi realizada no âmbito da pesquisa "Políticas públicas e planos de urbanismo na escala local intra-urbana", patrocinada pelo Fundo Mackenzie de Pesquisa - MACKPESQUISA e desenvolvida em 2005 pelo Grupo de Pesquisa "Urbanismo contemporâneo: redes, sistemas e processos" da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, do qual o autor é membro. É necessário ressaltar que o texto aqui apresentado foi elaborado de forma independente, e não coincide com aquele apresentado no relatório de pesquisa, nem em relação a seus objetivos, nem em relação à discussão que aqui é feita, embora parte dos dados e das referências tenham a mesma origem.

continuar, esparsa, depois da várzea, ao norte. Nota-se também o Parque da Água Branca – atual Parque Fernando Costa – nas proximidades do antigo pátio e estação da Barra Funda, da Estrada de Ferro Sorocabana, onde na década de 1980 foram construídos o Terminal da Barra Funda e o Memorial da América Latina. No dizer de Langenbüch, trata-se do "trinômio *ferrovia – terrenos grandes e planos rejeitados pela expansão residencial –curso fluvial"* uma das condições que propiciaram as instalações industriais ao longo da faixa ferroviária – a que o autor também se refere como *orla ferroviária* – com ocupações residenciais nas proximidades das estações – os "povoados-estação", em seguida "subúrbios-estação" com predominância de residências operáris – que na área da Barra Funda e da Lapa ocorrem em proporções mais modestas que em Santo André, São Caetano, Ipiranga, e Mooca (LANGENBÜCH, op. cit. p.142-143).

Figura 5-1. A área da Água Branca / Barra Funda no Mapa Sara Brasil de 1930.
Fonte: Mapa Sara Brasil, 1930 (excerto, sem escala)

As figuras a seguir, publicadas no Relatório da Comissão de Melhoramentos do Rio Tietê (PMSP, 1950), reproduzem mapas com a situação existente e o projeto de retificação do Rio Tietê para o mesmo trecho, realizadas sob a direção de Saturnino de Brito na década de 1920.

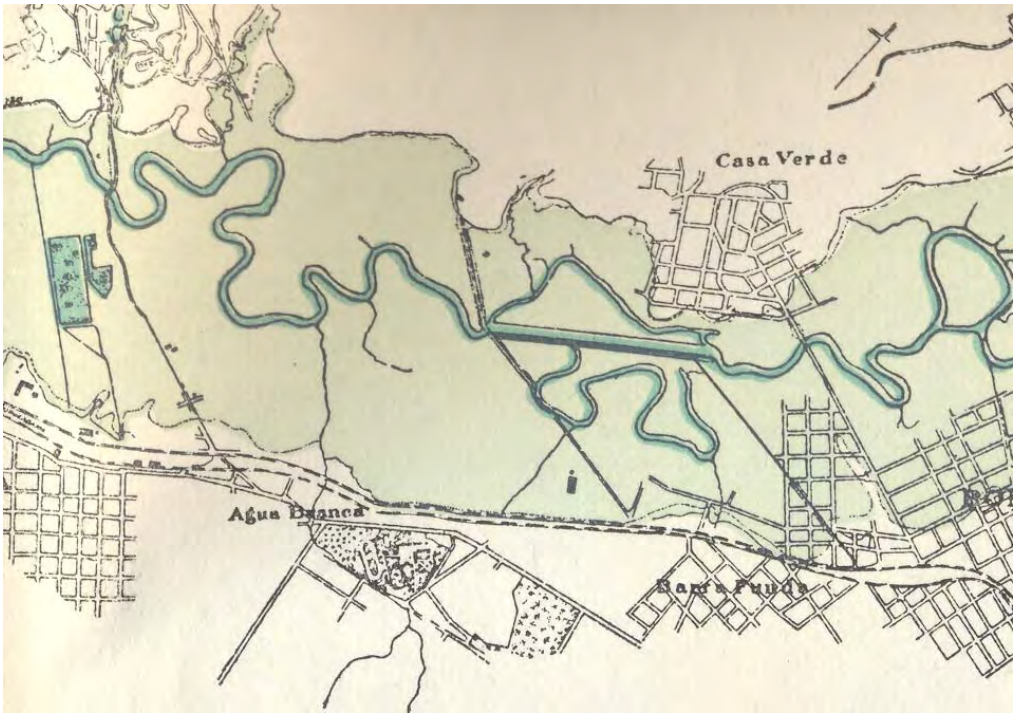


Figura 5-2. A situação existente na área da Água Branca / Barra Funda na década de 1920

Por ocasião do projeto de retificação elaborado sob a direção de Saturnino de Brito. Fonte: Relatório da Comissão de Melhoramentos do Rio Tietê (PMSP, 1950).

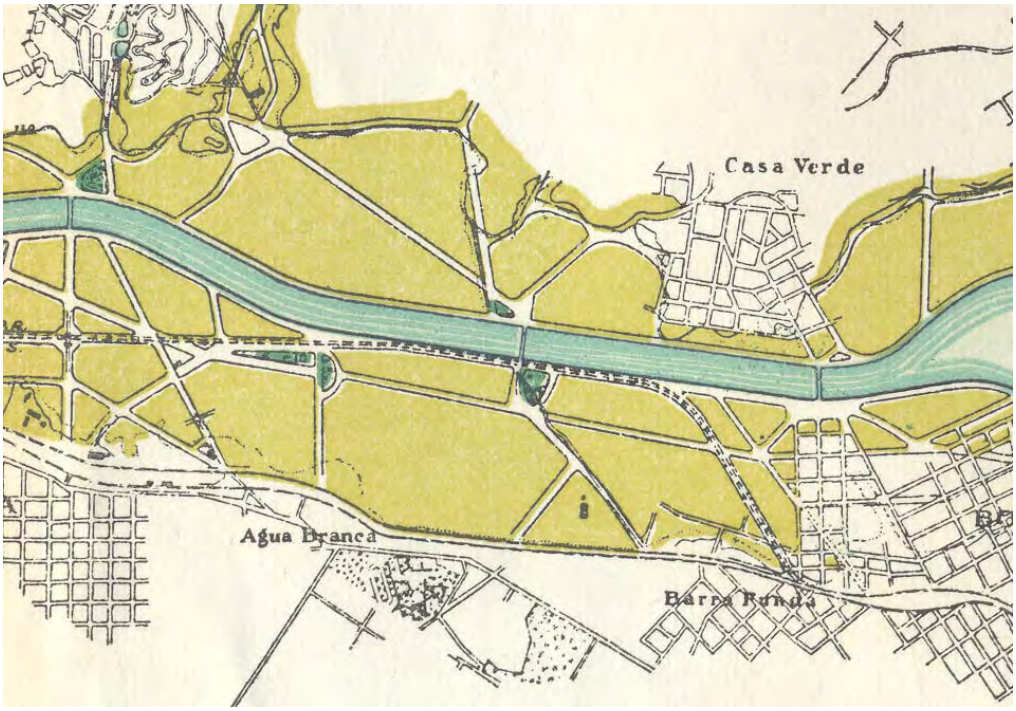


Figura 5-3. O projeto de retificação do Rio Tietê na década de 1920.

Elaborado sob a direção de Saturnino de Brito para o mesmo trecho. Fonte: Relatório da Comissão de Melhoramentos do Rio Tietê (PMSP, 1950).

A expansão urbana com predominância de áreas industriais nessa região diminuiu progressivamente seu ritmo, à medida que as facilidades do transporte rodoviário foram estendidas a áreas mais vastas do território, diminuindo a dependência das necessidades de transporte em relação às ferrovias e possibilitando um padrão mais flexível de localização industrial, notadamente a partir dos anos de 1960.

Figura 5-4. Parte da área da Água Branca / Barra Funda na década de 1950
Fonte: Levantamento aerofotogramétrico VASP-CRUZEIRO, 1954-57,folhas 13-8 e 13-13 Acervo Centro de pesquisas e Estudos Urbanísticos FAUUSP,disponível na seção de Cartografia da Biblioteca da FAUUSP – Cidade Universitária.

Se o processo de ocupação na área da Barra Funda e Água Branca guarda grandes semelhanças com outras áreas ao longo das linhas de transporte ferroviário, a extensão e as dificuldades de urbanização da várzea do Tietê nesse trecho mantiveram a ocupação urbana colada às linhas de trem, nos terrenos mais altos ao sul do rio.

Na figura acima, excerto de mapa feito com base em levantamento aerofotogramétrico mostra parte da área em meados da década de 1950, com as instalações das Indústrias Reunidas Matarazzo, junto às atuais Avenida Pompéia e Avenida Antártica. Vê-se também a área contígua ao atual Parque Antártica com arruamento mas sem construções, e a área de várzea a norte da ferrovia sem ocupação urbana e com áreas alagadas.

Grandes trechos das áreas de várzea remanescentes da retificação do rio vão permanecer com baixa ocupação, apresentando sérios problemas de enchentes e de

drenagem, que envolvem obras de porte para sua resolução. A construção das pontes sobre o rio nas décadas de 1940/1950, das avenidas marginais ao rio na década de 1960, dos viadutos Antártica e Pompéia sobre a ferrovia, a construção do emissário de esgotos − na atual Av. Marquês de São Vicente, antes Av. do Emissário − nas década de 1960/70 foram elementos fundamentais que possibilitaram a crescente e relativamente recente ocupação urbana dessa região.

Entretanto, a partir de meados da década de 1970, seja em função de políticas de desconcentração industrial, seja em função de custos de instalação mais elevados em relação a outros locais, seja em função do crescimento das facilidades de transporte rodoviário em outros pontos da área metropolitana e do Estado de São Paulo, já havia evidências de que as grandes áreas destinadas como reserva para expansão de usos industriais no zoneamento de 1972 não iriam se realizar. Nas duas décadas seguintes, na região metropolitana de São Paulo, o conjunto de mudanças nos padrões de organização e localização industrial, associado ao crescimento das atividades de serviço ligadas à distribuição e ao consumo − geralmente designados como reestruturação produtiva − irá provocar mudanças nas tendências de ocupação das antigas áreas industriais que nasceram articuladas à ferrovia, com substituição parcial das atividades produtivas por atividades de armazenamento, distribuição e outros tipos de prestação de serviços. A área da Barra Funda–Água Branca, mesmo com densidades menores de ocupação industrial, não fugirá a esse processo (RAMOS, 2001).

5.2. Território e limites

Em termos de acessibilidade viária, o fato de estar localizada junto às marginais do Rio Tietê confere à área acesso direto às conexões metropolitanas entre municípios e com as principais rodovias, mas também às diversas regiões do chamado centro expandido. Em termos do sistema estrutural que passa pela área, na direção leste-oeste, além da marginal do Tietê, a área é atravessada pela Avenida Marquês de São Vicente e pela Avenida Francisco Matarazzo. A primeira inicia-se na Avenida Rudge – que é continuação da Avenida Rio Branco – na área do Bom Retiro e prossegue até a altura da Lapa de Baixo onde bifurca-se em direção ao norte-nordeste (Pirituba) pela Avenida General Edgar Facó e em direção sudoeste pela Avenida Nossa Senhora da Lapa, passando pelo centro da Lapa, chega até a Rua Cerro Corá, nas proximidades do Cemitério da Lapa, no limite setentrional do espigão central. A segunda - continuação da Avenida São João, que se inicia no Vale do Anhangabaú – é parte da principal ligação entre as Zonas Leste e Oeste da cidade, conectando-se ao Elevado Costa e Silva na altura do Largo Padre Péricles em Perdizes e continuando pelo sistema binário formado pelas Ruas Carlos Vicari-Guaicurus no sentido centro-bairro e Rua Clélia no sentido inverso, chega até o centro da Lapa. Na direção norte-sul, as principais ligações

são feitas pelas Avenidas Nicolas Boher, Antártica/Ordem e Progresso, e Abrahão Ribeiro. A primeira, prolongamento da Avenida Pompéia, conecta-se a oeste com a Rua Heitor Penteado – que é parte da seqüência do sistema viário que se estende pelo topo do espigão central – e ao sul chega até a área do Bairro do Limão, depois de atravessar o Rio Tietê pela Ponte Júlio de Mesquita Neto. As Avenidas Antártica e Ordem e Progresso são parte da ligação entre Avenida Sumaré - continuação da Avenida Brasil - e a área do Bairro da Casa Verde pela Ponte do Limão, nas proximidades da Avenida Engenheiro Caetano Álvares, que chega até a região da Serra da Cantareira. A Avenida Abrahão Ribeiro, continuação da Avenida Pacaembu, pela Ponte da Casa Verde conecta-se à Avenida Braz Leme e à região de Santana, na Zona Norte. Outra ligação em direção ao norte (Cachoeirinha), a partir do cruzamento das Avenidas Santa Marina e Marquês de São Vicente passando pela Ponte da Freguesia do Ó sobre o Rio Tietê é feita pelas Avenidas Comendador Martinelli e Inajar de Souza.

Quanto ao sistema de transportes sobre trilhos – metrô e ferrovia – as Linhas A (Luz – Francisco Morato - Jundiaí) e B (Júlio Prestes – Itapevi – Amador Bueno) da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos conectam-se à Linha Leste-Oeste do Metrô no Terminal Intermodal da Barra Funda. A Estação Água Branca da Linha A localiza-se junto à Avenida Santa Marina, nos limites da área da Operação. Quanto ao transporte por ônibus, o corredor entre o Terminal Cachoeirinha e o Terminal Praça Princesa Isabel, passando pela Avenida Marquês de São Vicente foi um dos primeiros a entrar em operação. A grande quantidade de linhas de ônibus que passam pela Avenida Francisco Matarazzo foram recentemente reorganizadas em corredor de ônibus.

Com relação à ocupação da área, como um dos resultados das obras de retificação do rio, grande parte dos terrenos obtidos permaneceu como propriedade pública. Muitas dessas áreas foram transferidas, doadas ou tiveram seu uso concedido. Grande parte delas permanece com baixos índices de ocupação, gravadas na legislação de uso e ocupação do solo de 1972 como Z8, com coeficientes de aproveitamento de 5% a 15% e taxa de ocupação de 2,5% a 7%[3]. Entretanto, o Terminal Intermodal da Barra Funda, ponto extremo a oeste da Linha Leste-Oeste do Metrô, que entrou em operação em 1989 e o Memorial da América Latina, projeto de Oscar Niemeyer encomendado pelo então governador do Estado, Orestes Quércia, inaugurado no mesmo ano, são dois dos investimentos públicos de porte que contribuiriam para alterar o perfil de usos na região. O mapa a seguir apresenta as zonas de uso que vigoraram até 2004, na área da Operação Urbana e em seu entorno. Notam-se também as zonas predominantemente industriais Z6, em grande parte da área.

[3] Consultar Anexos 17 e 18 sobre as zonas de uso; na Seção 9.3 o zoneamento é discutido com maior detalhe.

Mapa 5-1. Zonas de uso e ocupação do solo vigentes até 2004.
O perímetro da Operação aqui representado corresponde àquele estabelecido pela Lei de 1995. Fonte: elaboração própria sobre base cartográfica PMSP; informações sobre zoneamento conforme Mapa geral de uso e ocupação do solo, GEOMAPAS, 1998.

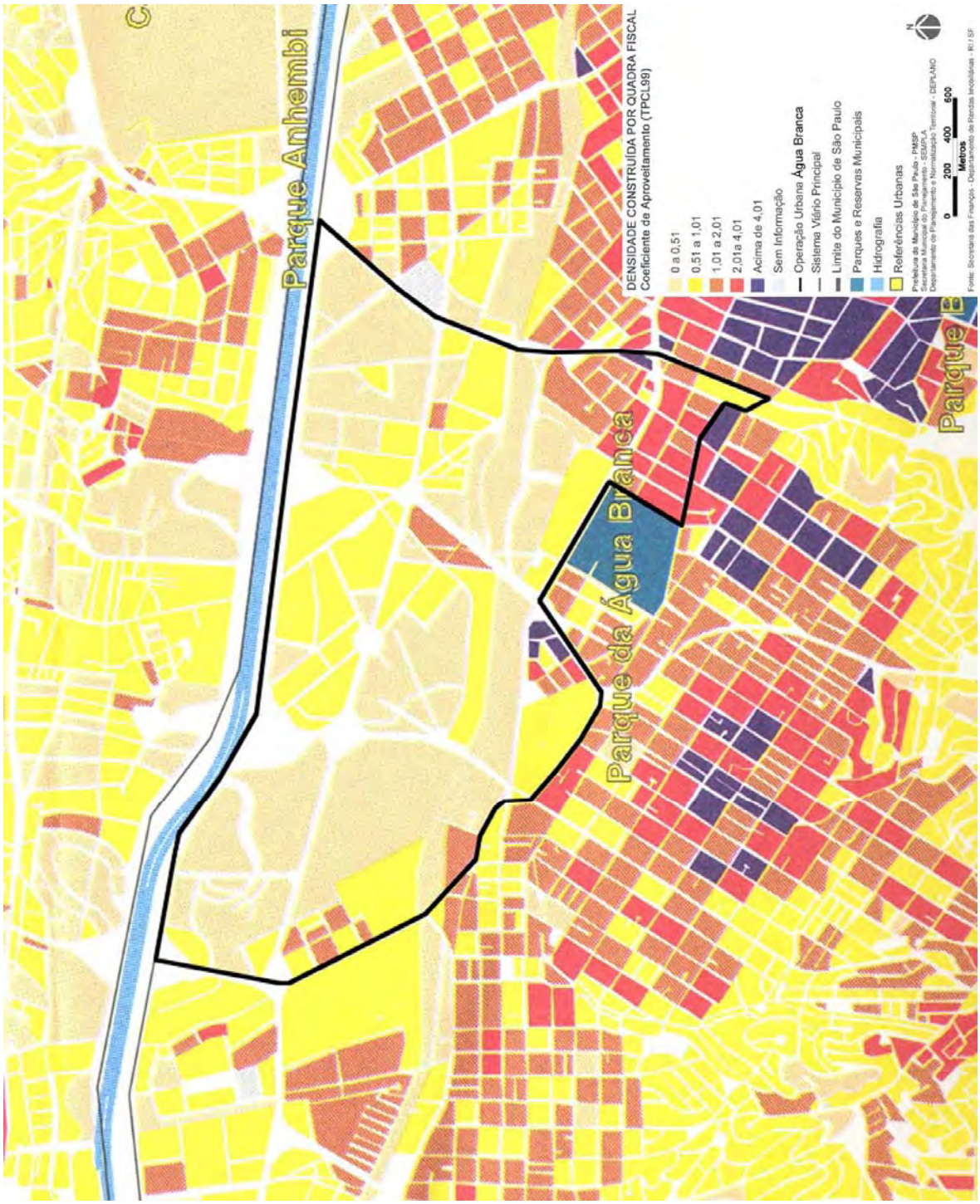


Figura 5-5. Densidade Construída na área da Operação Urbana Água Branca.
Fonte: "Evolução do Uso do solo nos anos 90", SEMPLA, 2000a. Excerto do Mapa 2 – Densidade construída por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999. Perímetro da OU Água Branca sobreposto.

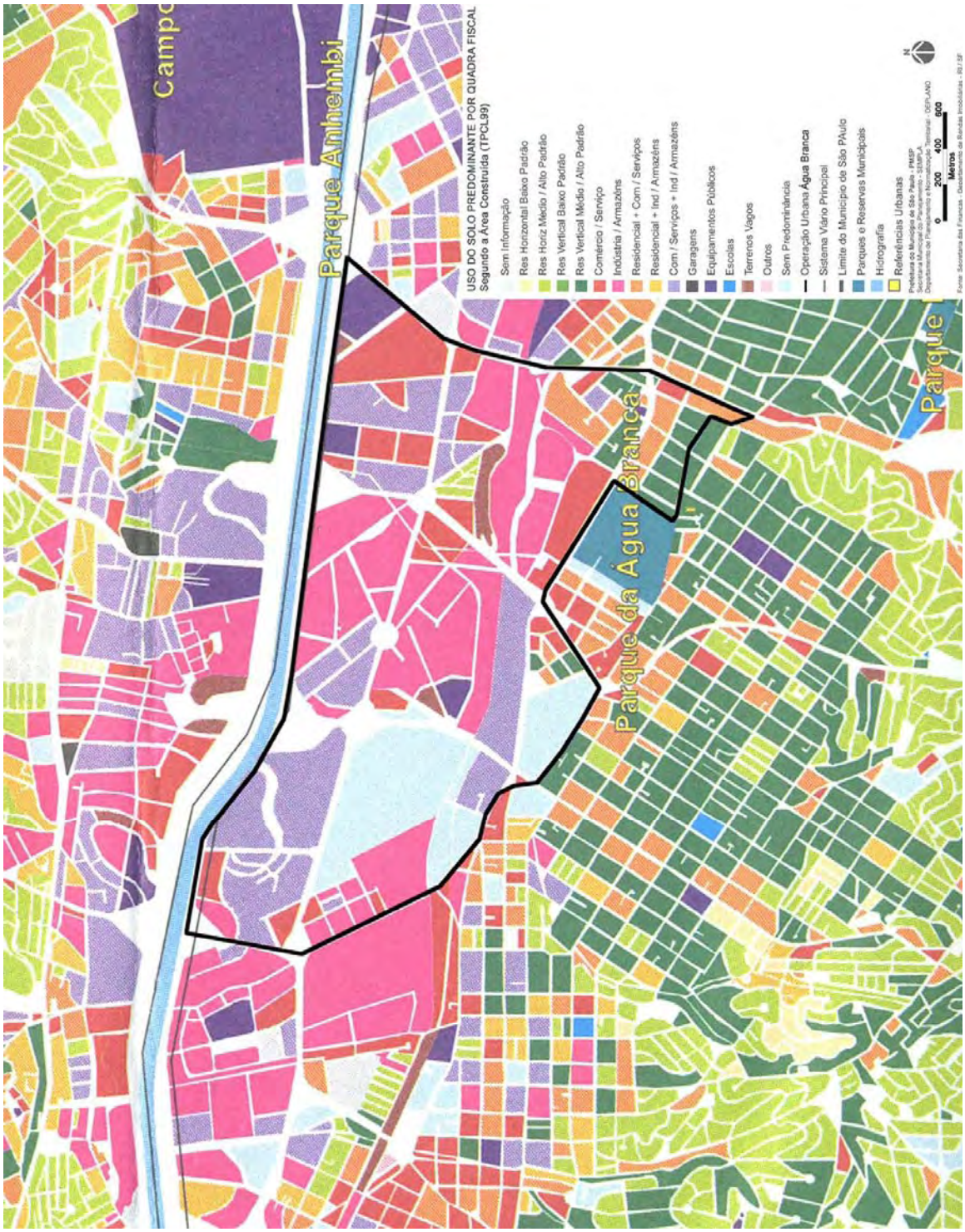


Figura 5-6. Usos do solo na área da Operação Urbana Água Branca.
Fonte: "Evolução do Uso do solo nos anos 90", SEMPLA, 2000a. Excerto do Mapa 5 – Uso do solo predominante por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999. Perímetro da OU Água Branca sobreposto.

Por outro lado, as regiões de Perdizes e Pompéia, em direção aos terrenos mais altos na encosta do espigão central, que nas décadas de 1950 a 1960 foram áreas de expansão urbana residencial com casas térreas, sobrados e edifícios de baixa altura (3 a 4 pavimentos), de modo mais esparso, a partir dos anos de 1970, mas particularmente nas duas décadas seguintes, sofrem um processo de intensa verticalização residencial nas zonas de uso Z3 mas também nas Z2. Nas figuras da página anterior, com base em mapas de já citado estudo (SEMPLA, 2000a), podem ser comparados os usos e a ocupação do solo na área da Operação Urbana Água Branca e nas áreas vizinhas. A baixa densidade de construção em todo o perímetro da operação e na área tomada à várzea do rio Tietê – onde o coeficiente de aproveitamento médio das quadras não ultrapassa o CA= 1,01 - contrasta com as densidades em algumas quadras de Perdizes e Higienópolis, que chegam a ultrapassar o CA=4. Quanto aos usos do solo, predominam quadras com uso misto de comércio, serviços e armazéns, ao lado de indústria e armazéns no perímetro da Operação – a quadra junto às Avenidas Marquês de São Vicente e Nicolas Boher, com a gleba hoje pertencente à Telefônica, onde se localiza o Clube Nacional, aparece sem predominância de uso. O uso residencial vertical de alto e médio padrão concentra-se ao sul das Avenidas Francisco Matarazzo e São João, nos bairros de Perdizes, Higienópolis e Santa Cecília, os dois primeiros em áreas contíguas a áreas residenciais horizontais de médio e alto padrão, destacando-se o bairro do Pacaembu.

5.3. Formulações: Projeto de Lei e Lei

Motivos

A área da Barra Funda-Água Branca havia sido mencionada como área potencial de operação urbana no projeto de Plano Diretor de 1985, como visto acima. Com a retomada dos estudos para a Operação Urbana Água Branca pela SEMPLA e pela EMURB na gestão de Luiza Erundina, em 1991 foi publicado o projeto de lei acompanhado de documento que fazia a síntese dos estudos técnicos que o fundamentaram (EMURB, 1991b). Conforme afirmava esse documento, tratava-se de promover “o desenvolvimento e a reestruturação” de uma área com aproximadamente 550 ha. (área bruta), com área total de terrenos de aproximadamente 253 ha (2,5 milhões de m^2, área líquida).

Afirmou-se que a operação justificava-se principalmente porque se tratava de área de baixa densidade de ocupação propícia para a expansão de atividades terciárias na região, como extensão do sub-centro Lapa e da Área Central. Tratava-se portanto de transformação de um setor da cidade – área tradicionalmente industrial que sofreu os efeitos da reestruturação produtiva principalmente a partir dos anos de 1980 –

desenvolvimento de centro terciário apoiado pela acessibilidade proporcionada pela linha Leste-Oeste do Metrô.

Objetivos

Os objetivos da Operação Urbana Água Branca foram agrupados em oito tópicos, transcritos a seguir:

> "1 – Promover o desenvolvimento e a reestruturação da área, através do estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo visando o controle do uso industrial, a oferta de empregos no setor terciário e a oferta de unidades habitacionais, bem como o financiamento e a construção de habitações de interesse social para o assentamento da população favelada residente na região;
>
> 2 – Promover a otimização na utilização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer alocados na área;
>
> 3 – Induzir a ocupação racional dos grandes vazios urbanos existentes na região, através do reparcelamento do solo e de implementação de sistema viário local.
>
> 4 – Melhorar e complementar os sistemas de micro e macrodrenagem da área de intervenção e das proximidades.
>
> 5 – Possibilitar a alteração, ampliação e eventual implantação de sistema viário, tendo em vista as novas diretrizes de uso e ocupação do solo preconizadas pela operação urbana.
>
> 6 – Garantir à população, através de diretrizes de desenho urbano, padrões ambientais e paisagísticos adequados do ponto de vista da criação de espaços públicos, implantação de equipamentos coletivos e áreas verdes.
>
> 7 – Viabilizar a captação do montante dos recursos financeiros necessários ao cumprimento do plano de obras junto ao setor privado, desenvolvendo-se para tanto o conjunto dos mecanismos jurídicos e institucionais necessários.
>
> 8 – Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da operação urbana. (id. ibid. p. 2-3)"

O estudo fez uma caracterização da área e identificou tendências e potencialidades para 11 subdivisões internas ao perímetro da operação, representadas na próxima figura. As sub-áreas 1, 2, 3, 7 e 8 foram caracterizadas como "fornecedoras de recursos" para a realização das obras necessárias, de acordo com o pressuposto de auto-financiamento da operação (id. ibid. p.13). As potencialidades de desenvolvimento urbano dessa área - denominada *Área de Intervenção Programada* - foram definidas em termos de seu maior potencial de adensamento e de substituição de usos. As sub-áreas 3, 4 e 6, com predominância de usos industriais e terrenos vagos, foram caracterizadas como "região consumidora de recursos", ou seja, as áreas que demandavam mais

investimentos em infra-estruturas, notadamente em relação ao sistema viário e à drenagem, com maiores dificuldades para atrair investimentos privados[4].

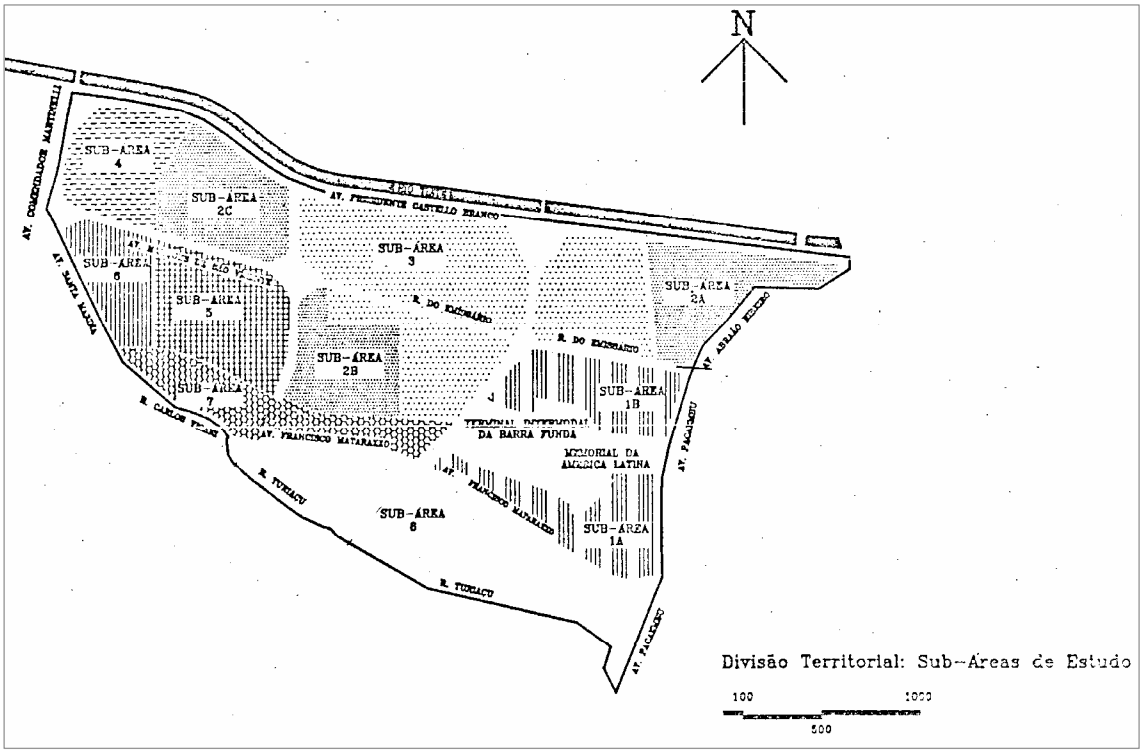


Figura 5-7. Limites da Operação Urbana Água Branca e de suas Sub-áreas de Estudo. Fonte: PMSP-SEMPLA-EMURB, 1991b, p.6.

Foram definidos conjuntos de diretrizes *i)* para uso e ocupação do solo em relação a cada sub-área, de caráter regulador, expressando-se principalmente pela modificação nos coeficientes de aproveitamento e pela atribuição de usos (Fig. 4.6); *ii)* urbanísticas, incluindo sugestões de soluções projetuais para a transposição da barreira representada pela ferrovia, para a implantação de edificações, para o parcelamento dos terrenos de grandes dimensões, além de diretrizes gerais de implantação[5]; *iii)* para infra-estrutura e serviços urbanos, envolvendo a definição de um conjunto de obras de drenagem (p. 26-30) e um conjunto significativo de obras viárias (Fig. 4.7); *iv)* e para

[4] Em nota de rodapé, afirma-se:"A viabilização de um processo de renovação em áreas circunvizinhas e a melhoria no desempenho dos serviços urbanos tenderá a provocar, a médio prazo, a valorização do solo urbano nestas áreas e a aceleração da depreciação do capital imobiliário na forma de edificações, levando no limite a um processo espontâneo de substituição de usos independentemente de qualquer ação pública". (id. ibid. p. 14).

[5] Tais como "reserva de 20% para áreas verdes e 20% para sistema viário", "'faixa de transição' não edificada de 5m de largura" junto ao passeio público com ocupação comercial no térreo, "diretrizes volumétricas" especificadas como "controle de gabaritos, eixos de pedestres, ocupação de esquinas" (id. ibid. p. 22).

habitação de interesse social, com a proposta de construção de 630 unidades para abrigar a população favelada na região, estimada em cerca de 2.000 pessoas (id. ibid. p. 5).

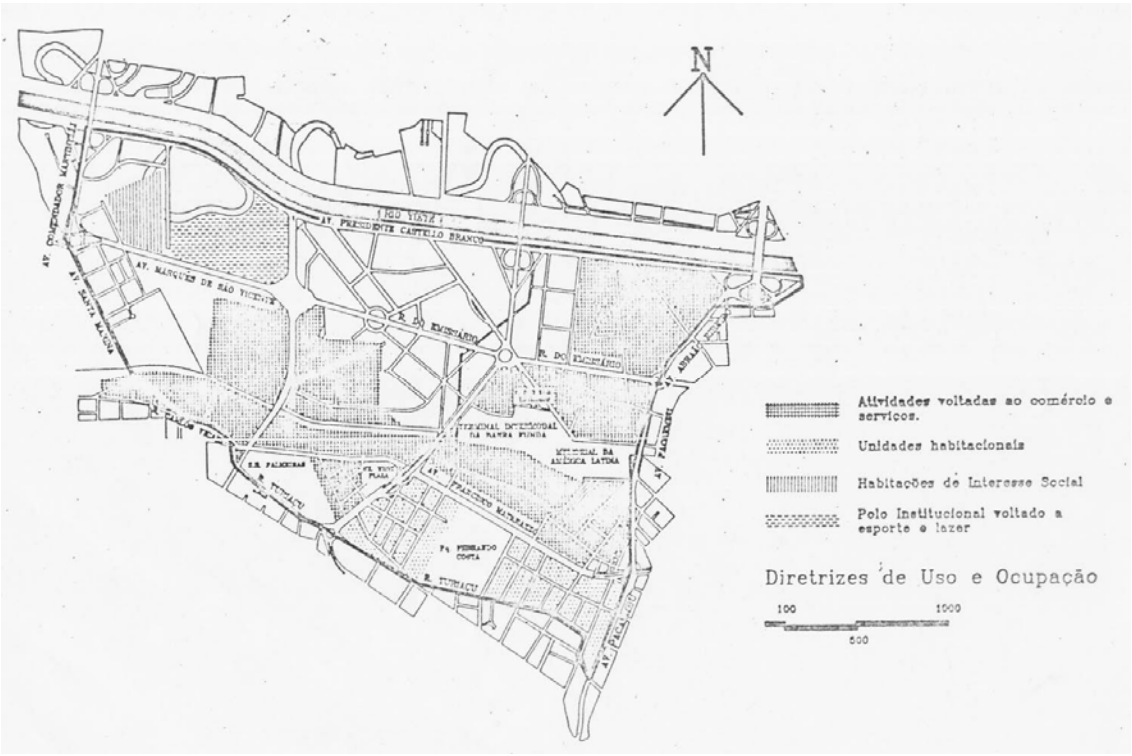


Figura 5-8. Diretrizes de uso e ocupação do solo para a OU Água Branca.
Propostas no estudo citado. Notar que aqui aparece com clareza o Parque Fernando Costa e as quadras lindeiras que foram excluídas na aprovação da Lei em 1995 (cf. Fig.4.16) . Fonte: id. ibid. p.16.

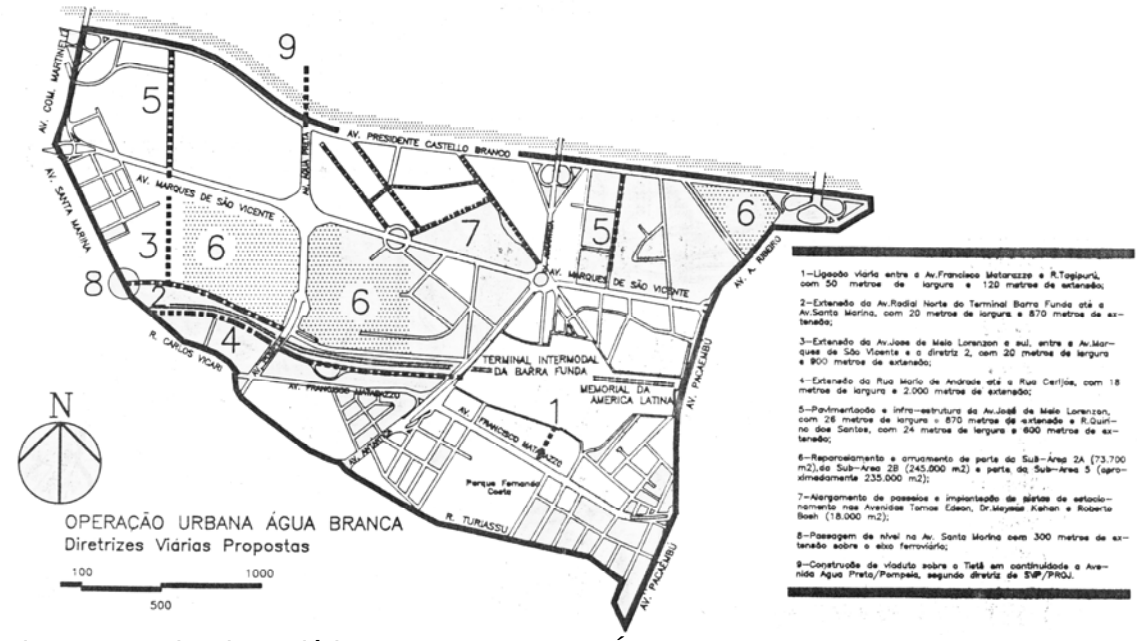


Figura 5-9. Diretrizes viárias propostas na OU Água Branca.
Fonte: "Participação da iniciativa privada na construção da cidade", SEMPLA, 1992, p. 22.

Foram definidos também dois *projetos especiais*: o primeiro, um conjunto de obras associado a uma nova estação do Metrô − a Estação Água Branca, junto ao Viaduto Pompéia, no terreno uma vez ocupado por indústrias do grupo Matarazzo (Fig. 4.8); o segundo, referente ao reparcelamento e arruamento de gleba então de propriedade da Prefeitura incluída na sub-área 2A, onde atualmente encontra-se instalado o Fórum Criminal da Barra Funda, aproveitando a estrutura construída inicialmente para abrigar o Hospital Escola da Santa Casa de Misericórdia.[6]. Entre as obras viárias propostas, a passagem sob a ferrovia da Avenida Santa Marina, junto à área da Estação Água Branca, e duas vias ladeando a ferrovia – extensão da Rua Mário de Andrade e Radial Norte, estão indicadas no desenho a seguir (Fig. 4.9).

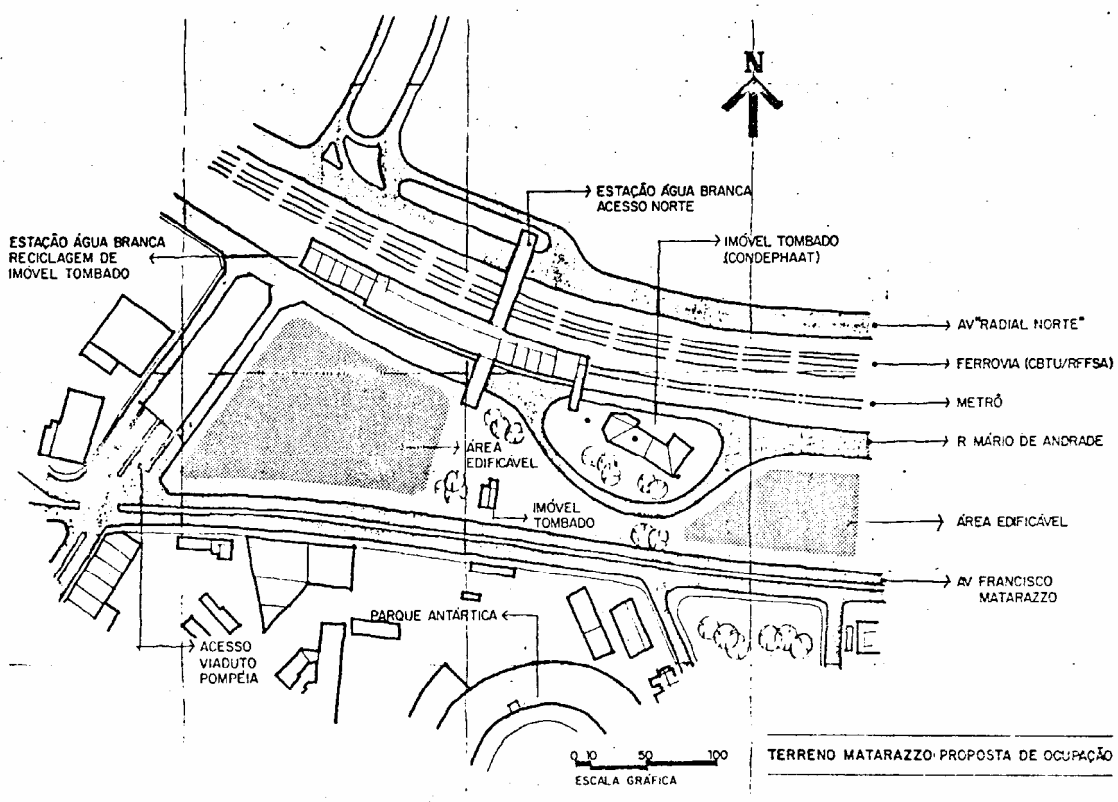


Figura 5-10. Proposta de ocupação para parte de terreno das indústrias Matarazzo. Com nova estação da linha leste-oeste do Metrô junto ao Viaduto Pompéia (Estação Água Branca). Fonte: PMSP-SEMPLA-EMURB, 1991b. p. 21.

6

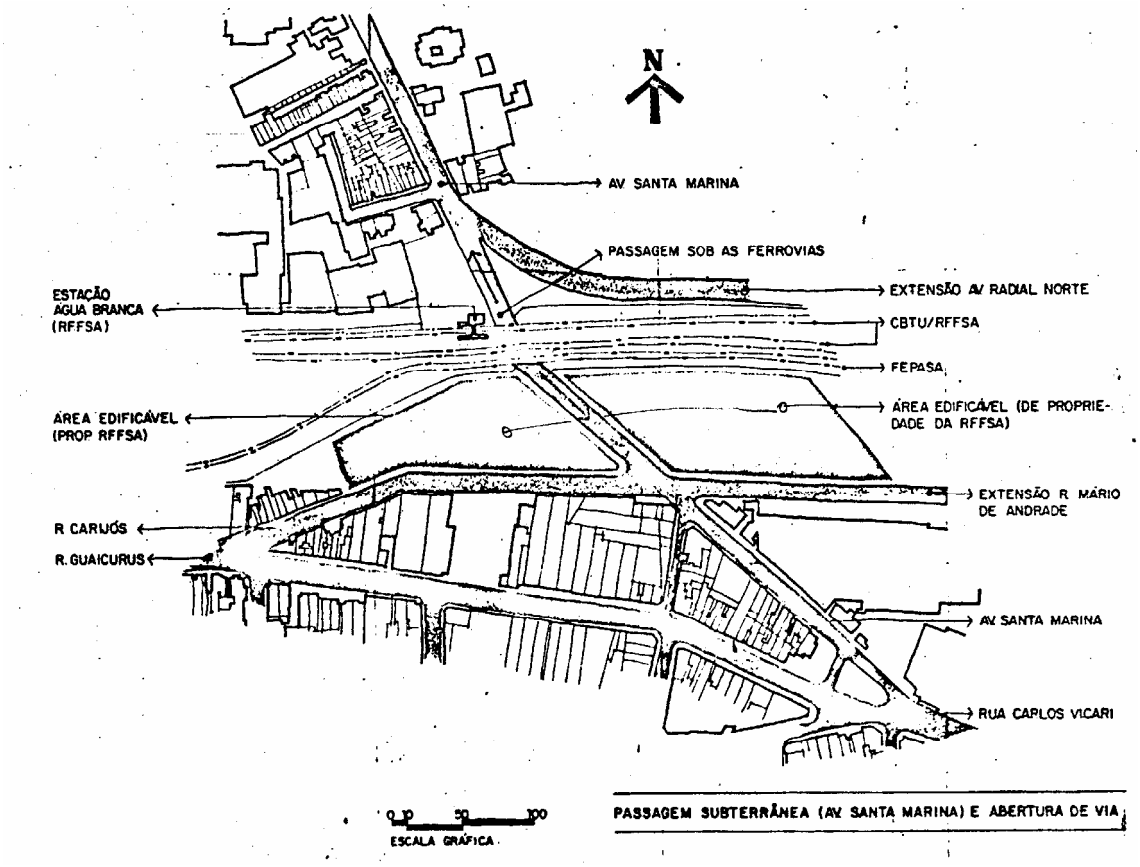


Figura 5-11. Passagem em desnível na Avenida Santa Marina.
Extensão da Rua Mário de Andrade e Extensão Avenida Radial Norte. Fonte: PMSP-SEMPLA-EMURB, 1991b, p. 21.

A "estratégia operacional" é tratada no documento como seqüência de duas etapas de implementação, com duração de 8 anos cada uma, perfazendo um total de 16 anos para a consecução da Operação Urbana (p.40). Como "mecanismos de captação de recursos", são propostas a *urbanização consorciada*, a *outorga onerosa do direito de construir* (solo criado) e a *contribuição de melhoria.*

A viabilidade econômico-financeira da operação seria sustentada principalmente pela outorga onerosa do direito de construir mas também por contribuições de melhoria[7] e por retornos do FUNAPS[8] relativos à construção de habitações de interesse social e "relocação da população favelada residente" (p.34).

[7] Fundamentando-se em minuta de lei enviada à Câmara Municipal, previa-se cobrança de contribuições de melhoria dos imóveis beneficiados pelas obras públicas a realizar, variando entre 1% e 3% do valor venal do imóvel, dependendo de sua localização em relação à obra pública (op. cit.. p. 47)

[8] O FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal foi o organismo de financiamento de produção habitacional pela administração direta do Município entre 1979 e 1993. Cf. GOMIDE, Renata Machado; TANAKA Marta Maria Soban. "A política heterodoxa de habitação popular.operacionalizada em São Paulo através do FUNAPS". IN Cadernos de Pesquisa do LAP n°22. São Paulo: LAP-FAUUSP, 1997.

Definiu-se um estoque de área adicional a construir além dos limites permitidos pela legislação de uso e ocupação do solo em vigor[9] e foram previstas contrapartidas para o custeio do conjunto de obras públicas vinculadas à Operação. As contrapartidas poderiam ser financeiras, integrando Fundo especial gerido pela EMURB; em bens imóveis ou em obras públicas. Afirmou-se que

> "A viabilização da Operação Urbana Água Branca está baseada primordialmente na outorga onerosa do direito de construir, cobrada a partir de alterações na densidade de ocupação acima dos índices atualmente permitidos e/ou usos conformes [e que ...] a venda do direito adicional de construção constitui o recurso estratégico de viabilização da Operação Urbana Água Branca" (id. ibid. p. 41 e 43).

DISTRIBUIÇÃO DE CUSTOS POR ETAPAS
Obras e Desapropriações

	Viário	3.755.512.882	4.206.174.428	12.726.700
	HIS	1.416.968.434	1.587.004.646	4.801.809
ETAPA 1	á.Verdes, Parques, Paisagismo	577.103.603	646.356.036	1.955.691
1992/1995	Est.Água Branca	526.333.500	589.493.520	1.783.642
	Drenagem	2.500.318.130	2.802.596.306	8.479.868
	SUB-TOTAL	8.778.236.550	9.831.624.936	29.747.731
	Viário	6.974.523.925	7.811.466.796	23.635.300
	HIS	2.631.512.806	2.947.294.343	8.917.683
ETAPA 2	á.Verdes, Parques, Paisagismo	1.071.763.835	1.200.375.495	3.631.998
1996/1999	Est.Água Branca	977.476.500	1.094.773.680	3.312.477
	Drenagem	4.647.162.242	5.204.821.711	15.748.326
	SUB-TOTAL	16.302.439.307	18.258.732.024	55.245.785
	Viário	6.134.830.936	6.871.010.649	20.789.745
	HIS	0	0	0
ETAPA 3	á.Verdes, Parques, Paisagismo	310.453.966	347.708.442	1.052.068
2000/2003	Edificação Pública	1.048.239.072	1.174.027.761	3.552.278
	Drenagem	1.838.437.810	2.059.050.347	6.230.107
	SUB-TOTAL	9.331.961.784	10.451.797.198	31.624.197
	Viário	4.089.887.291	4.580.673.766	13.859.830
	HIS	0	0	0
ETAPA 4	á.Verdes, Parques, Paisagismo	206.969.311	231.805.628	701.379
2004/2007	Edificação Pública	698.826.048	782.685.174	2.368.195
	Drenagem	1.225.625.207	1.372.700.231	4.153.405
	SUB-TOTAL	6.221.307.856	6.967.864.799	21.082.796
TOTAL		75.046.583.138	84.052.173.115	254.318.224

Quadro 5-1. Reprodução de quadro com distribuição de custos por etapas.
Fonte: PMSP-SEMPLA-EMURB, 1991b, p. 43.

[9] A aplicação dos coeficientes de aproveitamento estipulados na Legislação de Uso e Ocupação do Solo permitia que o total da área construída nos limites da área da Operação fosse aumentada até atingir 1,2 milhões de m2.

O Quadro 5-1 acima reproduz o cálculo dos investimentos necessários para a realização do conjunto de obras públicas previstos pelo plano da Operação Urbana, para cada uma das etapas de implementação.

As propostas orientavam-se para a dotação de infra-estrutura adequada a um processo de reparcelamento, adensamento e verticalização que ultrapassariam o dobro da área construída existente em 1991. O total de área construída no perímetro da Operação até 1989 alcançava 1,5 milhões de m^2. Foi prevista a construção de 2,1 milhões de m² de novas construções, que chegariam a perfazer a 3,6 milhões de m^2 em 2007, dos quais 1,1 milhão de m² seriam concedidos através de outorga onerosa (id. ibid. p.48).

Com base nessas estimativas, foi definido um "estoque de área construída máxima" para todo o perímetro, de 1,2 milhões de metros quadrados. O coeficiente de aproveitamento máximo para a maior parte das sub-áreas foi definido como CA=4, com exceção das subáreas 1A e 1B, que passariam a ter CA=6, já que a legislação vigente já permitia CA=4 por tratar-se de Z3 e Z4. Os quadros reproduzidos na Fig. 4.14, referentes às estimativas de receita por proveniência dos recursos e para cada sub-área de estudo evidenciam o método que foi utilizado no estudo de viabilidade. No primeiro quadro, "Estimativa de receita – cessão onerosa do direito de construir", a penúltima coluna apresenta os valores do estoque de área adicional vendável para cada uma das sub-áreas, enquanto a última coluna representa os valores das respectivas contrapartidas. O quadro abaixo deste, "Estimativa de receitas – Contribuição de melhoria", representa os recursos que seriam provenientes das contribuições de melhoria. Embora as bases legais para a cobrança de contribuição de melhoria existam no Município desde a década de 1950, as dificuldades para sua aplicação são muitas – na Lei posteriormente aprovada, a aplicação desse instrumento será especificada nos Artigos 18° e 19°.

O Quadro 5-2 apresenta o resumo dos investimentos públicos necessários e dos resultados esperados em termos de arrecadação para cada um dos quatro períodos de quatro anos em que foi estimado o tempo de implementação da Operação urbana. As estimativas de arrecadação por meio da outorga onerosa do direito de construir acima dos limites estipulados pelo zoneamento foram feitas com base em estimativas percentuais de "adesão dos proprietários de terra", conforme se afirma no documento, para cada período de quatro anos.

QUADROS DE OCUPAÇÃO E RECEITAS (US$)
ESTIMATIVA DE RECEITA - Cessão Onerosa do Direito de Construir

SUB-ÁREA	QUANT	ÁREAS ATUAIS		CA.			NOVA ÁREA CONSTRUÍDA				DENSID		TOTAL	
		Terreno	Const	Perm	Ex	Proj	Reman	Habit	Outros	Total	Hab	Emp	M² Vend	RECEITA (U
1A (Z3)	1.497	146.723	224.949	4,00	1,53	6,00	184.721	126.988	47.775	359.484	546	262	32.766	1.763.37
1A (Z4)	78	280.515	161.081	4,00	0,57	6,00	121.611	127.308	74.378	323.297	150	226	37.816	2.441.90
1B	332	291.270	158.004	4,00	0,54	6,00	117.998	176.655	117.770	412.423	154	162	55.205	1.996.54
2A	4	223.166	6.637	1,00	0,03	4,00	4.658	56.379	225.516	286.553	76	312	187.930	29.497.61
2B	-	127.606	-	0,40	0,00	4,00	0	76.564	306.254	382.818	109	435	312.635	27.499.30
5	2	375.008	8.935	1,50	0,02	4,00	0	52.231	208.923	261.153	47	189	148.382	8.032.43
7	91	223.923	75.588	1,00	0,34	4,00	54.043	57.390	229.559	340.992	82	354	191.299	35.155.54
8	5.267	626.123	915.325	-	1,46	-	626.228	521.647	160.607	1.308.482	454	155	155.553	17.509.04
TOTAL	7.271	2.528.211	1.550.519		0,61		1.109.260	1.195.160	1.370.782	3.675.202	234	241	1.121.588	124.895.80

ESTIMATIVA DE RECEITA - Contribuição de Melhoria [1]

SUB-ÁREA	VALORES VENAIS (US$)			FAIXAS DE CONTRIBUIÇÃO					TOTAL
	Terreno	Construção	Total	I	II	III	Livre	Metrô	
1A (Z3)	14.672.300	15.746.430	30.418.730	-	30.418.730	-	-	1,00	3.041.873
1A (Z4)	39.272.100	3.221.620	42.493.720	-	42.493.720	-	-	1,00	4.249.372
1B	17.476.200	4.740.120	22.216.320	-	22.216.320	-	-	1,00	2.221.632
2A	6.694.980	331.850	7.026.830	3.513.415	3.513.415	-	-	1,00	878.354
2B	12.624.000	-	12.624.000	-	-	-	12.624.000	1,00	-
3 (Z8)	2.319.900	726.060	3.045.960	1.522.980	1.522.980	-	-	1,15	437.857
3 (Z8/060)	1.464.540	318.850	1.783.390	891.695	891.695	-	-	1,10	245.216
3 (Z2)	10.058.050	2.261.050	12.319.300	-	-	-	12.319.300	1,00	-
3 (Z6)	47.479.040	24.389.760	71.868.800	-	35.934.400	35.934.400	-	1,10	5.929.176
4	12.359.240	4.261.920	16.621.160	-	-	16.621.160	-	1,10	913.164
5	18.371.290	446.750	18.818.040	18.818.040	-	-	-	1,15	3.046.113
6	6.635.760	5.745.400	12.381.160	-	-	12.381.160	-	1,05	650.011
7	27.945.125	3.023.520	30.968.645	-	-	-	30.968.645	1,15	4.645.297
8	78.180.120	65.647.990	143.828.110	-	-	-	143.828.110	1,15	3.792.786
TOTAL	295.752.645	130.861.520	426.614.185	24.746.130	136.991.260	64.936.720			30.251.843

Quadro 5-2. Estimativa de receitas para a OU Água Branca.
Provenientes de outorga onerosa e de contribuição de melhoria. Fonte: reprodução de quadro em: PMSP-SEMPLA-EMURB, 1991b, p. 44.

QUADRO DE USOS E FONTES (US$*1000)

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	92/95	96/99	00/03	04/07	TOTAL
1.	SAÍDAS					
1.1	Sistema Viário	12.727	23.635	20.790	13.860	71.012
1.2	Áreas Verdes	1.956	3.632	1.052	701	7.342
1.3	H.I.S.	4.802	8.918	0	0	13.719
1.4	Macro-Drenagem	8.480	15.748	6.230	4.153	34.612
1.5	Est. á.Branca/Edif. Público	1.784	3.312	3.552	2.368	11.016
	TOTAL SAÍDAS	29.748	55.246	31.624	21.082	137.701
	DISTRIBUIÇÃO (%)	22%	40%	23%	15%	100%
2.	ENTRADAS					
2.1	Cessão Onerosa	30.578	56.788	22.513	15.012	124.896
2.2	Contr. Melhoria	0	6.756	12.547	10.949	30.252
2.3	Retorno FUNAPS	0	882	882	882	2.646
	TOTAL ENTRADAS	30.578	64.426	35.943	26.843	157.794
	Diferença por Etapa	830	9.180	4.333	5.760	
	Diferença Acumulada	830	10.010	14.333	20.093	

Quadro 5-3. Resumo de estimativa de receitas e custos.
Fonte: Reprodução de quadro em PMSP-SEMPLA-EMURB, 1991b, p. 45.

No documento, não foram feitas relações com os demais projetos de operações urbanas que vinham sendo desenvolvidos naquele momento no âmbito da administração municipal e com os efeitos cruzados que poderiam provocar. Na proposição do projeto de lei, o impacto dessas transformações não foi analisado, seja em relação ao Município, seja em relação ao conjunto da metrópole, a não ser em termos muito gerais. O perímetro da operação faria parte do "Vetor Oeste de Renovação Urbana", entre as linhas férreas e o Rio Tietê, do qual fariam parte os bairros de Bom Retiro, Campos Elíseos, Barra Funda, Água Branca e Lapa de Baixo, por suas características similares da "trajetória histórica de sua urbanização" (id. ibid. p. 18). As tendências e potencialidades – ou seja, a possibilidade de desenvolvimento desse potencial – não foi explicitamente referenciada a uma análise do processo de desenvolvimento urbano global, e as tendências de ocupação da área por atividades produtivas foi colocada de modo genérico como expansão de empregos do setor terciário, sem que tivessem sido fornecidos elementos substanciais para sua comprovação. O mesmo ocorreu com a análise da atividade imobiliária, pois a principal base que sustentava a argumentação era o adensamento potencial resultante de cálculo que apresentava a diferença entre a ocupação existente e a que seria permitida pela derrogação dos índices urbanísticos do zoneamento. Desse modo, o resultado da Operação Urbana era apresentado como estimativa das adesões de proprietários e empreendedores aos mecanismos previstos no projeto de lei.

A articulação com as diretrizes do Plano Diretor que naquele momento havia sido encaminhado à Câmara Municipal e encontrava-se em discussão é colocada principalmente em relação ao adensamento potencial em função da existência de infra-estruturas e serviços públicos (id. ibid. p.36).

O projeto de lei apresentado à Câmara Municipal em 1992, passa por longa tramitação e é aprovado com poucas modificações durante a gestão de Paulo Maluf. Principalmente, o que mudou na lei em relação ao projeto original foram os limites da operação, que deixou de incluir o Parque Fernando Costa (Parque da Água Branca) e o conjunto de quadras entre o Parque, o Viaduto Antártica a oeste, a Rua Turiassu ao sul e a Av. Francisco Matarazzo a norte , além do potencial construtivo máximo que ficou limitado ao CA=4, definido no Plano Diretor de 1988.

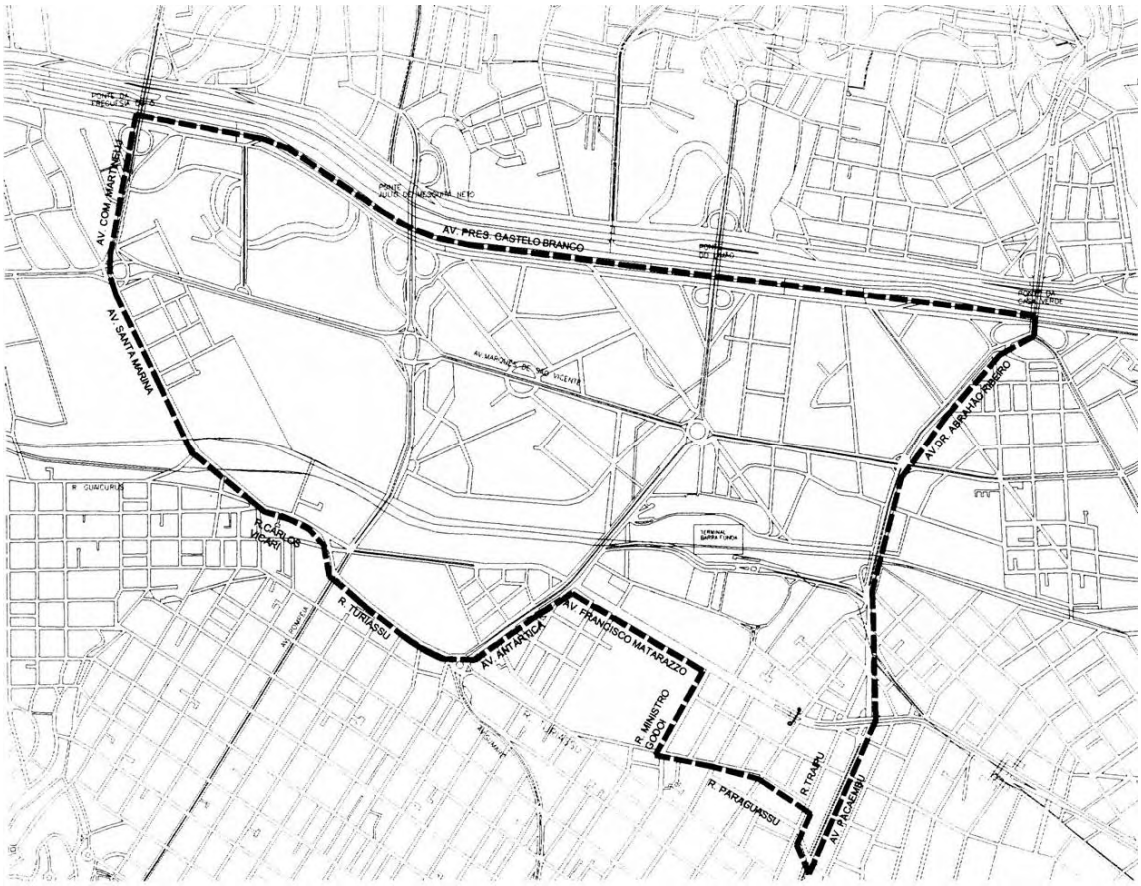


Figura 5-12. Perímetro da Operação Urbana Água Branca.
Conforme a Lei 11.774 de 18/05/95. Comparando com a Fig.4.9 acima, foi excluído da Operação o conjunto de quadras junto ao Parque Fernando Costa. Fonte: EMURB, s/d, sem escala, p. 10[10].

Na lei, atualmente em vigor (outubro de 2006), o objetivo geral é colocado como

> "promover o desenvolvimento urbano e melhorar a qualidade de vida dos atuais e dos futuros moradores da área objetivada, promovendo a valorização da paisagem urbana, a melhoria da infra-estrutura e da sua qualidade ambiental" (Art. 2°)

Os objetivos específicos são os seguintes:

> I - Implantar o programa de obras descrito no Quadro nº 1, anexo a esta Lei, de ampliação do sistema viário e drenagem da região;
>
> II - Construir, em locais adequados, situados dentro do perímetro de que trata o artigo 1º desta lei, habitações para a população de baixa renda que resida na área da Operação Urbana, em condições precárias;
>
> III - Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos;

[10] Trata-se de documento eletrônico sem data disponível na página da EMURB, intitulado "Operação Urbana Água Branca" contendo o Edital da operação, um Documento Técnico explicativo e a Lei 11.774 de 18 de maio de 1995. Encontra-se disponível em <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//download/detalhes _sobre_a_lei_e_edital.rtf>.

IV - Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias.(Art.3°)

Por sua vez, são definidas como "diretrizes urbanísticas gerais" (Art. 4°) o seguinte:

i) adensamento e reestruturação da área através de novos padrões de uso e ocupação do solo; controle do uso industrial; oferta de empregos no setor terciário; estímulo ao uso residencial e "produção de habitações de interesse social para assentamento da população favelada residente no perímetro";

ii) otimização do uso do transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer;

iii) reparcelamento do solo e adequação do sistema viário local, ocupando os grandes terrenos vazios existentes, segundo as novas diretrizes;

iv) melhoria e a expansão do sistema de drenagem;

v) "viabilizar a implantação de equipamentos coletivos e de áreas verdes, tendo em vista o atendimento da população e à melhoria da qualidade ambiental";

vi) garantia à população de padrões ambientais e paisagísticos adequados para espaços públicos, proporcionando "relações de convívio mais amplo" e segurança;

vii) garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação Urbana.

Mecanismos

Os mecanismos definidos na Operação Urbana água Branca são análogos aos da Operação Urbana Anhangabaú e Faria Lima:

i) exceções à legislação de uso e ocupação do solo mediante outorga onerosa, principalmente permissão de área de construção adicional e concessão de mudanças de uso e normas edilícias (Art. 6°);

ii) regularização de construções, reformas e ampliações (Art. 6°);

iii) cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo (Art. 6°);

iv) transferência de potencial construtivo para edifícios de valor histórico, cultural e arquitetônico (Art. 9°).

O Artigo 10° determinou "o estoque de área construída máxima computável" em 1,2 milhão de m2 dos quais 300.000 m2 para uso habitacional (25%) e 900.000 m2 para usos não habitacionais (75%), evidenciando a ênfase na expansão do setor terciário em relação à produção de habitações. O § 4° do mesmo artigo definiu que o encerramento da Operação Urbana estará configurado (sic) "após a negociação de sua totalidade [do estoque]".

Quanto aos incentivos, os mecanismos concretamente definidos na Operação referem-se ao adensamento construtivo e à substituição de usos existentes. Há um claro direcionamento às atividades do setor terciário, particularmente pela definição das proporções do estoque de área construída adicional. Os demais incentivos previstos nos objetivos da operação e nas diretrizes urbanísticas permanecem como formulações de orientação geral, sem contar com mecanismos específicos que possibilitem sua concretização.

Em relação aos benefícios públicos a obter através da Operação, os itens de *(i)* a *(vi)* das diretrizes urbanísticas podem ser tomados como tais, além daqueles indicados no Programa de Obras, que dizem respeito principalmente a complementação e adequação do sistema viário.

No Programa de Obras, algumas delas são bastante especificadas em termos de quantificação. Encontram-se nesse caso os Itens de I a VIII, que tratam de obras de melhoramento no sistema viário, e o Item XII, que estabelece um limite máximo de 630 unidades habitacionais para a construção de habitações de interesse social. Os demais itens não apresentam quantificações ou especificações tão precisas, inclusive em relação à infra-estrutura de drenagem. A proposição de arruamento e parcelamento do solo em duas quadras - uma delas incluindo terreno então pertencente à TELESP - prevê a proporção do terreno a ser transformada em áreas públicas, correspondendo a 40% da área total. A obra da ponte sobre o Rio Tietê mencionada no Item VI foi concluída em 1996 na gestão de Paulo Maluf e foi realizada com recursos do orçamento municipal.

Quanto às instâncias de participação, acompanhamento e controle, os dispositivos são análogos aos das Operações Urbanas já examinadas, apesar da diretriz urbanística no Item VII do Art. 4° da Lei, reproduzido acima: a CNLU constituirá a única instância de participação. Audiências públicas são previstas apenas em caso de cessão onerosa de espaços públicos (Art. 13°, § 4°); Relatórios de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMAs e Relatórios de Impacto de Vizinhança – RIVs serão necessários apenas para propostas que ultrapassem 10 ha (Art. 13°, § 5°) ou em casos em que tenham “significativa repercussão ambiental” ou sobre a infra-estrutura urbana” (Art. 13°, § 6°)[11].

[11] Entretanto, o Decreto 36.613 de 06/12/1996, retificando o Decreto n° 34.713 de 30/11/1994, que dispôs sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI, dispensou os projetos de empreendimentos “contidos em perímetros de leis de Operações Urbanas” de elaboração de RIV (Art. 2°, § 1°, alínea *b.*).

ANEXO INTEGRANTE À LEI 11.774 DE 18 DE MAIO DE 1995

QUADRO DO PROGRAMA DE OBRAS

I - Ligação viária entre Avenida Francisco Matarazzo e rua Tagipuru, com 30 metros de largura e 120 metros de extensão;

II - Extensão da Avenida Gustav Willi Borghoff do Terminal Barra Funda até a Avenida Santa Marina, com 20 metros de largura e 870 metros de extensão;

III - Extensão da Avenida José Nelo Lorenzon a sul ,entre a Avenida Marquês de São Vicente e a via descrita no item anterior, com 20 metros de largura e 900 metros de extensão;

IV - Extensão da rua Mário de Andrade até à Rua Carijós, com 18 metros de largura e 2 000 metros de extensão;

V - Passagem em desnível na Avenida Santa Marina, com 300 metros de extensão sob as linhas ferroviárias da CBTU e FEPASA;

VI - Construção de Ponte sobre o Rio Tietê em continuidade à Avenida Água Preta/Pompéia, segundo diretriz de SPV/PROJ 4 e a Lei de melhoramento nº 8895 de 19 de abril de 1979;

VII - Pavimentação e infra - estrutura da Avenida José de Nelo Lorenzon, com 26 metros de largura e 870 metros de extensão;

VIII - Pavimentação e infra - estrutura da Rua Quirino dos Santos, com 24 metros de largura e 600 metros de extensão;

IX - Reparcelamento e arruamento das Quadras 110 e 122 do Setor 019 (73.700 m²) e parte da Quadra 034 do Setor 197 (aproximadamente 235.000 m²), fazendo- se respeitar reserva de 20% da área bruta para sistema viário e 20% para áreas verdes;

X - Alargamento de passeios públicos e implantação de pistas de estacionamento nas imediações das Avenidas Tomás Edson, Dr. Moysés Kahan e Roberto Bosch (Parque Industrial Tomás Edson);

XI - Elaboração de diagnóstico atualizado e implementação de um programa de revisão dos sistemas de micro e macro drenagem da área de estudo, implementando quando necessário obras fora do perímetro da Operação Urbana;

XII - Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de no máximo 630 unidades habitacionais de interesse social para a população favelada residente no interior do perímetro da Operação Urbana;

XIII - Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de um edifício na Quadra 122 do Setor 019, para uso de entidades municipais da administração direta e indireta, em terreno de propriedade municipal.

Quadro 5-4 - Programa de obras previstas, OU Água Branca.
Fonte: Anexo à Lei 11.774 de 18 de maio de 1995 – Quadro do Programa de Obras.

Pressupostos

O principal pressuposto na Operação Urbana Água Branca é que os benefícios urbanísticos concedidos em relação às restrições do zoneamento então vigente seriam suficientes para desencadear um amplo conjunto de transformações urbanas, fundado em um conjunto de obras públicas que seriam financiados pelo setor privado.

As obras de infra-estrutura fundamentais para colocar a operação em marcha relacionam-se sobretudo à melhoria na acessibilidade proporcionada pela complementação do sistema viário e à resolução das deficiências no sistema de drenagem. A adesão do setor imobiliário – ou seja, a participação voluntária na operação por parte de empreendedores e proprietários – dar-se-ia sobretudo pela possibilidade de maior adensamento construtivo em uma área já de alta acessibilidade, proporcionada pelo sistema viário arterial - as grandes avenidas que passam pela área e as marginais do Rio Tietê – e pelo sistema de transporte público representado pela linha Leste-Oeste do Metrô.

5.4. Operacionalização [12]

A lei aprovada em 1995 definiu como organismo gestor da Operação Urbana Água Branca a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, enquanto a Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU teve como atribuição a aprovação das propostas urbanísticas e de contrapartida feitas no âmbito da Operação. Antes de serem encaminhadas à CNLU, a análise das propostas é feita por grupo de trabalho constituído por técnicos das secretarias e empresas municipais coordenado pela EMURB. Apresentada a proposta, os resultados de sua análise são encaminhados à CNLU em prazo de noventa dias. Para que a proposta seja encaminhada, o proponente deverá aceitar os pareceres urbanístico e de contrapartida emitidos pelo grupo de trabalho por meio de um termo de concordância. Em caso de aprovação, será fornecida através de despacho da CNLU uma Certidão de Benefícios, passando-se à etapa seguinte que consiste na assinatura de um Termo de Contrato entre o proponente e o Poder Executivo, representado pela EMURB. De posse desse termo − que especifica os benefícios concedidos, as contrapartidas, os prazos, as garantias e as obrigações contratuais − os projetos urbanísticos e arquitetônicos com os novos índices e exações poderão ser encaminhados para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano –

[12] Esta seção faz recurso ao documento acima citado (EMURB, s/d).

SEHAB para aprovação. A emissão dos Autos de Conclusão estará vinculada à quitação de todas as obrigações assumidas pelo proponente no Termo de Contrato.

O exame das propostas urbanísticas pelo grupo de trabalho deve levar em consideração os objetivos e diretrizes gerais constantes da Lei da Operação Urbana Água Branca; as diretrizes do Plano Diretor; o impacto localizado do empreendimento no sistema viário e na infra-estrutura instalados; a preservação do patrimônio histórico cultural e paisagístico; a necessidade de desapropriação; as legislações estadual e federal pertinentes; as conseqüências do empreendimento para o entorno, suas condições de acessibilidade e circulação e os melhoramentos viários a serem implantados (op. cit. p.18). Como já mencionado, Relatórios de Impacto de Vizinhança - RIV e de Meio Ambiente - RIMA serão exigidos apenas nos casos em que a área de terreno do empreendimento seja superior a 10 ha (ou seja, 100.000 m^2). O proponente deverá incorporar ao projeto a execução de obras complementares[13] cuja necessidade tenha sido apontada pelo grupo de trabalho. A ordem em que as solicitações de aprovação são protocoladas na SEHAB será considerada para estabelecer a precedência de uma proposta sobre outras, dentro do perímetro de uma sub-área específica, em função do limite representado pelo estoque de área construída adicional previsto para aquela sub-área.

Análise e cálculo da contrapartida serão realizados segundo critérios de avaliação − explicitados mais à frente − determinando a correspondência entre o benefício concedido e o valor a ser pago pelo proponente, sendo que a contrapartida não poderá ser inferior a 60% (sessenta por cento) do valor atribuído ao benefício concedido. Em casos que envolvam regularização de imóveis, a contrapartida é fixada em 200% (duzentos por cento) do valor do benefício. No primeiro ano de vigência da Lei, previu-se um desconto de 40% (quarenta por cento) para as propostas deste tipo.

Os critérios de avaliação da contrapartida resumidos no Quadro 5-5 são de quatro tipos: *i)* critério do terreno virtual; *ii)* critério do terreno virtual aplicado à regularização de imóveis; *iii)* critério para cálculo de transferência de potencial construtivo; e *iv)* critério para cessão de espaços públicos. O quadro a seguir apresenta o detalhamento dos critérios de cálculo. Comparado com o quadro de critérios de cálculo na Operação Urbana Anhangabaú (cf. Quadro 3.2), verifica-se que são basicamente os mesmos.

[13] Entre as quais áreas de embarque, desembarque, carga e descarga; alças complementares para acesso de veículos, aumento do número de vagas para estacionamento e tratamento paisagístico.

Lei 11.774 de 18/05/95. – Operação Urbana Água Branca
Critérios para cálculo de contrapartida financeira

1. Exceções à legislação de uso e ocupação do solo - cálculo da contrapartida financeira: baseada no valor de mercado do metro quadrado do terreno objeto de proposta para a concessão de permissão para a área construída solicitada (critério do terreno virtual). Expressa-se pela seguinte fórmula:

$$C = \frac{0{,}6 \times Vt \times Aa}{CA}$$

onde:
Vt = valor de mercado do metro quadrado (m²) do terreno, expresso em cruzeiros;
Aa = área adicional
CA = coeficiente de aproveitamento permitido pela legislação vigente para o terreno

2. Critério para cálculo da contrapartida nos casos de regularização: resultante da seguinte fórmula:

$$CR = \frac{Ace - Acp}{CA} \times Vt \times 2$$

onde:
CR - contrapartida para regularização expressa em cruzeiros.
Vt - valor de mercado do m² do terreno objeto da proposta.
Ace - área construída existente.
Acp - área construída permitida.
CA - coeficiente de aproveitamento permitido pela legislação vigente.

Os critérios 1 e 2 acima seriam utilizados sempre que fosse possível relacionar o benefício com um terreno virtual. Os demais casos seriam definidos a partir de estudos e propostas do Grupo de Trabalho Intersecretarial.

3. Transferência de potencial construtivo - critério de cálculo da área construída adicional a ser transferida: nos casos da transferência de potencial construtivo dos imóveis preservados para outros imóveis fora do perímetro da Operação Urbana, foi utilizada a seguinte fórmula:

$$A.c.a. = \frac{Vtp \times Cac}{Vtc \times Cap} \times Pcnu$$

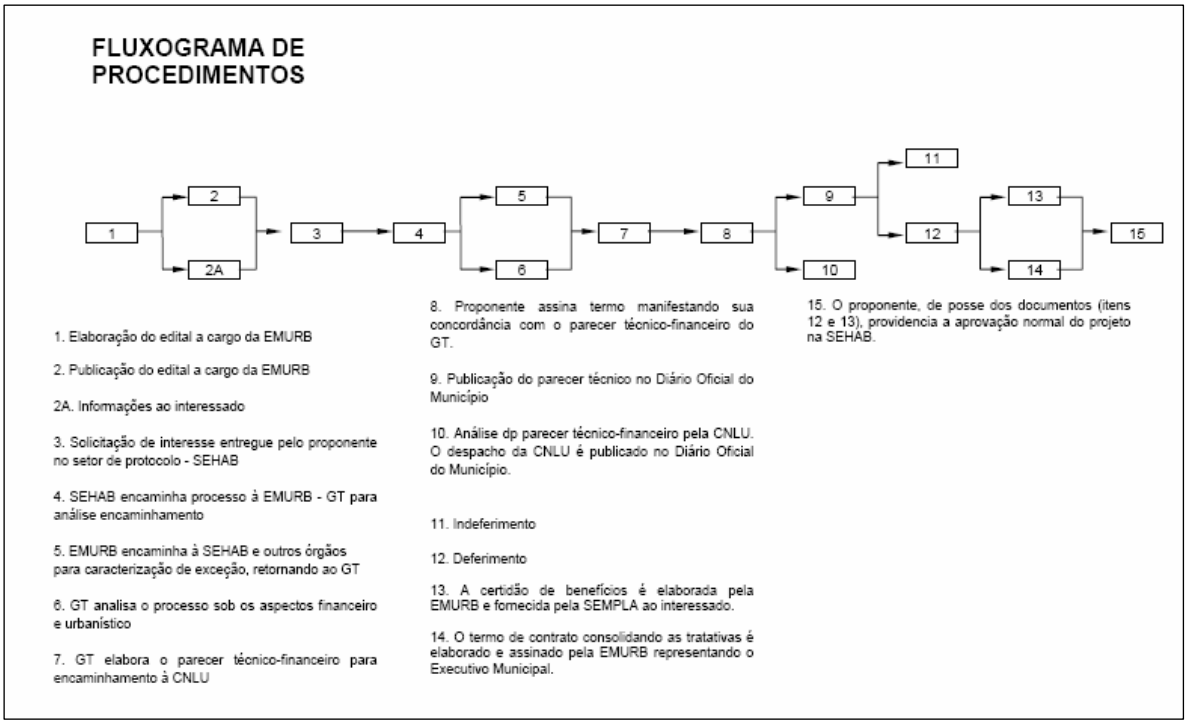
onde:
A.c.a. - área construída adicional no imóvel cessionário.
Vtp - valor de mercado do m² de terreno do imóvel preservado expresso em cruzeiros.
Vtc - valor atual de mercado do m² de terreno do imóvel cessionário expresso em cruzeiros.
Cac - coeficiente de aproveitamento do imóvel cessionário.
Cap - coeficiente de aproveitamento do imóvel preservado (Cap =6).
Pcnu - potencial construtivo não utilizado do imóvel preservado expresso em m^2.

Restrições para a transferência de potencial construtivo:
1) O adicional de área construída no imóvel receptor não poderia fazer com que o CA resultante ultrapassasse o limite de 50% do CA permitido;
2) Zonas de uso Z1, Z9, Z14, Z16, Z8-100, áreas de proteção aos mananciais, a área da própria Operação Urbana, nos corredores de usos especiais Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4 lindeiros a Z!, e nos corredores Z8-CR5 e Z8-CR6.

4 Casos de cessão de espaços públicos, a contrapartida seria definida em função do interesse para a Operação Urbana, do benefício para os usuários, da proposta financeira do proponente e de critérios já utilizados pelo Poder Público em outras ocasiões. Seria estudada caso a caso pela impossibilidade de fixação de um critério único.

Quadro 5-5. Critérios para o cálculo de contrapartida na OU Água Branca.
Fontes: EMURB,s/d, p.18-19; Lei 11.774 de 18/05/95.

Uma série de procedimentos e de documentos de apresentação obrigatória devem ser realizados para que o proponente possa dar entrada ao processo de análise, entre os quais laudos de avaliação[14] com o valor atual de mercado do metro quadrado de terreno do imóvel ou imóveis envolvidos, e com seu valor previsto após os benefícios recebidos − ou seja, o laudo deve prever a valorização do terreno resultante dos benefícios concedidos. O Quadro 5-6 a mostra a seqüência de procedimentos para aprovação de propostas.



Quadro 5-6. Seqüência de procedimentos para aprovação de propostas.
Fonte: EMURB, s/d, p.23.

Para a administração dos recursos provenientes da Operação Urbana, foi criado o Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca – FEAB, administrado por um Conselho composto por sete membros nomeados pelo prefeito – quatro representantes da EMURB (o presidente mais os diretores de desenvolvimento, obras e finanças); um representante do Gabinete do Prefeito, um representante da Secretaria Municipal de Finanças – SF e um representante da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. A aplicação dos recursos desse fundo seriam feitas apenas na área da operação e em relação às obras a ela vinculadas (Art. 18° da Lei 11.774 de 18/05/95).

[14] Elaborados segundo as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, em especial a NBR 5676/80 (Avaliação de imóveis urbanos).

5.5. Resultados

O aumento de potencial construtivo para a realização do Centro Empresarial Água Branca, primeiro grande empreendimento na área, teve como contrapartida o custeio do prolongamento da Avenida Áureo de Moura Andrade, lindeira à linha férrea, e a restauração da "Casa das Caldeiras", edifício de valor histórico tombado que fazia parte do complexo de edificações das Indústrias Reunidas Matarazzo. Mesmo esse empreendimento encontra-se apenas parcialmente realizado, pois das 12 torres previstas, apenas quatro foram construídas até o momento (outubro de 2006). A área total do terreno é de aproximadamente 100.000 m2, representando apenas 4% do total da área de terrenos computados na área da OUAB.. Eneida Heck (2004, p. 192) listou mais cinco solicitações dentro do perímetro da OUAB, todas de porte muito menor do que a mencionada acima, sendo que apenas um delas (Colégio das Américas) havia sido aprovada[15].

Figura 5-13. Vista parcial da área da OU Água Branca.
Com a delimitação do terreno uma vez pertencente às Indústrias Matarazzo, com as quatro torres de escritórios do Centro Empresarial Água Branca ainda em fase de construção, empreendimento da firma Ricci Engenharia, com base em foto aérea que esteve disponível no site da EMURB (Fonte: EMURB: 2003).

[15] Conforme relatório da EMURB com dados até 30/11/2005, apenas 8 propostas foram protocoladas até 2000, sendo que apenas duas delas foram concluídas: a de Ricci Engenharia e a do Colégio das Américas. Maiores detalhes sobre o empreendimento da Ricci Engenharia podem ser consultados em Sandroni (2000, p. 9-12).

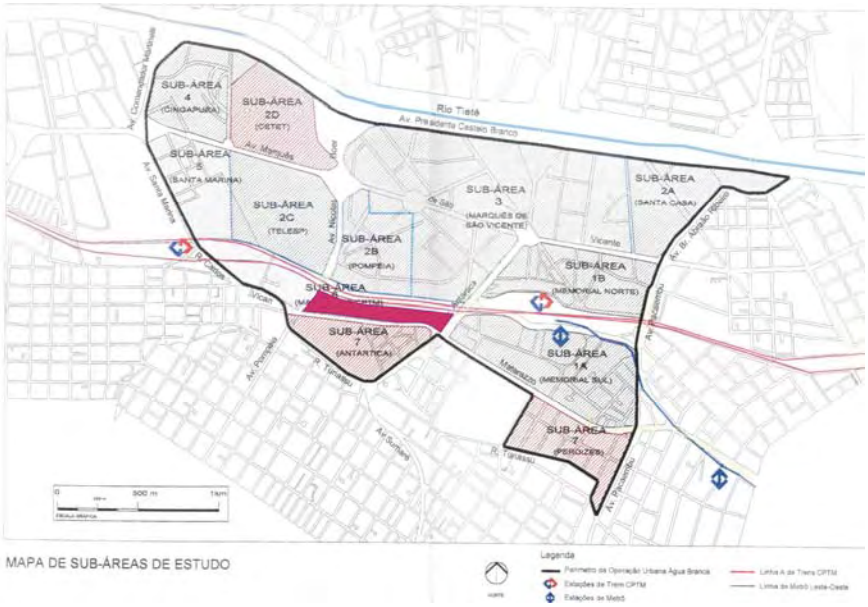


Figura 5-14.Mapa das Sub-áreas de Estudo da OU água Branca.
A área em magenta corresponde ao terreno onde se localiza o Centro Empresarial Água Branca. (Fonte: PMSP-SEMPLA, 2000a)

Relatório interno da EMURB listou, desde o iniciou da Operação até 2005, 24 propostas: 9 haviam sido aprovadas; 8 foram arquivadas por desistência; 7 encontravam-se em análise. O valor total de contrapartidas nas propostas aprovadas foi 21.415.766,84 UFIRs[16] antes de 2000 e de R$16.938.553,99 após 2000. A área construída adicional concedida para o uso residencial foi de 16.485m2 (4 propostas) e para o não residencial foi de 108.506 m2 (também 4 propostas)[17].

5.6. Discussão

Um comentário preliminar é que as transformações urbanísticas provocadas diretamente pela Operação Urbana foram inexpressivas frente às expectativas expressas no projeto de 1991. No arco dos 16 anos previstos para a implantação total da operação, estimava-se para os oito anos correspondentes ao primeiro e segundo períodos uma arrecadação de US$ 95 milhões, ou seja, cerca de 60% do total previsto de US$ 157,7 milhões ao fim do processo. Tal arrecadação corresponderia à adesão de 100% dos proprietários fundiários das subáreas 1A, 1B, 2B e 8 conforme as subdivisões do projeto inicial [18]. Mesmo sem fazer atualização monetária rigorosa, confrontando a arrecadação prevista com a efetiva (estimando-a em cerca de R$ 40 milhões ou US$ 18,2 milhões

[16] Considerando o valor de 1 UFIR = R$ 1,0641, em valores de 2000, seriam cerca de R$ 22,7 milhões, equivalentes a aproximadamente US$ 12,6 milhões (em valores de janeiro de 2000, US$ 1 = R$ 1,7997)
[17] Relatório e dados foram fornecidos pela arquiteta Diana DiGiuseppe, da Diretoria de Operações Urbanas da EMURB, em correspondência eletrônica de julho de 2006. No relatório não constam as áreas de construção adicionais concedidas.
[18] O conjunto da área formado por essas sub-áreas corresponde integralmente ao conjunto formado pelas atuais sub-áreas 1A-Memorial Sul, 1B-Memorial Norte, 2A-Santa Casa, 2B-Pompéia e 7 (PMSP/SEMPLA/EMURB,1991 e PMSP/SEMPLA, 2002a).

em valores de 2006), - decorridos mais de dez anos de vigência da Operação, ou seja mais da metade do prazo inicialmente previsto, esta última representa apenas cerca 11% do valor total esperado. Nesse ritmo, seriam necessários cerca de 80 anos para alcançar o resultado esperado. Empregando raciocínio análogo em relação ao consumo de estoque de área construída adicional, seriam necessários cerca de 80 anos para o esgotamento do estoque não residencial e 170 anos para o esgotamento do estoque residencial[19].

Essas estimativas de natureza muito simples são suficientes para evidenciar que os pressupostos sobre a dinâmica imobiliária e o processo de transformações urbanas, associados aos cálculos contábeis que deram suporte à montagem da operação, apontaram em uma direção muito diferente daquela efetivamente tomada pelos processos reais. Na Figura 5-14 é possível verificar que a única sub-área a sofrer um processo significativo de mudanças utilizando os instrumentos da OU não coincide com nenhuma das áreas onde haveria maior adesão dos proprietários de terrenos conforme as hipóteses do projeto inicial.

Em segundo lugar, pode ser apontada a desigualdade no processo de renovação das áreas ao sul e ao norte da linha férrea: o primeiro apresenta um maior dinamismo, em função da maior acessibilidade e da ocupação precedente. A maior acessibilidade é devida à Av. Francisco Matarazzo, parte do eixo estrutural de ligação viária Leste-Oeste e ao Terminal da Barra Funda, que integra trem, ônibus e metrô. Os bairros de Perdizes e Pompéia desde a década de 1970 sofrem um processo de renovação, principalmente pela substituição de habitações de baixa e média densidade com ocupação horizontal por usos habitacionais mais densos e verticalizados, através de mecanismos de remembramento de lotes por incorporação. Tais processos não podem ser contados como efeitos da OU, pois já ocorriam antes de sua implantação.

O processo de renovação, recuperação e reabilitação do estoque edificado e de substituição de usos que vem ocorrendo na área, particularmente com a substituição parcial de atividades ligadas à indústria por atividades ligadas a serviços, dá-se sem utilizar os benefícios e instrumentos contidos na OUAB [20]

A grande dificuldade do instrumento em relação ao conjunto de objetivos que coloca é a complexidade de articulação dos atores e dos interesses – que constituem as principais variáveis em jogo, a saber: i) a multiplicidade de proprietários e tipos de imóveis (glebas, galpões, edifícios residenciais, etc.); ii) a adesão de investidores

[19] Para a obtenção desse números foram empregadas proporcionalidades simples, do tipo: se em 10 anos foram arrecadados 18,2 milhões, em quantos anos seriam arrecadados 157,7 milhões? Ou: se em 10 anos foram consumidos tantos metros quadrados de área, quantos anos seriam necessários para consumir outros tantos? Os números são tão expressivos que mesmo se os resultados fossem dobrados, ainda assim os prazos seriam exorbitantes: respectivamente, 40, 40 e 85 anos.

[20] Como aponta o documento do Grupo de Trabalho da Diretoria de Projetos Urbanos da SEMPLA, (PMSP/SEMPLA, 2002a).

representando diferentes tipos de capitais; iii) os investimentos de órgãos públicos de diferentes instâncias, nem sempre articulados à Operação, entre os quais novos edifícios institucionais e melhorias no sistema de transporte; iv) investimentos imobiliários residenciais de padrão alto – os quais não têm se utilizado dos mecanismos da Operação Urbana, mesmo construindo empreendimentos dentro de seus limites[21].

Em relação à avaliação de realização dos objetivos da OUAB tal como colocados no documento de 1991 e na Lei de 1995, constata-se que indicadores e índices quantitativos podem ser estabelecidos em relação ao potencial adicional de construção concedido, às contrapartidas daí decorrentes e aos recursos invertidos no programa de obras. Entretanto, constata-se ao mesmo tempo a ausência de mecanismos claramente estabelecidos e acessíveis de acompanhamento e controle dos resultados da Operação, mesmo em relação aos tópicos acima. Quanto aos demais objetivos, não há índices qualitativos ou quantitativos claramente estabelecidos que possam ser objeto de acompanhamento e controle em um processo de avaliação.

Em relação ao programa de obras, não se define quem realiza, como realiza e quais recursos e em que prazos, embora na síntese dos estudos que fundamentaram a Operação Urbana (PMSP-SEMPLA-EMURB, 1991b) seja utilizada metodologia de estimativa de benefício custo que poderiam ser desenvolvidas nesse sentido. Também em relação ao programa de obras, nada há que condicione a realização das obras ao aporte de recursos provenientes da Operação Urbana – ou seja, o programa de obras pode ser realizado, parcial ou completamente, mediante aportes provenientes do orçamento municipal.

Em relação às instâncias de acompanhamento e controle, apesar da afirmação de que seria assegurada "a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação Urbana" (Art. 4°), a única instância participativa continuou sendo a CNLU, com as limitações de representatividade já mencionada nos capítulos precedentes[22].

Em face do exposto acima, pode-se concluir que a possibilidade de efetivação dos objetivos da Operação Urbana obedece principalmente às possibilidades de consecução de dois conjuntos de ações: de um lado, à realização da concessão do direito de construção adicional acima dos limites estabelecidos pelo zoneamento vigente, com regras e procedimentos definidos para empreendedores e/ou proprietários de terrenos e edificações que optem pela "adesão" à Operação Urbana. De outro lado, tem-se um conjunto de obras a realizar que não conta com definições precisas para o processo de

[21] Por exemplo, dois empreendimentos residenciais à Rua Joaquim Ferreira, em terrenos em zona de uso Z2, lindeiros à linha férrea – Rail (2002) e Páteo Pompéia (2003) – ambos realizados pela Mac Investimentos e Participações Ltda., que foram viabilizados sem recurso aos benefícios da Operação Urbana (conforme informação prestada ao autor pelo arquiteto Mauricio Viegas do Departamento de Incorporação daquela empresa, em julho de 2006).

[22] Cf. Capítulo 8.

sua realização, como agentes realizadores, ordem de prioridades e prazo de execução. Como é facultada a todos os proprietários e/ou empreendedores a realização de novos empreendimentos segundo as regras e limitações vigentes no zoneamento, a consecução dos objetivos da Operação permanece dependente dos interesses imobiliários frente às restrições do zoneamento. Ou seja, a parceria público-privado na Operação Urbana Água Branca reitera o modelo estabelecido na Operação Urbana Anhangabaú: de um lado, a oferta de potencial adicional de construção e outras concessões urbanísticas por parte do poder público, havendo contrapartida do setor privado apenas na medida do interesse em obter tais concessões; de outro lado, um conjunto de melhoramentos urbanísticos que podem ou não ser financiados pelos recursos provenientes da Operação.

6. OPERAÇÃO URBANA CENTRO

A Operação Urbana Centro não foi simplesmente o resultado de uma reformulação da Operação Urbana Anhangabaú frente a seu admitido fracasso. Foi também resultado de um processo desencadeado por um grupo significativo de firmas reunidos em uma associação – A Associação Viva o Centro – que teve por objetivo influir de modo sistemático e substantivo no processo de decisão em relação às políticas públicas dirigidas à área central. A recuperação do Centro a partir daí, contou com uma representação efetiva e organizada do setor privado, que influenciará a condução das políticas e efetuará ações concretas no sentido de recuperar a área central, articulando um programa de ações que irá resultar em uma Operação Urbana, como será visto em seguida.

6.1. Antecedentes

No capítulo que tratou da Operação Urbana Anhangabaú, o processo de formação e as principais transformações por que passou a área central já foram colocados, não cabendo repeti-los. Passa-se a examinar os eventos que precederam e contribuíram para a montagem da Operação Urbana Centro.

Operação Urbana Anhangabaú, Associação Viva o Centro e Procentro.

A Operação Urbana Anhangabaú , como visto no Capítulo 2, foi encerrada em setembro de 1994 com resultados mínimos em relação às expectativas formuladas em seus objetivos[1]. Apesar de ter sido colocada como "área piloto" com caráter experimental para testar o instrumento das Operações Urbanas, não foi encontrada - no conjunto de documentos examinado - referência a uma avaliação sistemática de seus pressupostos e de sua formulação frente a seus resultados. Entretanto, o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo –Procentro, que contou em sua elaboração com a participação da Associação Viva o Centro, trouxe elementos de revisão que contribuíram para a formulação da Operação Urbana Anhangabaú.

[1] Conforme informação fornecida pela arquiteta Diana DiGiuseppe, da EMURB, em correspondência ao autor, "do total de 150.000 m^2 disponíveis foram consumidos apenas cerca de 26.000 m^2".

Criada em outubro de 1991, a Associação Viva o Centro[2] colocou-se como o principal agente articulador do setor privado na formulação de políticas para a área central e em iniciativas de atuação sobre alguns de seus problemas mais imediatos. Como o complemento de sua denominação já indicava – *Sociedade Pró-Revalorização do Centro de São Paulo* – colocava como objetivo a revalorização da área central da cidade, através de participação ativa nas ações de "aperfeiçoamento funcional e espacial da Área Central", procurando constituir-se como "interlocutor reconhecido junto ao poder público e demais instituições da sociedade". [3]

Desde 1991 a Associação vem desenvolvendo um amplo espectro de atividades: publicações, divulgação de atividades junto à imprensa, estudos, projetos, encontros e debates[4]. Teve papel ativo na articulação do ProCentro e na formulação da Operação Urbana Centro e muitas de suas proposições são aí encontradas[5]. Entre os programas desenvolvidos pela Associação, o Programa de Ação Local estimulou a criação de associações locais de moradores, usuários, proprietários, para atuar na identificação e resolução de problemas de microrregiões na área central. Através de workshops, seminários e encontros[6], promoveu diversos debates para a divulgação de propostas para a área central.

O Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – ProCentro foi criado por decreto em 14 de julho de 1993 na gestão Paulo Maluf, após quase dois anos de vigência da Operação Urbana Anhangabaú, propondo diretrizes para um novo projeto de operação urbana. Não só o perímetro de atuação era ampliado, mas também eram ampliados seus objetivos, instrumentos e mecanismos. Conforme mencionado acima, a Associação Viva o Centro desempenhou papel significativo na

[2] Citando trabalho anterior realizado sobre a área central: "A Associação foi criada a partir de iniciativa do então presidente do Banco de Boston, Henrique de Campos Meirelles" (atual Presidente do Banco Central – outubro de 2006). "Segundo Henrique Campos Meirelles, a idéia de criar a Associação Viva o Centro surgiu após uma experiência que conheceu em Boston (Quincy Market) Estados Unidos", reportagem de Marcus Lopes no Jornal da Tarde de 06/12/94, reproduzido em Viva o Centro Na Imprensa nº. 8, março de 1995. Ver também entrevista a René Decol, reproduzida na edição nº. 7 da mesma revista, agosto de 94. Em depoimento sobre a origem da Associação Viva o Centro, Campos Meirelles afirmou: "Em 1991, o Banco de Boston procurou um grupo de entidades com a idéia de requalificação da Área Central de São Paulo. Ou seja, recuperar a área para sua vocação tradicional que vai além dos negócios e serviços. Desses entendimentos surgiu a Associação Viva o Centro". ("A importância de Participar", in The Boston News (São Paulo) nº. 7, janeiro de 1994, reproduzido em Viva o Centro na Imprensa, nº. 6, abril de 1994). Ver também "Compromisso com a comunidade", pronunciamento de Henrique Campos Meirelles no workshop "A Rua no Centro – uma discussão sobre a Rua e seus Atores Sociais", São Paulo, Viva o Centro, julho de 1995 mimeo." (CASTRO, 1998, p.97).

[3] "Em fevereiro de 1998, a listagem dos participantes da Associação incluía 19 associações empresariais; 17 empresas de diversos tipos; 16 bancos e instituições financeiras; 15 instituições e empresas governamentais; 14 entidades civis; 5 associações profissionais; 5 estabelecimentos de ensino superior; 5 hotéis; 4 restaurantes; 3 entidades religiosas; 2 sindicatos profissionais; 2 estabelecimentos de ensino; 1 rede de lanchonetes e 1 cartório. Fonte: listagem de participantes da Associação, revista URBS no 5, fevereiro de 1998, pp 56-57. Não estão incluídos os associados individuais (pessoas físicas)" (CASTRO, op. cit., p. 97)

[4] A Associação mantém um portal na Internet (http://www.vivaocentro.org.br) contendo diversos documentos, informes e publicações.

[5] Para uma análise em perspectiva sociológica do conjunto das negociações em torno da requalificação do centro, nas quais toma parte a Associação Viva o Centro, consultar Frúgoli Júnior (2000, p. 70 a 109).

[6] Destacam-se o Encontro Século XXI em dezembro de 1994 e o Seminário Internacional Centro XXI em outubro de 1995. Em 2001 foi lançado livro com textos dos participantes nesse último (OS CENTROS DAS METRÓPOLES, 2001).

elaboração do documento inicial do ProCentro[7]. O documento publicado[8] colocava como meta

> "reverter o processo de deterioração, desvalorização e esvaziamento do Centro e conferir a ele, novamente, o estatuto que lhe cabia de direito [...] o de espaço emblemático da cidade [...] onde a cidade encontra a sua identidade" (PROCENTRO,1993, p.2).

Na figura a seguir é reproduzido o mapa com a delimitação da área de ação do ProCentro, indicando o perímetro da "operação urbana proposta", conforme o documento publicado no Diário Oficial do Município (id. ibid. p. 14).

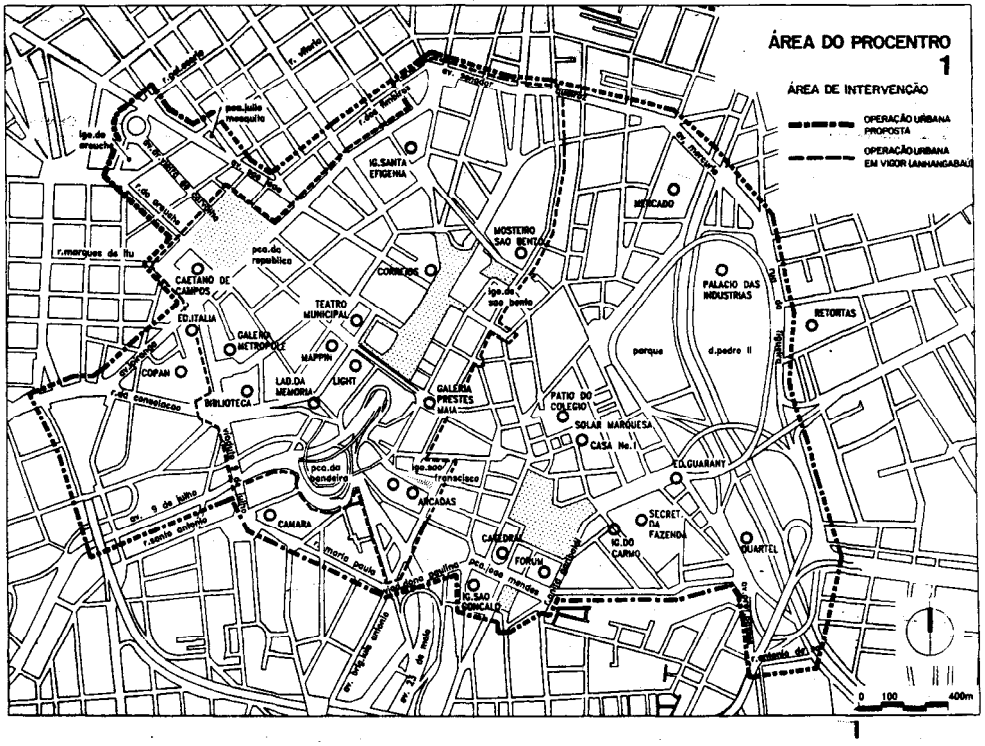


Figura 6-1. Reprodução de mapa com perímetro do ProCentro
Fonte: PROCENTRO, 1993, p. 14.

Naquele documento, o diagnóstico da situação foi desenvolvido em quatro tópicos: deterioração ambiental e paisagística; dificuldade de acesso, circulação e estacionamento; obsolescência e insuficiência do estoque imobiliário; deficiência de segurança pessoal e patrimonial. Para cada um desses tópicos foi proposta uma série de diretrizes e algumas propostas de intervenção pontuais. No seu conjunto, essas diretrizes e propostas apontavam para uma reformulação das políticas públicas para a área central,

[7] Cf. Frúgoli Jr., op. cit,

[8] Trata-se do *Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (Procentro)*: Diário Oficial do Município de São Paulo, suplemento nº 131, 15/07/93. A Coordenação Técnica ficou a cargo da SEHAB, com participação da Associação Viva o Centro.

colocando em primeiro plano a recuperação da valorização imobiliária, a ordenação e limpeza dos espaços públicos com a retirada do comércio ambulante e remanejamento de terminais de ônibus[9] e a melhoria nas condições de acesso e estacionamento de veículos particulares.

Foram também apontadas diretrizes de caráter geral para "novo projeto de Operação Urbana do Centro" (id.ibid. p. 6), sendo as principais:

i) incentivo para a instalação de "usos como Habitação, Educação, Lazer, Cultura, Hotelaria" na forma de coeficientes de aproveitamento acima dos índices permitidos, com contrapartida reduzida ou nula;

ii) aumento do número de vagas para veículos particulares em estacionamentos subterrâneos, revisão da legislação que proibia edifícios de garagens verticalizadas e da proibição de circulação de automóveis na área dos "calçadões";

iii) participação de entidades e associações civis representativas na elaboração da nova operação urbana[10];

iv) incremento do uso institucional, com instalação de secretarias e outros órgãos da administração municipal.

O processo de articulação dos agentes, no qual a Associação Viva o Centro teve um papel ativo, imprimiu o sentido geral para a "parceria eficiente entre o poder público e a iniciativa privada", que seria necessária para "a melhoria da qualidade deste espaço", fato "indiscutivelmente desejado por todos". Os interesses do setor privado não seriam conflitantes com aqueles da administração pública, "nem mesmo com os anseios de qualidade de vida e conforto de seus usuários". Dizendo de outro modo, a recuperação do valor dos ativos imobiliários – sua "revalorização" – não seria incompatível com a recuperação da área central como *bem público.* De fato, a Associação Viva o Centro articulou o patrocínio para a recuperação de diversos edifícios e espaços públicos, entre os quais o Mosteiro de São Bento e a Praça do Patriarca, atuando conseqüentemente naquele sentido. Entretanto, não foi possível encontrar estudos ou dados que atestassem a recuperação dos valores imobiliários na área central, mas há uma percepção genérica de que houve uma valorização relativa em algumas áreas, para alguns tipos de imóveis[11].

Também por iniciativa da Associação, foram elaborados uma análise da área central e um plano urbanístico baseado em uma estratégia de atuação por setores urbanos, específicos e identificáveis, “capazes de estimular e sustentar as transformações necessárias” [12]. Essas áreas desempenhariam o papel de pólos indutores, “áreas mínimas de projeto” a partir das quais seria possível a renovação urbana do Centro: Pátio do Pari e Zona Cerealista;

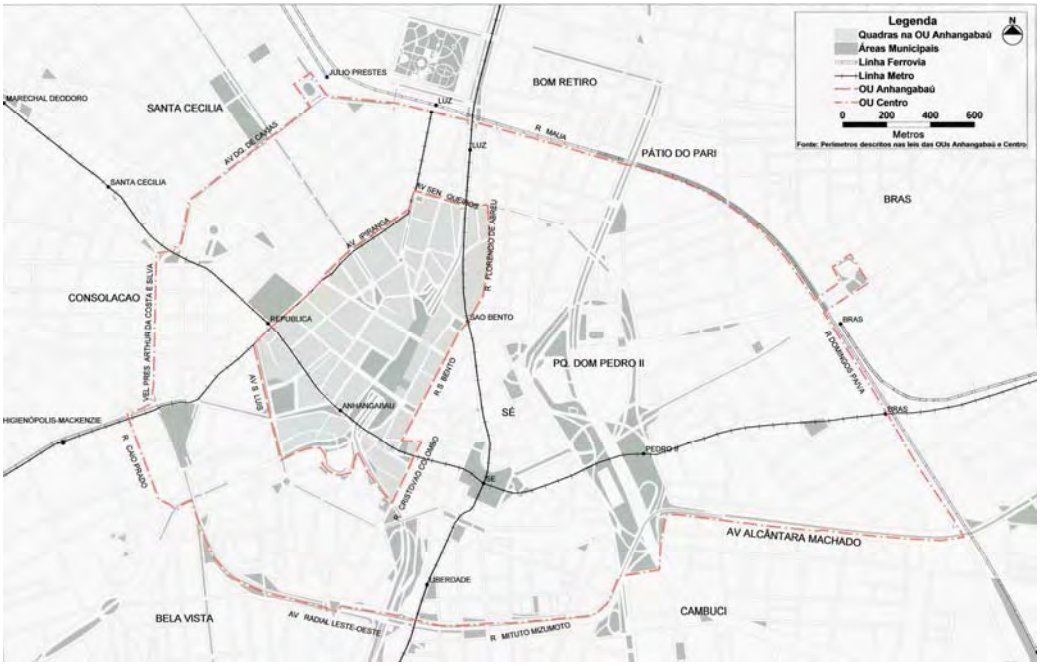
[9] Praça do Patriarca e Largo do Paissandu, por exemplo.
[10] São citadas: Associação Viva o Centro, SECOVI, IAB, Instituto de Engenharia. Id. Ibid.
[11] Os dados publicados em reportagens sobre o tema na imprensa são contraditórios.
[12] A análise e o plano foram publicados como: *São Paulo Centro: uma nova abordagem*, trabalho coordenado por Regina Prosperi Meyer. (ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, 1996).

Estação da Luz e seu entorno; Vale do Anhangabaú e articulação entre Centro Velho e Centro Novo; Parque D. Pedro II. Tratar-se-ia, como plano integrado de atuação ampla, da consolidação de uma centralidade diferenciada frente às demais centralidades existentes na cidade, marcada pelo reforço de seu papel de pólo cultural e de Centro Histórico, sem abrir mão de suas potencialidades enquanto centro terciário, restabelecendo as suas possibilidades de lugar propício à vida pública e às manifestações coletivas (ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, 1996, p. 8).

6.2. Território e limites

O perímetro da Operação Urbana Centro abrange áreas do Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Efigênia, estendendo-se por uma área de aproximadamente 662,9 ha que engloba não apenas o perímetro da Operação Urbana Anhangabaú, mas também a área originalmente proposta no documento do ProCentro. No mapa a seguir são representados os limites da Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Anhangabaú.

Dentro desse perímetro, há uma grande heterogeneidade em relação às atividades urbanas e às densidades de ocupação do solo, incluindo, entre outras, áreas de comércio especializado nas Ruas Santa Efigênia e 25 de Março; a área do Centro Velho, com as antigas sedes de instituições bancárias e financeiras, nas proximidades da Rua Boa Vista, e de comércio popular na Rua Direita; as áreas de comércio e serviços diversos na região da Rua Barão de Itapetininga, Praça da República e Arouche; as áreas de comércio atacadista nas proximidades da antiga Estação e pátio de manobras do Pari e Rua do Gasômetro.



Mapa 6-.1. Perímetros das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro.
Fonte: elaboração própria sobre base cartográfica PMSP.

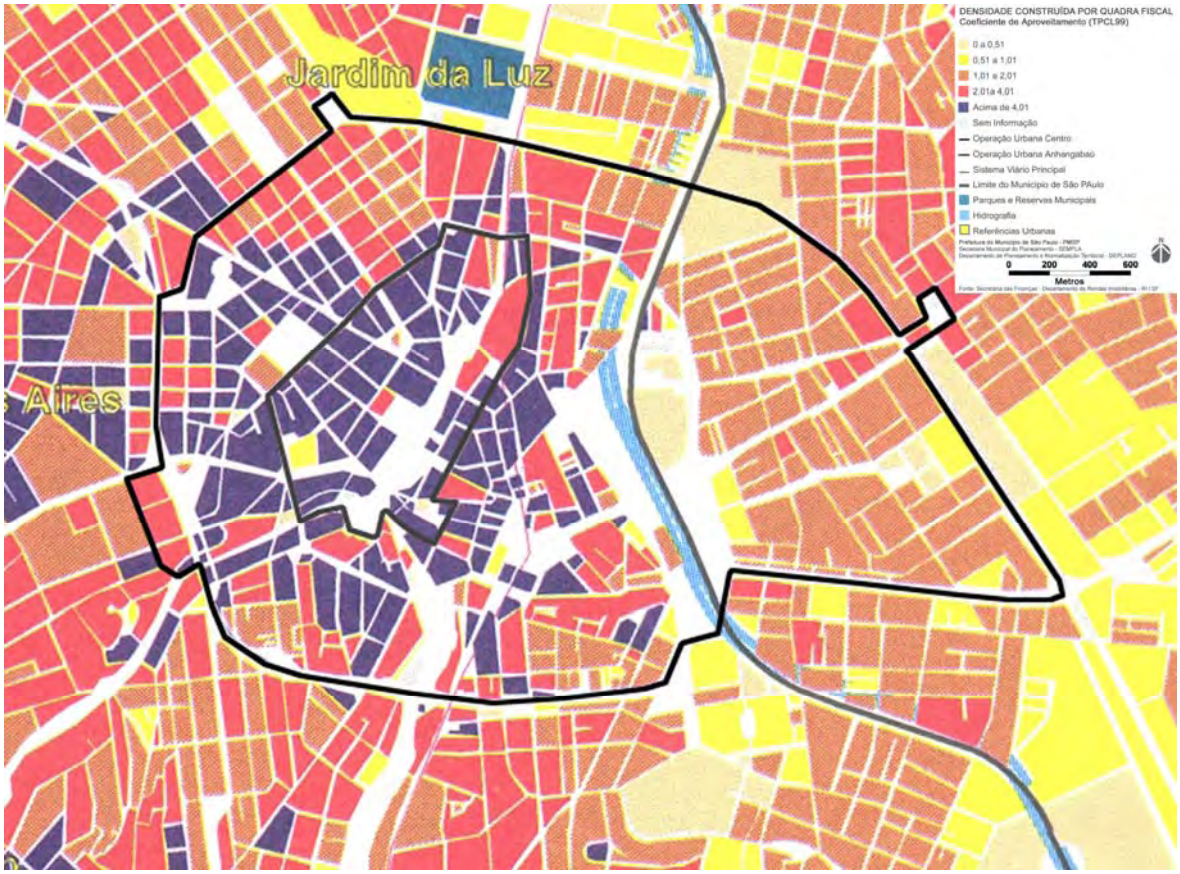


Figura 6-2- Densidade construída na área da Operação Urbana Centro.
Com a representação dos perímetros das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro
Fonte: "Evolução do Uso do solo nos anos 90", SEMPLA, 2000a. Excerto do Mapa 2 – Densidade construída por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999. Perímetros sobrepostos, sem escala.

Examinado os mapas elaborados em já citado estudo realizado pela SEMPLA (2000a) pode-se observar que em relação às densidades de ocupação, as maiores densidades encontram-se nas imediações do Vale do Anhangabaú; na direção oeste, no chamado Centro Novo, estendendo-se pela Avenida São João e em direção aos Bairros de Vila Buarque e Santa Cecília; na direção sudoeste, nas imediações da Rua da Consolação e em direção ao bairro da Bela Vista; em direção ao sul, no bairro da Liberdade. Na área do bairro do Brás, junto ao Parque Dom Pedro II, na margem a leste do Rio Tamanduateí – compreendendo a zona cerealista e o comércio atacadista que se estende do Pátio do Pari à Rua do Gasômetro - as densidades são menores (Fig. 6-2).

Em relação aos usos do solo, predominam os usos mistos de comércio e serviços entre o Vale do Anhangabaú e o Parque Dom Pedro II, a leste; e entre o Vale do Anhangabaú e a Praça da República, a oeste; ao norte, entre a Avenida Senador Queiros e a Rua Mauá; e também na zona cerealista, entre o Pátio do Pari e a Avenida Celso Garcia, compreendendo a Rua do Gasômetro.

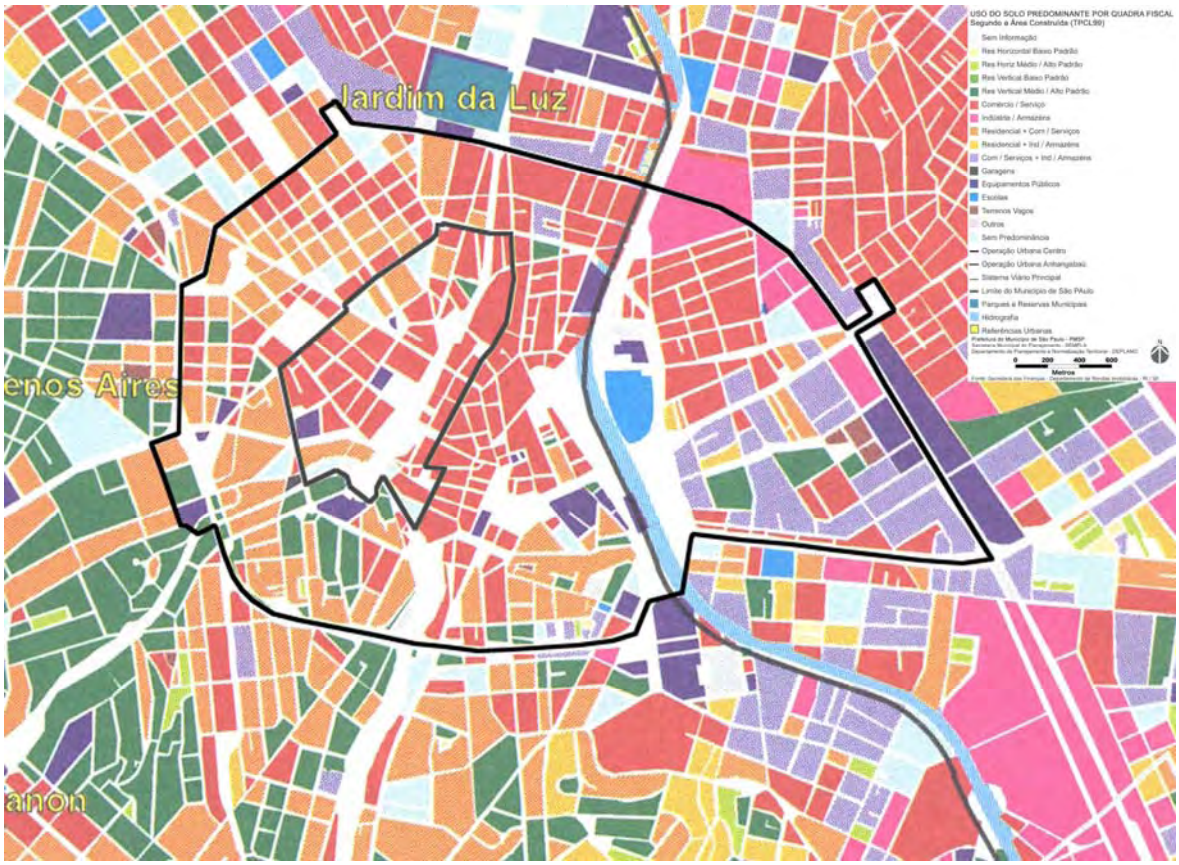


Figura 6-3 - Usos do solo na área da Operação Urbana Centro.
Com a representação dos perímetros das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro
Fonte: "Evolução do Uso do solo nos anos 90", SEMPLA, 2000a. Excerto do Mapa 5 – Uso do solo predominante por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999. Perímetros sobrepostos, sem escala.

Os usos mistos com comércio, serviços e residências concentram-se na direção oeste, abrangendo parte de Santa Efigênia, Vila Buarque e Consolação e também, mais ao sul, trechos do bairro da Liberdade e o Glicério. Quadras com predomínio de usos residenciais de padrão médio e alto concentram-se nas imediações do Viaduto Jacareí, em direção à Bela Vista.

Quadras com predominância de indústrias e armazéns concentram-se junto ao Pátio do Pari e à linha férrea, a leste. Entre a Avenida Celso Garcia e a Avenida Alcântara Machado (Radial Leste), há predomínio de quadras com usos mistos que agregam indústrias, comércio e serviços.

Esse breve exame indica a grande heterogeneidade de usos do solo e de adensamento construtivo presentes na área da Operação Urbana Centro, resultado do processo de diferenciação e especialização funcional de partes do território, correspondendo ao processo histórico de ocupação e expansão urbana da área central, já abordado em sua linhas gerais (cf. Seção 2.2 acima).

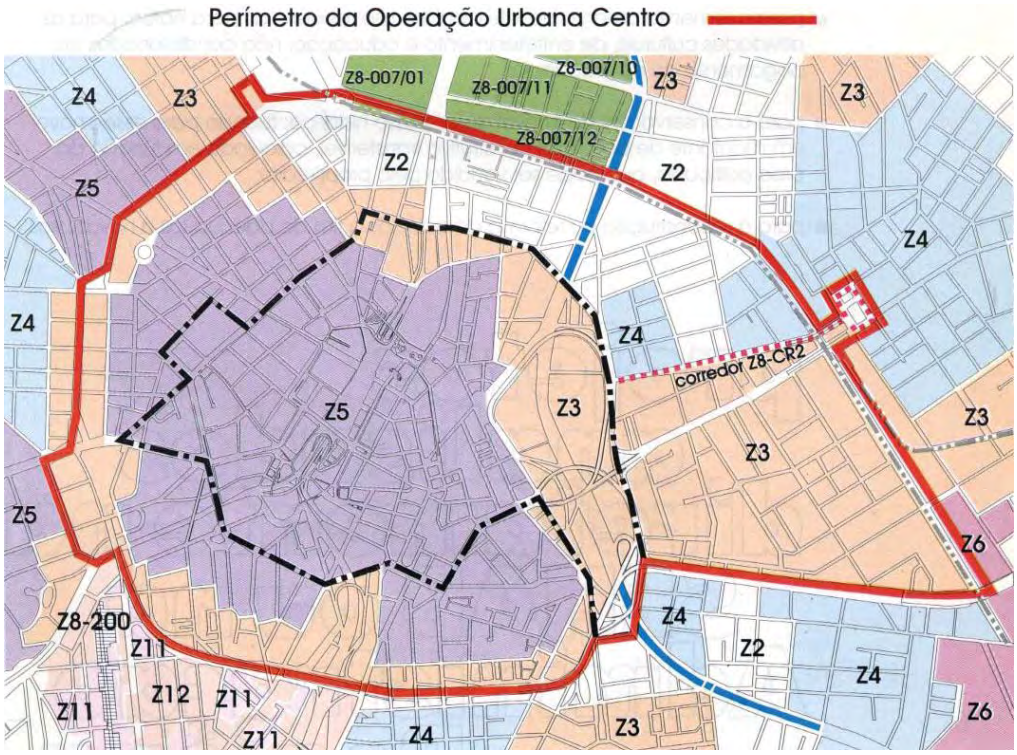


Figura 6-4 – Zonas de uso na área da Operação Urbana Centro.
Com a representação dos perímetros da Operação Urbana Centro e da "Área de Especial Interesse". Fonte: "A Cartilha da Área Central", (EMURB, agosto de 1997, p.3)

Em relação às zonas de uso e ocupação do solo vigentes à época da aprovação da Operação Urbana representadas no mapa da Fig. 6-4, observa-se que para a maior parte da área o coeficiente de aproveitamento máximo podia chegar a CA = 4 – nas zonas Z3, Z4 e Z5. As zonas Z2 – onde o coeficiente máximo podia chegar a CA=2 - abrangem a área entre a Avenida Senador Queirós e a Rua Mauá e a área junto ao Pátio do Pari, chegando até a Rua do Gasômetro. Confrontando o zoneamento com o mapa de densidades construídas (Fig. 6-2), observa-se que os coeficientes de aproveitamento médio de um grande número de quadras em Z5 ultrapassa o limite de CA maior que 4,01 e que nas zonas Z2 predominam quadras com CA entre 1,01 e 2,01.

A outorga onerosa do direito de construir áreas adicionais além dos limites estabelecidos pelo zoneamento ofereceria mais atrativos paras as áreas em Z2, que mesmo assim já contavam com coeficientes de aproveitamento elevados. As áreas com maior possibilidade de adensamento e verticalização encontram-se em sua maioria nas Z2, Z3 e Z4 a leste do Parque Dom Pedro II, abrangendo o Pátio do Pari, a zona cerealista e a área de usos mistos com indústrias, comércio e serviços ao sul da Avenida Celso Garcia.

6.3. Projeto de lei e Lei

Elaborado pelo Grupo Coordenador da Operação Anhangabaú e aprovado pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística — CNLU, o Projeto de Lei foi apresentado pelo Executivo à Câmara Municipal em 24 de dezembro de 1993, na gestão de Paulo Maluf. A Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente da Câmara emitiu parecer sobre o projeto, encaminhando substitutivo que foi aprovado em 15 de maio de 1997 e promulgado em 6 de junho do mesmo ano (Lei 12.349 de 06/06/97, Município de São Paulo).[13]

Como já observado, a Operação Urbana Centro representou uma reformulação completa da Operação Urbana Anhangabaú. Conforme recomendações expostas no texto do PROCENTRO (1993), foram alterados o perímetro de abrangência, os objetivos, os instrumentos de atuação, os incentivos, os mecanismos e seu prazo de vigência.

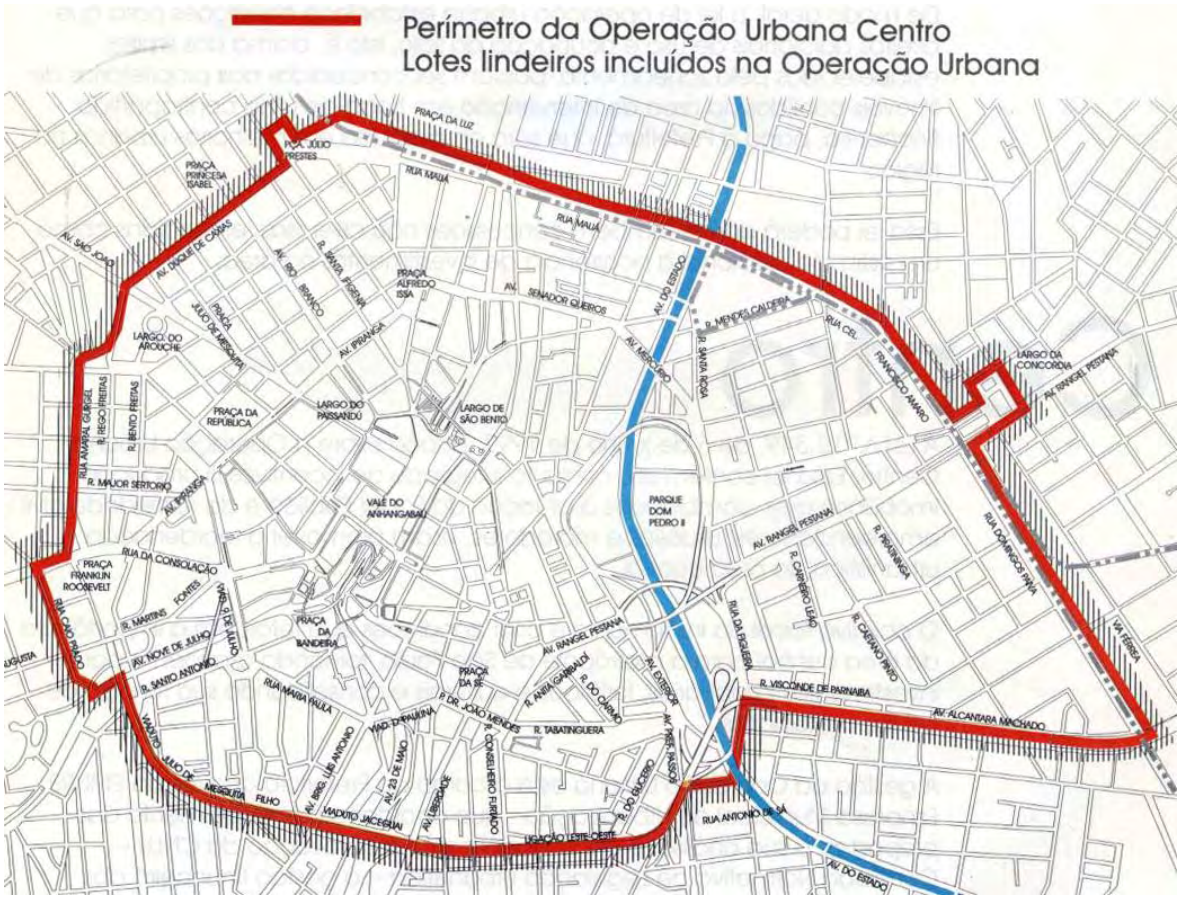


Figura 6-5. Perímetro da Operação Urbana Centro
Fonte: "A Cartilha da Área Central", (EMURB, agosto de 1997, p.2)

[13] A EMURB elaborou uma publicação contendo um resumo ilustrado dos incentivos proporcionados pela Operação Urbana Centro, intitulada "Cartilha da Área Central", destinada "aos proprietários de imóveis e interessados em investir na Área Central" (EMURB, 1997 e 2000-2a. edição).

Motivos

Com a ampliação do perímetro, atingindo "um maior número de imóveis e áreas com uso e ocupação diferenciados", pretendia-se que a participação dos proprietários de imóveis beneficiados e de empreendedores imobiliários fosse expressiva, "possibilitando um maior retorno não apenas financeiro, mas sobretudo através da retomada da Área Central para a realização de novos investimentos". (Câmara Municipal da Cidade de São Paulo, Projeto de Lei 901/93, Operação Urbana Centro, Exposição de Motivos, p.3)

Objetivos

O principal objetivo foi colocado como a recuperação da atratividade da área central para novos investimentos, através de incentivos à construção de edifícios residenciais e hotéis, e aos usos associados a cultura, lazer e turismo. Conforme "A Cartilha da Área Central":

> "O objetivo focal do instrumento é criar condições que reforcem a importância da área central para a metrópole de São Paulo, tornando-a atraente para investimentos imobiliários, turísticos e culturais e preparando-a para o papel de cidade mundial" (EMURB, 1997, p.1).

A lei coloca como objetivos a melhoria das condições urbanas e de qualidade de vida na área, fazendo referência particular aos "moradores de habitações subnormais"; o reforço da diversificação de usos; o incentivo ao uso habitacional, às atividades culturais e de lazer; a valorização da paisagem urbana; a melhoria da infra-estrutura; da acessibilidade da qualidade ambiental (Art. 2°). [14]

As seguintes diretrizes urbanísticas foram estabelecidas o incentivo à construção de habitações e garagens, o incentivo ao remembramento de lotes, à reordenação dos espaços públicos e da composição das faces de quadra, promovendo a "harmonização do desenho urbano"; a criação de condições para a implantação de regiões comerciais com regime de funcionamento de 24 horas. O "desestímulo à permanência e a proibição de novos estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, de madeiras e de frutas" também são colocados como diretrizes (Art. 2°, parágrafo único).

Mecanismos

Os principais mecanismos propostos pela operação são os seguintes, conforme o Art. 4° da Lei:

[14] No parecer elaborado pela Comissão de Política Urbana que acompanhou o substitutivo da lei, o objetivo principal é referido como "reverter a decadência da área central da cidade [através da] atração de investimentos do setor imobiliário" com a diminuição das restrições de uso e ocupação do solo. Parecer 778/96 da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e de Meio Ambiente sobre o Projeto de Lei 901/93, Câmara do Município de São Paulo.

- exceções à legislação de uso e ocupação do solo, que podem ser realizada mediante outorga onerosa ou sem contrapartida, dependendo dos usos a serem instalados e da área onde se localiza o terreno;
- regularização de construções, reformas e ampliações, sempre mediante outorga onerosa;
- transferência de potencial construtivo de edifícios classificados como Z8-200 (Art. 7°) ou de áreas doadas à Prefeitura (Art. 6°), que poderia ser feita para terrenos na área da Operação Urbana ou em outras regiões da cidade;
- cessão onerosa do espaço público aéreo e subterrâneo, mediante contrapartida financeira.

Incentivos e restrições

Os principais incentivos que a lei estabelece são os seguintes:

Incentivo ao uso residencial: coeficiente de aproveitamento (CA) igual a 6 ; dispensa da obrigatoriedade de vagas para estacionamento; as áreas de estacionamento, quando construídas, não serão computadas para fins de cálculo do coeficiente de aproveitamento (Art. 3°, inciso I);

Incentivo ao uso misto residencial/estacionamento : em caso de edifícios com uso misto desse tipo, permite-se um coeficiente de aproveitamento de 6 para a área construída com residências e igualmente 6 para a área destinada a garagem, perfazendo um CA total igual a 12, desde que com entradas independentes (Art. 3°, inciso II);

Incentivo a hotéis: coeficiente de aproveitamento igual a 6 para as instalações hoteleiras, 2 para serviços e 4 para garagem, perfazendo um CA total igual a 12 (Art. 3°, inciso III);

Incentivo a atividades culturais e de lazer: dispensa de vagas para estacionamento e não consideração da área construída para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento total - mesmo quando associadas a outros usos - das áreas destinadas a salões de festas; cinemas, teatros, salas de espetáculos, anfiteatros e auditórios; museus, creches e atividades educacionais e culturais em geral (Art. 3°, inciso IV);

Incentivo aos espaços particulares de uso público: no interior das edificações, no pavimento térreo, as áreas destinadas à circulação de pedestres não serão computadas para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento (Art. 3°, inciso V);

Incentivo ao remembramento de lotes: para o remembramento de três ou mais lotes que resultem em lote com 1.000 m2 ou mais, a lei autoriza uma área construída

adicional, livre de contrapartida, correspondente a 10% da área resultante por lote remembrado, até o limite de 100% (Art. 3°, inciso VI);

Incentivo à restauração de imóveis tombados (categoria de usos Z8-200): permissão de transferência de potencial construtivo pelo seu valor equivalente para um ou mais imóveis localizados dentro ou fora do perímetro da Operação Urbana Centro (Art. 7°);

Incentivo à doação de terrenos para implantação de espaços públicos e áreas verdes: permissão de transferência de potencial construtivo pelo seu valor equivalente para um ou mais imóveis localizados dentro ou fora do perímetro da Operação Urbana Centro (Art. 6°);

No período de três anos após a promulgação da lei, ou seja, até o dia 6 de junho de 2.000 (posteriormente prorrogado até 6 de junho de 2004), os empreendimentos localizados no perímetro da Área de Especial Interesse, representada na Fig. 5-7, ficaram isentos de contrapartida financeira para modificação de índices urbanísticos, mudanças de uso e solicitação de alterações em relação ao Código de Obras e Edificações (Art. 15°, inciso I).

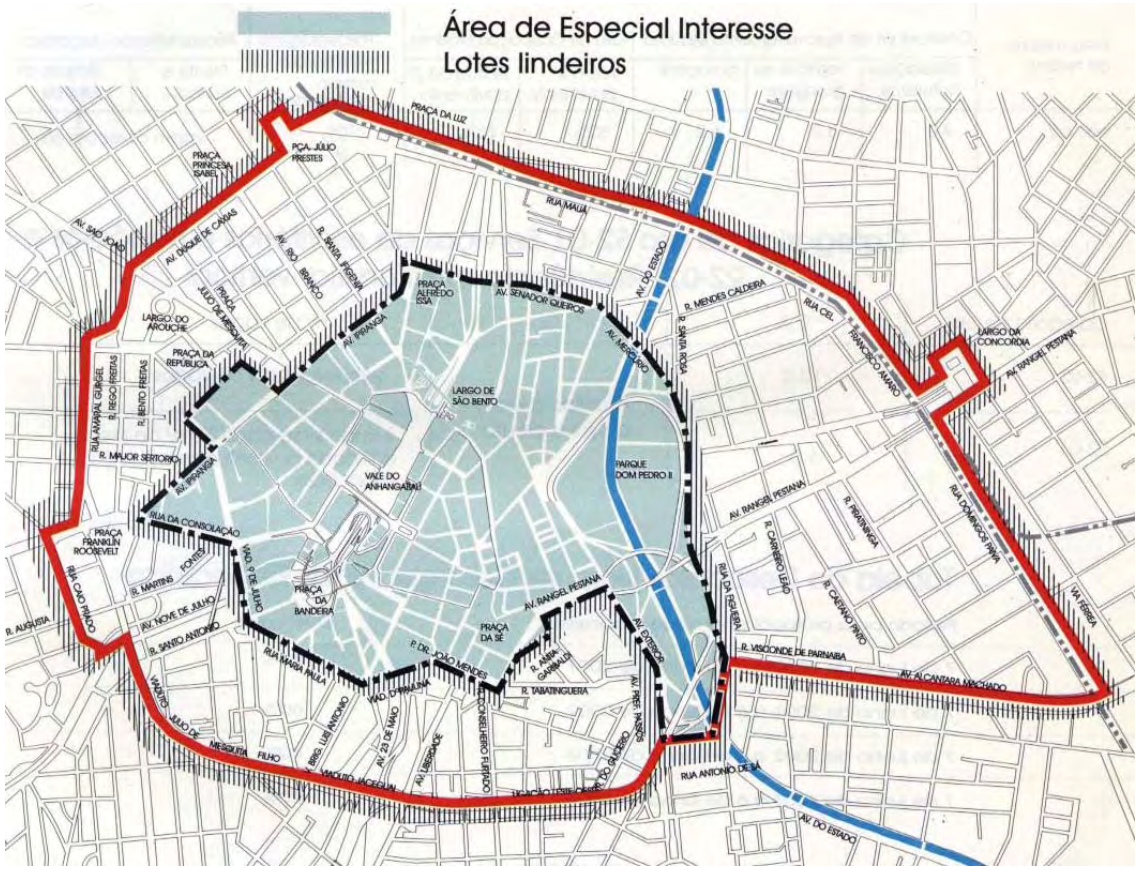


Figura 6-6. A "Área de Especial Interesse" e a "Coroa Envoltória".
A descrição do perímetro da "Área de Especial Interesse" encontra-se no Art.15?, §1°da Lei. A "Coroa Envoltória" corresponde às demais áreas dentro do perímetro da Operação. Fonte: "A Cartilha da Área Central", (EMURB, agosto de 1997, p.13).

Além disso, a demolição de edificação existente e a construção de obra nova segundo os mesmos coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação da edificação anterior é garantida pelo Art. 16°, que entretanto não dispensa sua análise urbanística segundo os objetivos da Operação.

Também seriam isentas de contrapartida as propostas apresentadas para os seguintes casos, nas demais áreas da Operação Urbana (Art. 15°, inciso II):

- para uso residencial com coeficiente de aproveitamento (CA) até 12;
- para uso de serviços de escritórios e negócios com CA até 6;
- para hotéis de turismo com CA até 18 (9 para instalações hoteleiras, 3 para serviços e 6 para garagem).

As obras referentes aos projetos aprovados nessas condições teriam prazo de cinco anos após a expedição do Alvará de Execução para serem concluídas, sob pena de cassação da licença e pagamento integral da contrapartida financeira.

As principais restrições referem-se, em primeiro lugar, à proibição de novas construções ou ampliações de construções para comércio atacadista, de produtos alimentícios ou materiais de grande porte (Art. 4°, § 3°, alínea *a*) e também de garagens para empresas de transportes, serviços de depósito e armazenagem (idem, alínea *b*), em clara contraposição à expansão da zona cerealista / atacadista nas imediações do Pátio do pari, principalmente. Outras restrições dizem respeito propostas que atinjam habitações subnormais (cortiços) ou exijam modificações na infra-estrutura. Em relação às primeiras, as propostas que atingirem cortiços deverão necessariamente resolver o problema habitacional de seus moradores dentro do perímetro da Operação Urbana Centro ou a uma distância máxima de 500m dele (Art. 5°, § 1°). Em relação às últimas, o poder público poderá solicitar dos proponentes a realização de obras de infra-estrutura e alterações no sistema viário, sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira e sem ônus para a Prefeitura, inclusive quando houver necessidade de desapropriações (Art. 5°, § 2° e 3°).

Em caso de regularização de construções, ampliações ou reformas, a contrapartida financeira não poderá ser inferior a 100% do benefício concedido (Art. 10°).

Programa de Obras

O programa de obras públicas reproduzido a seguir, que fazia parte do Projeto de Lei da Operação, não foi incluído na redação final da Lei. Assim, no texto da Lei, ficaram sem definição as intervenções do poder público colocadas como um dos objetivos específicos da Operação.[15]

[15] No inciso I do Art. 2° consta o primeiro dos objetivos específicos da Operação: “Implementar obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro”.

Os recursos provenientes da Operação – conforme o Art. 11° - seriam administrados pela EMURB, para aplicação em "obras de melhoria urbana, na recuperação e reciclagem de próprios públicos em geral, no pagamento de desapropriações [...] na restauração de imóveis tombados" e em materiais promocionais referentes à Operação. As decisões sobre a alocação de recursos é parte das atribuições da Comissão Executiva da Operação Urbana – como será visto no próximo tópico. Assim, tanto os critérios para a alocação dos recursos como a ordem de prioridades dessa alocação obedecerá a diretivas provenientes dessa instância participativa.

Atividade / Projeto	Localização
Reurbanização/Projetos Viários	Vale do Anhangabaú: complementação Passagem em desnível da Av. Prestes Maia sob a Av. Senador Queiroz; Passarela da Praça da Bandeira; Recuperação dos Viadutos Florêncio de Abreu, Boa Vista, Martinho Prado. Parque D. Pedro II. Praça Roosevelt. Casa das Retortas.
Remanejamento	Rua Boa Vista Rua José Bonifácio (entre Rua Libero Badaró e Anhangabaú) Rua do Ouvidor Praça Dom José Gaspar Viaduto do Chá e anexos Praça do Patriarca Implantação de Boulevard Rua Xavier de Toledo Av. Ipiranga Rua Conselheiro Crispiniano
Manutenção	Calçadão existente: pavimentação, drenagem superficial, recuperação do mobiliário urbano e paisagístico Viaduto Santa Ifigênia: recuperação do piso e iluminação Recuperação de esculturas e monumentos situados na área da Operação Urbana
Canalização	Macrodrenagem do Vale do Anhangabaú
Garagens subterrâneas ou elevadas para veículos	Construção de novas garagens, recuperação das existentes

Quadro 6-1.Programa de obras no Projeto de Lei da Operação Urbana Centro
Fonte: Câmara Municipal da Cidade de São Paulo - Projeto de Lei 901/93.

Instâncias de Participação

Quanto às instâncias de participação e controle, uma alteração significativa é introduzida em relação aos já mencionados nas Operações Urbanas examinadas nos capítulos precedentes: a instituição da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, que terá por atribuições a análise e verificação das propostas em relação às diretrizes da Operação; o encaminhamento de pareceres sobre as propostas à CNLU; a convocação de audiências públicas no caso de propostas em que fosse solicitada cessão de espaço público aéreo ou subterrâneo ou - e esta é uma especificidade da Operação Urbana Centro – em que o coeficiente de aproveitamento fosse superior a CA= 6; elaboração de estudos e apresentação de propostas para cálculo de contrapartida; e elaboração de diretrizes especiais para áreas específicas dentro do perímetro da Operação (Art. 17°, § 1, incisos I a

V); contribuir para programa de ação relativo a habitações subnormais (cortiços) (inciso VII); elaboração de plano de incentivo para localização de órgãos públicos na área da Operação (inciso IX); instruir dúvidas sobre propostas, antes de seu encaminhamento à CNLU (inciso XI).

Além dessas atribuições de caráter predominantemente técnico, a Comissão assume também atribuições de caráter decisório – ou seja, político: identificação de formas de atuação do poder público em função da realização dos objetivos da Operação (inciso VI); representação junto à administração municipal na definição de políticas e intervenções para a área central (inciso VIII); e, principalmente, "decidir sobre a inversão dos recursos captados" pela Operação (inciso X).

A composição de sua representação foi instituída do seguinte modo (Art. 17°):

1. Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, a quem caberia a coordenação;
2. Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB;
3. Secretaria Municipal de Cultura – SMC
4. Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA;
5. Câmara Municipal de São Paulo;
6. Associação Comercial de São Paulo;
7. Associação dos Bancos no Estado de São Paulo – ASSOBESP;
8. Associação Viva O Centro – Sociedade Pró-Revalorização do Centro de São Paulo;
9. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (organização não governamental que atua junto a moradores de rua e a cortiços);
10. Movimento Defenda São Paulo;
11. Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-SP;
12. Instituto de Engenharia de São Paulo;
13. Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e Financiários de São Paulo, Osasco e Região;
14. Sindicato de Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo – SECOVI;

Entre as entidades acima, as quatro primeiras estão vinculadas ao Executivo, e além da representação do Legislativo, nove entidades da sociedade civil são representadas.

Pelo caráter de suas atribuições, a Comissão Executiva passa a desempenhar parte das funções técnicas que nas Operações Urbanas anteriormente examinadas eram atribuídas aos grupos de trabalho intersecretariais e à CNLU. A Comissão assume também o papel de representação da vontade política de um conjunto de grupos e segmentos sociais

vinculados e interessados no processo de transformação da área central – através das associações da sociedade civil que nela têm participação. Assim sendo, é capaz de influenciar os rumos da Operação e de ter atuação efetiva em sua avaliação e controle, apesar das críticas que possam ser feitas à legitimidade e representatividade de fato das entidades que dela participam.

Pressupostos

O principal pressuposto subjacente à lógica da Operação Urbana Centro, a exemplo da Operação Urbana Anhangabaú, é que os limites impostos pela legislação de uso e ocupação do solo impediam a realização de novos empreendimentos na área central. Para atrair os novos investimentos imobiliários que impulsionariam o processo de transformação da área central, reforçando sua importância conforme os objetivos da Operação, seria necessário um conjunto medidas complementares além da simples outorga onerosa do direito de construir. A Exposição de Motivos do Projeto de Lei afirma que

> "as restrições de zoneamento se constituíam em entrave para a realização de investimentos privados no Centro [...] é necessário que haja uma atuação ampla e a definição de uma política para a área central envolvendo os mais diferentes aspectos" (Câmara Municipal, PL 901/93, Exposição de Motivos, p.3).

Em relação à Operação Urbana Anhangabaú, de acordo com o pressuposto acima, são ampliados tanto os incentivos quanto a área de abrangência da Operação. Os incentivos são dirigidos principalmente aos empreendimentos com usos habitacionais e de hotéis, mas também a edifícios de escritórios e para atividades de turismo, cultura, educação e lazer. Além disso, a revogação da proibição de construção de garagens verticais corresponde a um objetivo específico: a melhoria "para acessibilidade de veículos e vagas para estacionamento, requisito indispensável para evitar o êxodo das grandes empresas" (PL 901/03, p. 4) – em clara contraposição a uma das diretrizes urbanísticas da Operação urbana Anhangabaú[16]. Tais medidas seriam complementadas pelo incentivo à preservação do patrimônio através do financiamento de recuperações e restaurações pelo dispositivo de transferência de potencial construtivo e pela restrição aos "usos não compatíveis com a centralidade da área, como o comércio atacadista de cereais e madeiras" (id. ibid.).

Desse modo, a preservação e restauração de edifícios significativos acompanhada de novos usos habitacionais, de hotelaria, turismo, cultura, educação e lazer complementariam os usos comerciais e de serviços predominantes, atraindo novos

[16] Operação Urbana Anhangabaú, Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991, Art. 2°, parágrafo único, inciso III: "A **restrição** e disciplina do transporte individual e maior eficiência do transporte coletivo" (ênfase adicionada). Diretriz semelhante, mas com outra redação, aparece na Lei da Operação Urbana Centro: "A disciplina do espaço destinado ao transporte individual e a adequação dos espaços destinados ao transporte coletivo" (Art. 2° § 1°, inciso III) - acompanhada da seguinte: "incentivo à construção de garagens" (id. ibid. inciso IX).

empreendimentos e usuários para a área central. As contrapartidas financeiras auferidas pela Operação contribuiriam para as obras públicas que necessariamente fariam parte do processo, embora a Lei não estivesse associada a um programa definido de obras, conforme visto acima.

6.4. Operacionalização

A Empresa Municipal de Urbanização – EMURB é a responsável pela gestão da Operação Urbana, conforme o Art. 11° da Lei. Além de administrar os recursos auferidos pela Operação em conta vinculada à Operação, a EMURB desempenha funções de contratação, administração e gerenciamento de obras associadas à operação, além de desempenhar a função de coordenação da Comissão Executiva.

A primeira instância para a análise das propostas protocoladas é o Grupo Técnico formado por representantes da EMURB – que desempenha as funções de coordenação - da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, da Secretaria Municipal de Vias Públicas – SVP, da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, da Secretaria das Administrações Regionais – SAR, da Secretaria Municipal de Cultura – SMC, e da Secretaria Municipal Transportes– SMT. Após análise preliminar, as propostas são encaminhadas para a Comissão da Operação Urbana, que por sua vez as encaminha para a CNLU.

As propostas apresentadas para a obtenção de benefícios urbanísticos seriam analisadas segundo os seguintes aspectos: impacto no sistema viário e na infra-estrutura instalada; uso e ocupação do solo na vizinhança; a valorização arquitetônica dos imóveis a preservar e dos logradouros; a articulação e encadeamento dos espaços públicos e espaços particulares de uso coletivo; e o “enquadramento da volumetria das edificações existentes e a correção dos elementos interferentes” – empenas cegas, fundos de edificação (Art. 5°). No caso de transferência de potencial construtivo de imóveis preservados, os projetos de restauração ou conservação devem ser aprovados pela Secretaria Municipal de Cultura – SMC e no caso de imóveis tombados (categoria Z8-200) também pela SEMPLA.

No caso de aumento de potencial construtivo, o critério para o cálculo de contrapartida é o critério de terreno virtual (cf. Seção 2.4 acima) e os valores de terreno serão estipulados por meio de laudos de avaliação periciais (Art. 10°, § 1° e 2°). Os procedimentos em relação à transferência de potencial construtivo encontram-se especificados no Art. 7°, e estão resumidos no quadro a seguir (Quadro 5-2). Nos demais casos de concessão de benefícios urbanísticos, os critérios serão fixados pela CNLU, com base em estudos e propostas realizados pela Comissão Executiva da Operação.

Como já foi visto acima, caberia à Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, com base em análises preliminares realizadas pelo Grupo Técnico de Trabalho –

ambos sob coordenação da Empresa Municipal de Urbanização – a análise e a verificação da adequação das propostas apresentadas às diretrizes da lei, a resolução de eventuais dúvidas e o seu encaminhamento à Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU.

Lei 12.349 de 06/06/97 – Operação Urbana Centro
Critérios para cálculo de transferência de potencial construtivo

Critérios

1. Imóveis com CA efetivo menor ou igual a CA = 7,5.
Permitida transferência da diferença entre a área construída efetiva e a área construída que seria resultante da aplicação de Ca = 12.

2. Imóveis com CA efetivo maior que CA = 7,5, aplica-se, cumulativamente, o disposto a seguir:

2. 1 . Para área construída até 12 vezes a área do lote
Permitida transferência de equivalente a 60% da área

2. 2 . Para área construída de 12 até 15 vezes a área do lote
Permitida transferência de equivalente a 40% da área

2. 3 . Para área construída acima de 15 vezes a área do lote
Permitida transferência de equivalente a 20% da área

Área construída equivalente

Para a determinação da área construída equivalente na transferência de potencial construtivo de imóveis preservados para outros imóveis, a fórmula a ser utilizada é a seguinte:

$$\mathbf{ACE} = \frac{\mathbf{Vtp} \times \mathbf{CAc}}{\mathbf{Vtc} \times \mathbf{CAp}} \times \mathbf{PCpt}$$

onde:
ACE. - área construída equivalente para o imóvel cessionário.
Vtp - valor de mercado do m² de terreno do imóvel preservado constante na Planta Genérica de Valores (valor venal).
Vtc - valor atual de mercado do m² de terreno do imóvel cessionário constante na Planta Genérica de Valores (valor venal).
CAc - coeficiente de aproveitamento na zona de uso do imóvel cessionário.
CAp = 4 - coeficiente de aproveitamento adotado na área da Operação Urbana Centro para casos de ransferência de potencial cosntrutivo.
PCpt - potencial construtivo passível de tranferência, expresso em m^2.

Restrições para a transferência de potencial construtivo:

1) O adicional de área construída no imóvel receptor não poderia fazer com que o CA resultante ultrapassasse o limite de CA = 4 ou de 1,5 vezes o CA permitido na zona de uso do imóvel cessionário;
2) O empreendimento receptor deve ser submetido a análise urbanística, particularmente em relação a seu impacto no sistema viário e na infra-estrutura instalada e em relação às características de usos e ocupação do solo em sua vizinhança.
3) a transferência é vedada para as zonas de uso Z1, Z8, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18 e Z8-100; áreas de proteção aos mananciais, nos corredores de usos especiais Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4 lindeiros a Z1; e nos corredores Z8-CR5 e Z8-CR6.

Quadro 6-2. Critérios para a transferência de potencial construtivo de edifícios preservados.
Fonte: Lei 12.349 de 06/06/97, Art. 7°.

Aprovada a proposta, caberia à Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA a emissão de certidão contendo a modificação de índices urbanísticos, das características de uso e ocupação do solo e de outros benefícios porventura concedidos, certidão que deve acompanhar a documentação necessária para a aprovação do projeto arquitetônico junto e para obter a permissão para a execução das obras (Art. 9°). O Certificado de Conclusão de obras fica condicionado ao cumprimento pelo proponente das obrigações associadas à proposta.

6.5. Resultados

Os resultados obtidos pela Operação Urbana Centro em relação a seu objetivo principal - a recuperação da atratividade da área central para novos investimentos - são difíceis de precisar. Examinando os dados relativos a número de propostas protocoladas e aprovadas e os resultados contábeis da Operação não é possível determinar em que grau a Operação Urbana vem contribuindo para o processo de transformações recentes da área central. Os investimentos em obras públicas realizados com recursos da Operação

Operação Urbana Centro
Situação de propostas protocoladas entre julho de 1997 e fevereiro de 2006

	Transferência de potencial construtivo de imóvel tombado *(1)*			Compra de potencial construtivo *(2)*			Exceções a LPUOS *(3)*		
	Até 2000	2001 a 2005	Total	Até 2000	2001 a 2005	Total	Até 2000	2001 a 2005	Total
Propostas protocoladas	22	12	**34**	28	5	**33**	28	7	**35**
Aprovadas	4	1	**5**	5	0	**5**	5	3	**8**
Em análise (ou custódia)	13	8	**21**	1	0	**1**	1	3	**4**
Indeferidas	5	3	**8**	22	5	**27**	22	1	**23**

(1) Solicitações de transferência de potencial construtivo de imóvel tombado, contido no perímetro da O.U. Centro

(2) Solicitações de compra de potencial construtivo para imóveis situados fora do perímetro da O.U. Centro

(3) Solicitações de exceções a LPUOS e outros mecanismos para imóveis contidos no perímetro da O.U. Centro

Fonte: Elaboração própria com base no 12º relatório de acompanhamento da O.U. Centro
Período: julho de 2005 a fevereiro de 2006, Comunicado EMURB 002 / 2006

Tabela 6-1. Situação de propostas protocoladas, Operação Urbana Centro
Fonte: Elaboração própria com base no 12º relatório de acompanhamento da O.U. Centro
Período: julho de 2005 a fevereiro de 2006, Comunicado EMURB 002 / 2006

Como não foi definido um estoque de área construída adicional para a Operação, não houve registro específico para controle das quantidades de potencial adicional

concedido[17], embora o registro contábil da Operação tenha sido publicado regularmente[18] conforme disposto no Art. 14° da Lei. Os dados do relatório em relação ao número e modalidade de propostas encontram-se resumidos na tabela a seguir. Os dados foram agrupados em dois períodos - do início da Operação até o final de 2000 e do início de 2001 ao início de 2006 - para possibilitar a comparação com os demais estudos de caso realizados em outros capítulos.

A solicitação de transferência de potencial construtivo é responsável pela maior parte das propostas protocoladas, se forem consideradas as duas primeiras colunas da tabela, adicionando as solicitações de transferência às solicitações de compra de potencial para empreendimentos fora da área da Operação. Mesmo assim, o número de propostas aprovadas foi muito baixo em relação ao número de solicitações, em um total de 5 para cada modalidade de transferência.

Em relação à transferência de potencial construtivo, o Ministério Público estadual moveu junto ao Tribunal de Justiça do Estado a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIN 66.785-/4-SP que a julgou procedente em 11 de março de 2002[19]. A ADIN questionou a constitucionalidade do art. 6° e da expressão “ou fora” contida nos Arts. 6° e 7°, entendendo que o Poder Legislativo Municipal não pode delegar "competência ao Poder Executivo para, aleatoriamente, estabelecer normas de zoneamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos e demais limitações administrativas fora dessa área [da Operação Urbana]". Como houve recurso por parte da Prefeitura junto ao Supremo Tribunal Federal, e o processo judicial não chegou ainda a seu termo, a aplicação do instrumento encontra-se suspensa e parte dos processos de solicitação encontra-se em custódia, aguardando julgamento. Assim, das 13 propostas em análise da primeira coluna da Tabela 5-1 acima, 12 encontram -se sob custódia (EMURB, 2006).

Quanto a concessões em relação às Leis de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo – a coluna da direita, com 35 propostas protocoladas, das quais apenas 8 propostas foram aprovadas até 2006 - os dados publicados não permitem estabelecer em quais delas houve solicitação de área construída adicional, ou seja, de aumento de potencial construtivo. Entre as 23 propostas indeferidas, 10 o foram por abandono ou desistência. Das 8 propostas aprovadas, apenas uma delas, apresentada em 2005, é para construção nova – uma é para reforma e regularização e uma para regularização - as outras cinco para reforma com ampliação. Entre os principais resultados decorrentes de concessão de benefícios em relação à legislação de zoneamento, figura a contrapartida paga pelo Grupo Sílvio Santos para empreendimento de serviços e comércio à Rua Jaceguai.

[17] Segundo informação prestada pela Arquiteta Diana DiGiuseppe ao autor através de correspondência eletrônica em 24/7/2006.
[18] O último relatório publicado foi o 12º Relatório de Acompanhamento da Operação Urbana Centro, abrangendo o período de julho de 2005 a fevereiro de 2006, conforme Comunicado EMURB 002/2006 (EMURB, 2006).
[19] “TJ julga Operação Centro Inconstitucional” In O Estado de São Paulo, caderno Cidades, p.. C3, 10/4/2004.

Conforme dados do relatório citado, os principais investimentos de recursos foram para as obras de recuperação do espaço público – pisos, redes técnicas, mobiliário urbano - no chamado Corredor Cultural, entre a Praça do Patriarca e a Praça Dom José Gaspar; a reurbanização da Praça do Patriarca; a recuperação do espaço público no Quadrilátero Piloto do Plano Reconstruir o Centro. A comparação do que foi realizado com recursos da operação e a lista contida no Programa de Obras do Projeto de Lei revela que apenas uma pequena parte das obras foi realizada com recursos da Operação.

A tabela a seguir agrupa em dois períodos os resultados contábeis apresentados no relatório já citado, abrangendo todo o período de vigência da Operação.

Operação Urbana Centro
Resultados contábeis entre outubro de 1997 e fevereiro de 2006

	Entre 30/10/1997 a 29/12/1999	Entre 2/1/2001 a 28/2/2006	Período total
Entrada	2.762.297,38	4.904.604,20	7.666.901,58
Saída	41.144,68	2.882.433,49	2.923.578,17
Saldo	2.721.152,70	2.022.170,71	4.743.323,41

Fonte: Elaboração própria com base no 12º relatório de acompanhamento da O.U. Centro
Período: julho de 2005 a fevereiro de 2006, Comunicado EMURB 002 / 2006. Valores em Reais (R$)

Tabela 6-2. Resultados contabilizados da Operação Urbana Centro.
Fonte: Elaboração própria com base no 12º relatório de acompanhamento da O.U. Centro
Período: julho de 2005 a fevereiro de 2006, Comunicado EMURB 002 / 2006

Concurso Nacional de Idéias

Promovido pela Prefeitura do Município de São Paulo através da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano — SEHAB, o concurso foi lançado em setembro de 1996. As condições gerais do concurso foram estabelecidas com a participação do ProCentro, do IAB-SP, da Associação Viva o Centro[20] e da Rede Ferroviária Federal.

O Concurso teve por objetivo a seleção de "idéias e diretrizes urbanísticas em seus aspectos físicos, legislativos e institucionais" que pudessem orientar intervenções na região central, tanto por parte do poder público quanto da iniciativa privada. A Operação Urbana Centro aparece no edital como marco legal para a realização das propostas. Os participantes deveriam apresentar proposta para o conjunto formado pelo Pátio do Pari, Zona Cerealista e Parque Dom Pedro II; e para o Centro Histórico, o Anhangabaú e seu entorno. No Termo de Referência elaborado pelo PROCENTRO afirmava-se que "a grande meta do concurso é a requalificação do núcleo central a fim de resguardar seus atributos essenciais de Centro Metropolitano" e que "O Centro hoje apresenta um grande potencial para investimentos e o Poder Público deve tentar direcioná-los, garantindo as condições

[20] Frúgoli Júnior (2000, p. 91-97) fez um relato sobre o processo que deu origem ao concurso e sobre as divergentes orientações em relação ao concurso presentes na Associação Viva o Centro.

necessárias para a iniciativa privada se estabelecer nessa região" (SEHAB. PROCENTRO , IAB, 1996). A premiação dos cinco primeiros colocados foi patrocinada pela Fundação Banco de Boston, num montante de 250 mil reais. A proposta escolhida pela comissão julgadora[21] foi a de equipe formada pela Promon Engenharia, liderada pelo Arquiteto João Batista Martinez Correa. Não houve subseqüente contratação para o desenvolvimento dos projetos contidos na proposta vencedora que fossem associados à Operação Urbana Centro.

6.6. Discussão

A partir do exposto, pode-se inferir que a parceria público-privado aparece de modo similar às Operações Urbanas já examinadas. De um lado, a lei cria oportunidades que poderão ou não ser aproveitadas pela iniciativa privada; de outro lado, esses empreendimentos deverão ser articulados por diretrizes urbanísticas interpretadas pela Comissão Executiva da Operação Urbana Centro de modo a integrar um conjunto de intervenções – incluindo aquelas realizadas pelo poder público – em acordo com os objetivos explícitos na lei.

A consecução dos objetivos da Operação Urbana Centro dependeria, em primeiro lugar, da adesão e da iniciativa dos proprietários e empreendedores e da viabilização de seus empreendimentos. Em segundo lugar, da possibilidade de integração coerente desses empreendimentos pela capacidade de articulação e pelos poderes efetivos da Comissão Executiva. Os objetivos da Operação não são articulados a um conjunto definido de metas a atingir ou de programas e ações a executar: estes seriam definidos posteriormente, no âmbito da Comissão Executiva da Operação Urbana, podendo mesmo nem vir a sê-lo, dependendo das circunstâncias e das forças políticas e sociais que ali estiverem representadas. Diversamente das demais Operações, não é definido um estoque de área adicional de construção nem um período de vigência para os incentivos e para a aplicação dos mecanismos da Operação – a não ser o prazo de três anos para os benefícios específicos da Área de Especial Interesse. Tal associação de dispositivos – ou melhor, de ausência de dispositivos – impede a avaliação sistemática dos resultados da Operação frente a seus objetivos.

Quanto às obras públicas listadas no Quadro 5-1 acima, grande parte delas vem sendo executada, independentemente dos recursos obtidos pela Operação – por exemplo, a passagem em desnível da Avenida Prestes Maia sob a Avenida Senador Queiroz.

É significativo que a maior parte das solicitações em relação à concessão de benefícios urbanísticos seja relativa a reformas com aumento de área – apenas uma entre as propostas aprovadas era referente a construção nova. Além disso, há indícios de que novos

[21] Compuseram a comissão 7 membros, cada um deles representando uma das seguintes entidades: ProCentro, EMURB, Fundação Banco de Boston, Associação Viva o Centro, Rede Ferroviária Federal, IAB/SP, mais um membro indicado em comum acordo entre o IAB/SP e o ProCentro (id. ibid. p. 7).

empreendimentos na área não utilizaram os recursos da Operação Urbana, a exemplo do empreendimento hoteleiro do Grupo Setin – o hotel *Mercure São Paulo Downtown* - no terreno da antiga garagem de bondes na Rua Araújo, com a conservação da fachada da garagem. Nesse empreendimento em particular, nem sequer foi utilizado o potencial construtivo permitido na zona de uso Z5 (CA=4), pois o estudo de viabilidade para o hotel indicou que a área construída resultante seria excessiva em função das instalações necessárias e das características do empreendimento[22].

O maior interesse demonstrado com relação ao instrumento de *transferência de potencial construtivo* de edifícios tombados e de terrenos que seriam doados ao poder público para a construção de praças, espaços abertos ou equipamentos deve-se ao próprio mecanismo de transferência adotado, baseado em valores venais de terreno e não em quantidade de área construída. O empreendimento receptor ou cessionário do potencial construtivo transferido seria duplamente beneficiado. Primeiro, pela própria exceção à legislação de zoneamento, que permitiria um coeficiente de aproveitamento maior que aquele da zona de uso em que o terreno receptor se localiza, a exemplo do que ocorria nas Operações Interligadas. Em segundo lugar, dependendo da localização do empreendimento, pelo diferencial de valores venais entre a área central – onde os valores são reconhecidamente altos – e a área do empreendimento. Por essa lógica de transferência, empreendimentos receptores de potencial construtivo transferido em zonas de uso Z2 – que usualmente apresentam terrenos com valores de mercado e valores venais menores que as zonas que permitem maior adensamento - em regiões como Vila Romana na Lapa e Campo Belo em Santo Amaro gozariam de vantagens comparativas excepcionais em relação a empreendimentos em terrenos vizinhos. Não é possível caracterizar esses efeitos em áreas fora da Operação como benefícios públicos, já que não há mecanismos de controle sobre os impactos urbanísticos ou sociais que possam ser provocados por tais ações. A exemplo das Operações Interligadas, trata-se de apropriações privadas feitas em nome de um pressuposto interesse público, nesse caso, a preservação de bens tombados.

Em relação à preservação bens tombados – que pode ser considerado um benefício público relacionado à preservação da identidade e da memória urbana coletivas – a Operação Urbana vem apresentando resultados, embora não seja possível fazer uma estimativa precisa desses resultados com base na documentação existente. Entretanto, a eficácia da preservação dos edifícios que constituem esse patrimônio através dos mecanismos previstos na Operação - a transferência de potencial construtivo acompanhada de restauração ou recuperação - pode ser colocada em questão, já que não há mecanismos que assegurem a manutenção dessas obras de preservação em períodos subseqüentes. Quanto às edificações que não estejam inscritas no rol de bens tombados ou que possam vir a sê-lo, a Operação Urbana incentiva sua demolição ao permitir que sejam

[22] Conforme depoimento de Roberto Candusso, arquiteto responsável pelo projeto, ao autor em 7/5/2001.

realizadas novas construções desde que mantidos os índices urbanísticos anteriores e ao incentivar o remembramento de lotes, já que grande parte desses remembramentos implicaria demolições. O que é contraditório em relação aos princípios e sentidos da preservação do patrimônio, considerada do ponto de vista urbanístico de manutenção das características fundamentais do ambiente construído.

O que já se mostrava evidente na Operação Urbana Anhangabaú – a quase inexistência de interesse do setor imobiliário na realização de novos empreendimentos na área central – reitera-se na Operação Urbana Centro. A pressuposição de que as restrições do zoneamento constituem o maior entrave para novos empreendimentos na área central não é sustentável. A ampliação de incentivos – principalmente a possibilidade de aumento do coeficiente de aproveitamento para CA=6, chegando ao limite de CA= 18 para um tipo de empreendimento específico (hotel, instalações e estacionamento) praticamente não teve resultados, nem sequer nas zonas de uso onde as restrições eram maiores – as Z2. É significativo que as duas únicas propostas protocoladas para obtenção de benefícios urbanísticos para empreendimentos hoteleiros, conforme o relatório citado acima, tenham sido indeferidas por desistência dos proponentes. É também significativa a desativação do Hotel Hilton na Avenida Ipiranga, ocorrida em 31 de dezembro de 2004 – a nota distribuída pela empresa esclarecia que "a unidade do centro não vinha gerando os negócios que o grupo necessita para continuar em uma localidade" (Folha Online, seção Dinheiro, 7/10/2004)[23]. Por outro lado, proposta de transferência de potencial construtivo para recuperação e adaptação do edifício onde funcionava o Diário Popular – que anteriormente serviu de sede ao jornal O Estado de São Paulo – na Rua Martins Fontes com Rua Major Quedinho, foi aprovada para as novas instalações do Hotel Jaraguá, inaugurado em 2004. E ainda, o já citado empreendimento com nova construção na Rua Araújo - eventos de sentido contrário, com características distintas, em um mesmo setor de atividades para o qual a localização sempre assume um aspecto decisivo, a poucas centenas de metros de distância, ilustram a complexidade das questões colocadas em relação aos desígnios do empreendedorismo privado.

Quanto aos demais benefícios públicos relacionados à melhoria da qualidade de vida e à paisagem urbana[24] que se encontram listados seja no conjunto de objetivos específicos (Art. 2°) seja nas diretrizes urbanísticas (Art. 2° § 1°), não há elementos suficientes para a determinação da contribuição da Operação Urbana em sua realização. Em primeiro lugar, porque não há mecanismos concretos previstos na operação que contemplem conjuntos de programas e de ações voltados a esses objetivos – o que acarreta

[23] Observe-se que a cadeia internacional de hotéis Hilton já operava outra unidade no bairro do Morumbi, em São Paulo, que se encontra em plena atividade.

[24] Entre os quais: melhores condições urbanas e qualidade de vida, habitações subnormais, diversificação de usos, melhorar as condições de acessibilidade, vitalidade cultural e animação da área central, não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas, composição das faces das quadras, harmonização do desenho urbano, ruas com 24 horas de funcionamento.

que objetivos e diretrizes permaneçam no plano de recomendações e intenções genéricas. Em ainda porque, como já observado, alguns desses objetivos – “composição de faces de quadra”, “harmonização do desenho urbano” – são sujeitos a múltiplas interpretações, e não se define qual seria o processo de decisão pelo qual seria escolhida a interpretação a ser aplicada.

7. OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

O primeiro Projeto de Lei para a Operação Urbana Água Espraiada data de 1991, resultando de finalização de estudos coordenados pela EMURB na gestão de Luiza Erundina, conforme já mencionado. A operação veio a ser aprovada como Lei em 2001, com base em Projeto de Lei do mesmo ano elaborado, já em acordo com o Estatuto da Cidade, que definiu novo marco legal para o instrumento sob a denominação de Operações Urbanas Consorciadas. Em seguida, serão examinados os principais aspectos relativos a essa Operação, incluindo suas primeiras formulações, os eventos que acompanharam a abertura do primeiro trecho da Avenida Água Espraiada – atual Avenida Jornalista Roberto Marinho – e algumas formulações que constam da lei em vigor.

7.1. Antecedentes

Tributário do Rio Pinheiros, situado na vertente oeste da extremidade meridional do espigão central, ao sul do córrego da Traição - este hoje canalizado sob a Avenida dos Bandeirantes – em região que pertenceu ao extinto município de Santo Amaro[1], o córrego que deu nome à Operação Urbana recebe os nomes de Água Parda e Jabaquara, e só depois da atual Avenida Washington Luiz é que passa a ser denominado da Água Espraiada.

A área entre a antiga vila de Santo Amaro – povoamento que servia de entreposto para os povoados mais ao sul, Embu, Itapecerica e M'Boi, e a cidade de São Paulo, permaneceu predominantemente rural até as primeiras décadas do século XX. Na figura a seguir encontra-se representada a reconstituição da ocupação rural de parte da área, precedente a sua ocupação urbana, entre o Ibirapuera ao norte, Santo Amaro ao sul, o Rio Pinheiros a leste e o espigão central com a Avenida Jabaquara a leste. A linha de bondes que operava desde 1886, ligando a região central a Santo Amaro, passava pela região de Vila Mariana, para onde foi transferido o Matadouro Municipal em 1887. O "Tramway de Santo Amaro" atravessava essas áreas e as ligava tanto ao centro de Santo Amaro quanto à represa de Guarapiranga. A barragem do Rio Guarapiranga, cuja função principal era assegurar volume de água suficiente no Rio Tietê durante os períodos de estiagem, para o funcionamento da Usina Edgard de Souza da Light, foi construída em 1907 – assim, Santo Amaro assumiria posição de "subúrbio recreativo de São Paulo" (LANGENBÜCH, 1971, p. 118).

Em 1913 o Tramway passou a percorria trajeto onde atualmente se encontram as Avenidas Ibirapuera e Vereador José Diniz. No período entre 1915 e 1940, a região entre São Paulo e Santo Amaro foi uma das áreas onde ocorre mais expressivamente a expansão

[1] O Município de Santo Amaro foi separado de São Paulo em 1833, sendo reanexado em 1934. A divisa entre os municípios nessa região era o córrego da Traição, como pode ser verificado no *Mappa Topographico do Município de São Paulo* de 1930. Uma síntese das origens e desenvolvimento da região encontra-se em Berardi (1969).

de loteamentos através de processo de especulação imobiliária. Tendo por base o parcelamento do solo sem plano de conjunto e, em geral, sem dotação de infra-estrutura mínima, tal processo formou o "cinturão de loteamentos residenciais suburbanos" habitado principalmente por operários ou modestos funcionários públicos. O Tramway de Santo Amaro – que em 1930 partia da Praça da Sé a intervalos regulares de 15 minutos, com tempo oficial de viagem de cerca de 50 minutos[2] - desempenhou importante papel na ocupação efetiva dos loteamentos nessa região - Moema, Indianópolis, Campo Belo, Brooklyn Paulista - ocorrido posteriormente, principalmente a partir das décadas de 1940 e 50. Além do Tramway, o Aeroporto de Congonhas, instalado em 1936, viria reforçar as ligações entre Santo Amaro e São Paulo (id. ibid. p. 136-9).

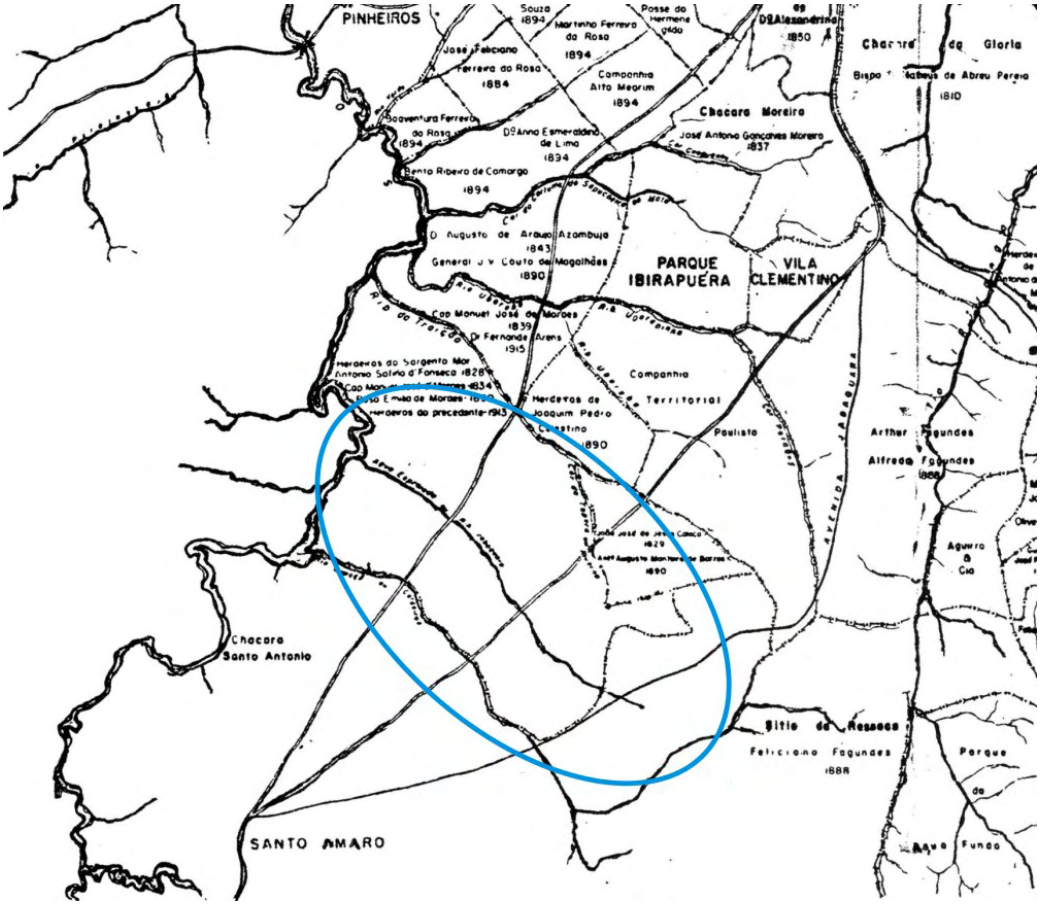


Figura 7-1. A região do Córrego da Água Espraiada

A marcação assinala a posição do córrego da Água Espraiada. Note-se o traçado dos antigos caminhos que faziam a ligação da área central com Santo Amaro, passando pela região de Vila Mariana.

Fonte: Trecho do mapa "São Paulo – Chácaras, Sítios e Fazendas, ao redor do Centro (desaparecidos com o crescer da Cidade)", publicado em "A Cidade de São Paulo" pela Associação dos Geógrafos Brasileiros (São Paulo: Editora Nacional, 1958), apud Toledo (1996, p. 53 e 57).

[2] Comparado à ferrovia, como meio de transporte de passageiros, o Tramway apresentava grandes vantagens, pois naquela o numero de viagens era menor e a distância entre as estações, maior (id. ibid. p. 146).

Quanto às comunicações rodoviárias, a Estrada de Santo Amaro foi uma das duas primeiras a ser pavimentada na cidade de São Paulo - em 1933 já estava asfaltada (id. ibid. p. 156). Quanto à ferrovia, o "ramal de Santos" da Estrada de Ferro Sorocabana, à margem direita do Rio Pinheiros, instalado em 1957, foi estabelecido "quando a área cortada já se achava organizada e já encerrava vocações geográficas definidas" (id. ibid. p.187-8). Embora loteamentos industriais tenham sido organizados em torno das estações Universidade e Jurubatuba, a ferrovia pouco contribuiu para as instalações industriais no entorno desta última, pois grande parte das fábricas lhe são anteriores, conforme afirmou Langenbüch (ibid.).

A leste, no extremo sul do espigão central, a ocupação da região do Jabaquara – que também fez parte do extinto município de Santo Amaro - em direção à Vila Santa Catarina ocorreu em função do "antigo caminho de carro" que ligava São Paulo a Santo Amaro, que provavelmente passava pela Avenida Jabaquara, esta também servida por linha de bondes, cujo percurso foi interrompido pela instalação do Aeroporto de Congonhas (segundo Langenbüch, id. ibid. p. 199-200).

O processo de adensamento e verticalização da região do Campo Belo, na parte central da área em foco, acentuou-se a partir da década de 1980, com a substituição de residências de um e dois pavimentos por edifícios de apartamentos para faixas da população de médias e altas rendas, dando seguimento a processo ocorrido na década de 1970 nos bairros de Moema e Itaim. Na parte leste, a partir de meados da década de 1970, inicia-se processo de substituição de usos na área da Avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini, anteriormente ocupada por habitações modestas. Nesse processo, a empresa Bratke-Collet desempenha destacado papel, viabilizando e construindo cerca de 50 edifícios de escritórios[3].

Quanto à origem do projeto da Avenida Água Espraiada, em 1964 o Departamento de Estradas de Rodagem - DER do Estado de São Paulo havia iniciado a desapropriação de terrenos ao longo do córrego de mesmo nome, para a realização de via expressa de ligação das Marginais do Rio Pinheiros com a Rodovia dos Imigrantes, então em projeto. Com a mudança subseqüente das diretrizes do sistema de interligação rodoviária, foi construída a Avenida dos Bandeirantes, parte das obras do chamado Mini-Anel Viário e foram realizadas obras que vieram a integrar o Anel Viário Metropolitano. Com o abandono do projeto de ligação pela região do córrego da Água Espraiada, grande parte dos terrenos e imóveis desapropriados foi ocupada por população de baixa renda, formando uma extensa área de ocupação irregular (EMURB, 1991a, p. 3-4). A Operação Urbana será proposta como o instrumento por meio do qual seria realizada a reordenação

[3] A constituição dessa nova centralidade, dando continuidade ao deslocamento das atividades do chamado terciário superior em direção ao setor sudoeste da cidade foi analisada entre outros autores, por Fujimoto (1994), Frúgoli Jr. (2000), Nobre (2000) e Fix (2001).

dessa extensa área, que em seguida será examinada em relação à sua configuração presente.

7.2. Território e limites

A área em foco apresenta condições de acessibilidade viária que podem ser consideradas excepcionais, tanto em termos metropolitanos quanto em termos locais. Tratando da articulação do sistema viário estrutural, o vale formado pelo córrego da Água Espraiada é atualmente cortado em sentido transversal pelas Avenidas Santo Amaro, Vereador José Diniz e Washington Luiz, ligações entre Zona Sul da cidade e, respectivamente, a região da Avenida Nove de Julho e Juscelino Kubitschek; região da Vila Mariana, Avenida Brasil, Ibirapuera e Moema; Avenida 23 de Maio, área central e Zona Norte. Em seu limite leste, encontra-se a Avenida das Nações Unidas – a marginal do Rio Pinheiros – enquanto em seu limite oeste encontram-se as Avenidas Engenheiro Armando de Arruda Pereira e Jabaquara. Essas vias são as responsáveis pelas ligações viárias entre a área em foco e a área central da cidade, e também com os bairros situados a sul–sudoeste, na vertente ocidental do espigão central e os bairros situados na região das represas Billings e Guarapiranga. As Avenidas Engenheiro Luis Carlos Berrini e Dr. Chucri Zaidan cruzam a região, paralelamente à marginal, entre a Avenida dos Bandeirantes e a Roque Petroni Júnior – sem continuidade ao sul ou ao norte.

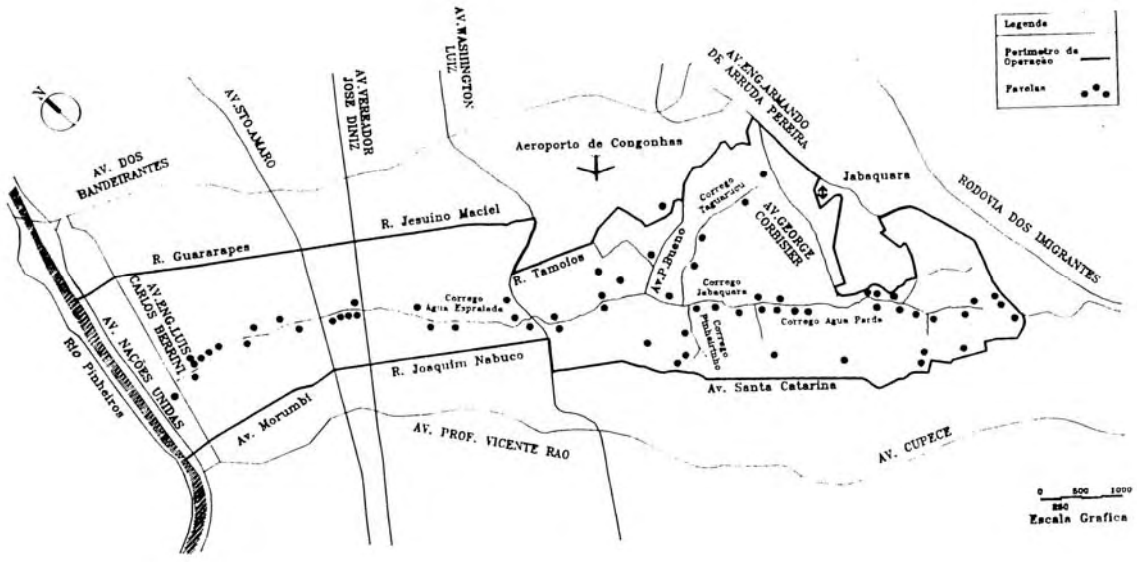


Figura 7-2. Localização da Operação Urbana Água Espraiada.
Fonte: Operação Urbana Água Espraiada (EMURB 1991a, p. 4a).

O já mencionado Mini Anel Viário faz a conexão rodoviária entre as marginais do Pinheiros e a rodovia dos Imigrantes através da seqüência Avenida dos Bandeirantes e Avenida Afonso Taunay, prosseguindo depois pela seqüência Complexo Viário Maria Maluf e Avenidas Presidente Tancredo Neves, Juntas Provisórias, do Estado, Prof. Luis Inácio de Anhaia Melo e Salim Farah Maluf, conectando portanto as marginais do Rio Pinheiros às do Rio Tietê, e atravessando a Zona Leste nas proximidades do Tatuapé. As obras que vieram a integrar o Anel Viário Metropolitano, na seqüência que recebe diferentes denominações - Avenidas Roque Petroni Júnior, Vicente Rao e Vereador João de Luca, prossegue pela Avenida Cupecê até a Imigrantes, atravessa os Municípios de Diadema e Santo André, passa pelo bairro de São Mateus, já em São Paulo, conectando-se à Avenida Aricanduva, e através desta à Radial Leste e à marginal do Rio Tietê, nas proximidades do Bairro da Penha.

Em relação ao sistema de transporte público sobre trilhos, a atual Linha C da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM sofreu modernização na década de 1990, com a construção de novas estações, três delas localizadas nas proximidades da área da Operação – Estações Morumbi, Berrini e Vila Olímpia. A Linha C tem integração com a Linha 5 – Lilás do Metrô na Estação Santo Amaro na Avenida das nações unidas com a Avenida Padre José Maria. Essa linha do Metrô, que deverá ligar o Capão Redondo à Chácara Klabin (Vila Mariana) cruzando a Avenida Água Espraiada na altura da Avenida Santo Amaro, atualmente faz a ligação entre o Capão Redondo e o Largo 13 de Maio. Localizado na extremidade leste da área da Operação, o terminal Jabaquara do Metrô, final da Linha 1 – Azul está articulado ao terminal intermunicipal de ônibus que se dirigem ao litoral e de linha metropolitana de ônibus – o corredor Jabaquara-São Mateus, operado pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU. Quanto ao transporte por ônibus, os maiores fluxos se dão no corredor Nove de Julho - Santo Amaro, ligando o Terminal da Praça da Bandeira, no centro, ao Largo 13 de Maio em Santo Amaro.

Trata-se de região com alta acessibilidade do ponto de vista dos acessos viários, e com boa acessibilidade quanto aos transportes públicos, com perspectivas de grandes melhoramentos deste com a implantação da Linha 5 do Metrô.

Quanto à densidade de ocupação, com base em dados de 1999 (Fig. 7-3), observa-se que a maior parte das quadras apresenta coeficientes de aproveitamento médio variando entre 0,51 e 1,01. Entretanto, há conjuntos de quadras contíguas com maior densidade na região entre a atual Avenida Jornalista Roberto Marinho (Água Espraiada) e as ruas Guararapes e Jesuíno Arruda, na altura dos cruzamentos com as Avenidas Santo Amaro e Vereador José Diniz, prolongando-se em direção a Santo Amaro, com coeficientes médios de aproveitamento nas faixas entre 1,01 a 2,01; 2,01 a 4,01 e até acima de 4,01. Junto à Avenida Nações Unidas e Avenida Luis Carlos Berrini, nas proximidades das Ruas Flórida e Michigan, encontra-se um conjunto de quadras com coeficientes de

aproveitamento similares. E também junto à Avenida Vereador João de Luca, próximo à Avenida Washington Luis, ao sul do Aeroporto de Congonhas, encontra-se padrão similar de adensamento (Vila Mascote, em Z3).

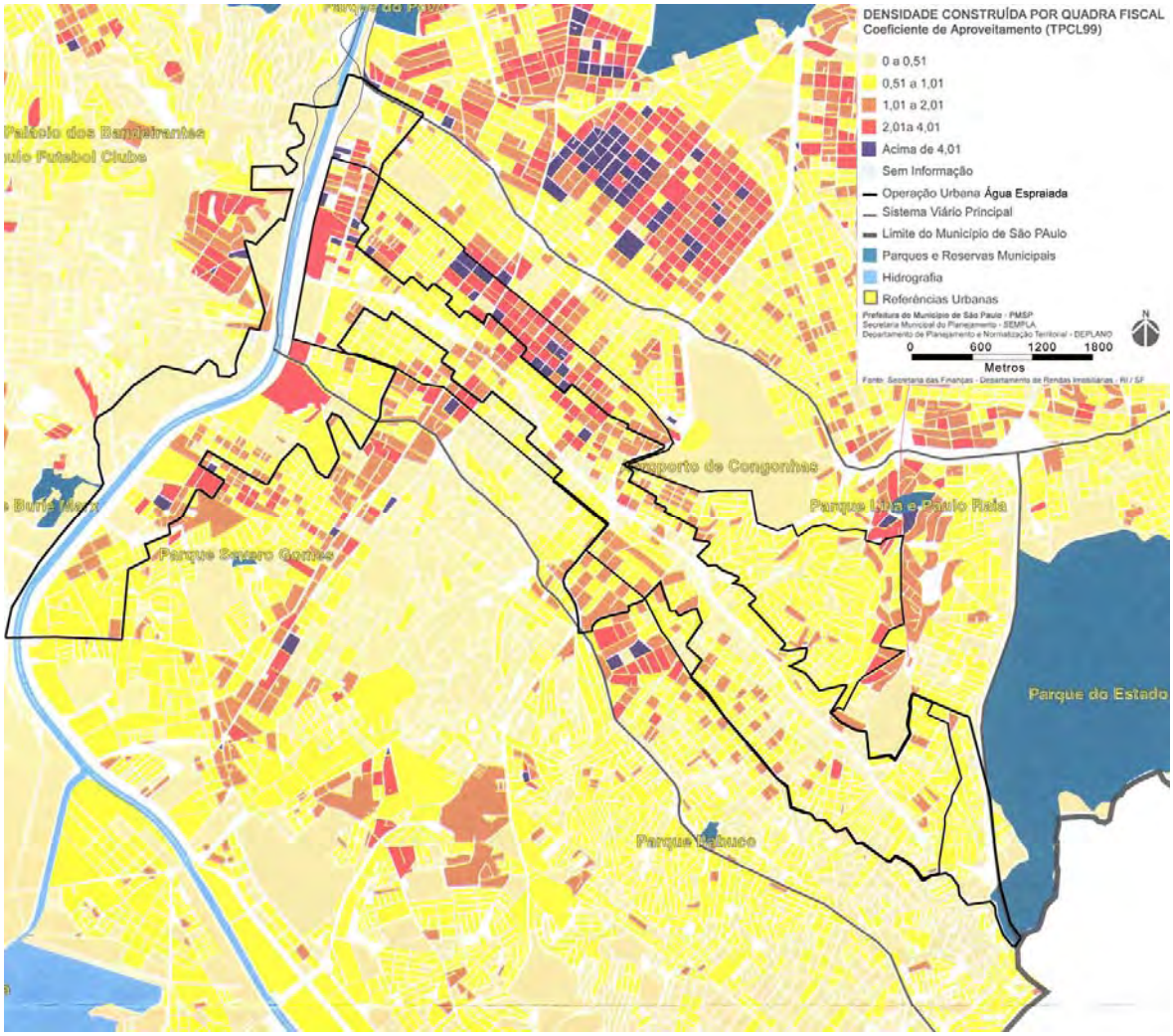


Figura 7-3. Densidade Construída na área da OUC Água Espraiada.
Fonte: "Evolução do Uso do solo nos anos 90", SEMPLA, 2000a. Mapa 2 – Densidade construída por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999; perímetro sobreposto.

Confrontando as densidades com os usos do solo predominantes por quadra representados na figura a seguir, constata-se que a maior parte das áreas de maiores densidades corresponde à categoria de uso "residencial vertical médio e alto padrão", secundada pela categoria "residencial, comércio e serviços"[4]. Duas são as exceções: o conjunto de quadras ao longo da Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini e as quadras junto à Avenida

[4] Conforme categorias do já referido estudo (SEMPLA, 2000c).

Washington Luis, com predominância da categoria “comércio e serviços”. As áreas de densidades menores coincidem com a categoria de uso “residencial horizontal de médio e alto padrão” – horizontal significando edificações com um ou dois pavimentos.

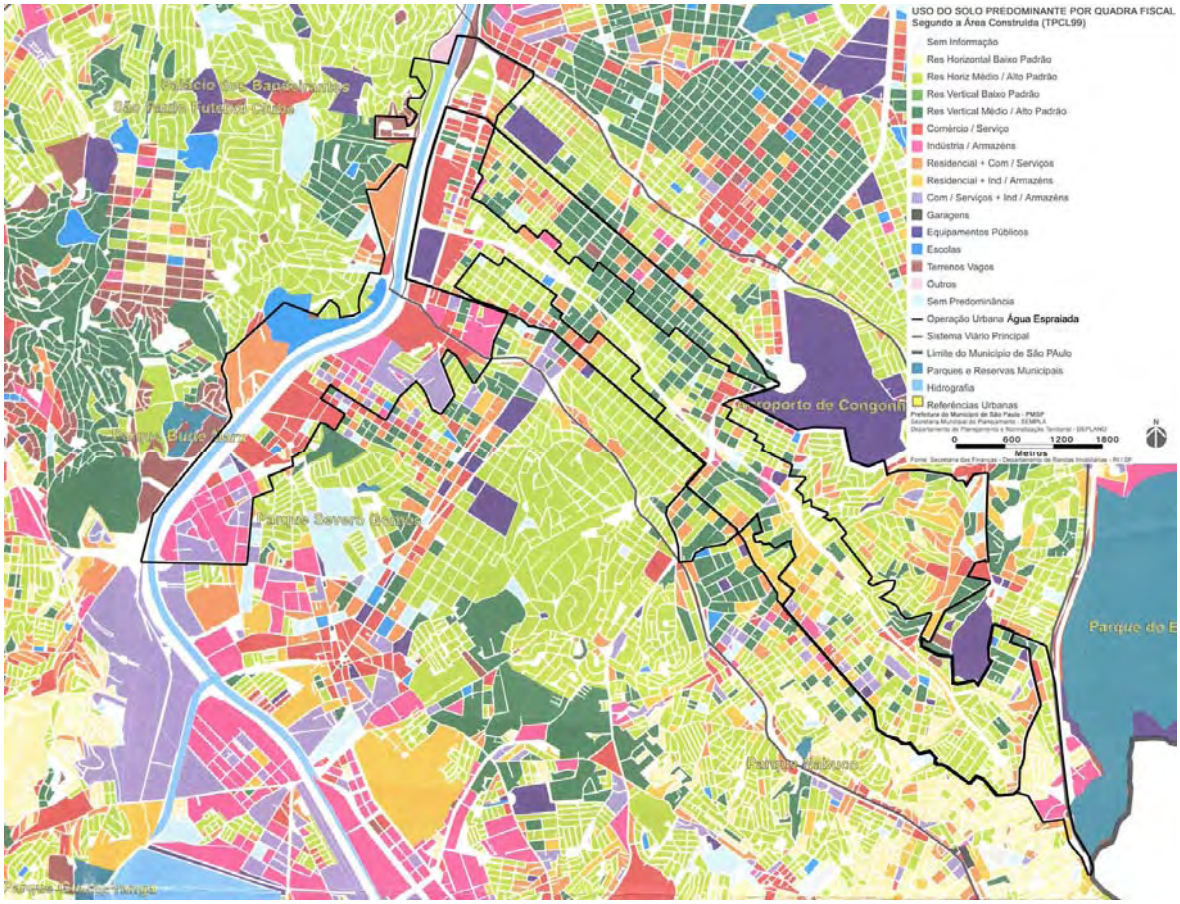
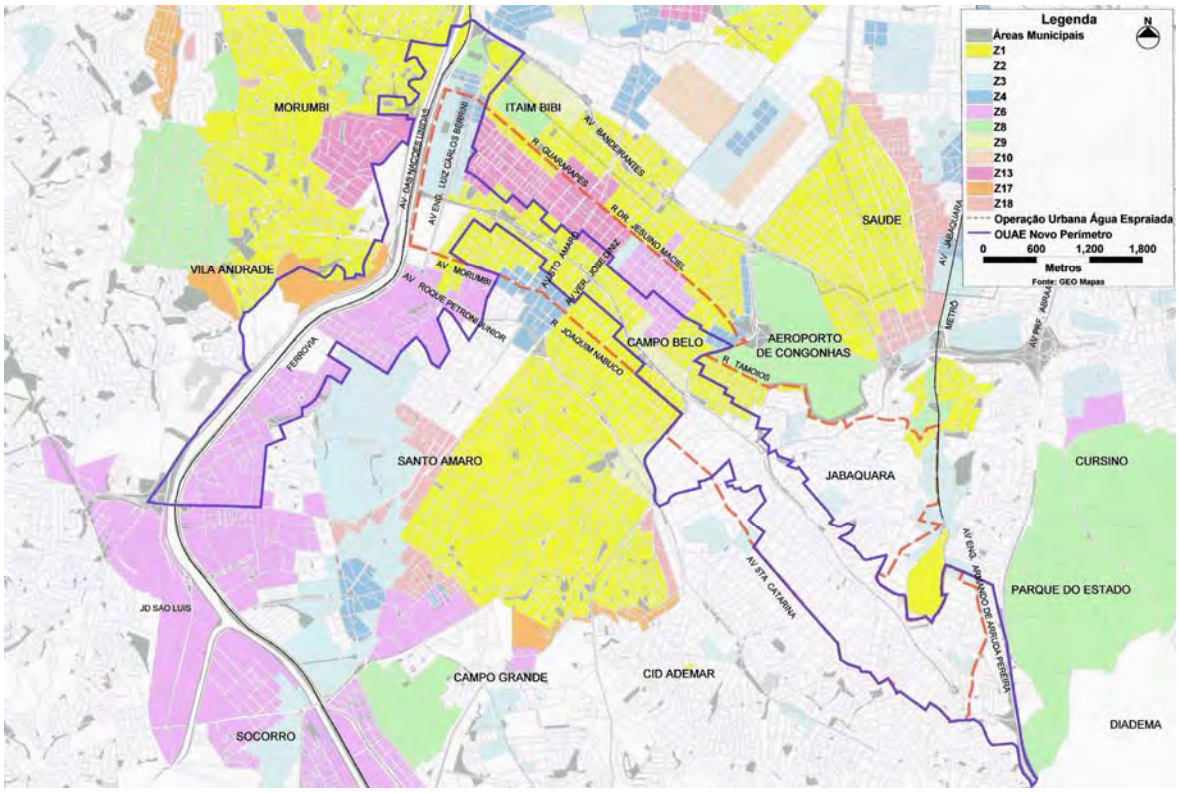


Figura 7-4. Usos do solo na área da Operação Urbana Água Espraiada.
Fonte: “Evolução do Uso do solo nos anos 90”, SEMPLA, 2000a. Mapa 5 – Uso do solo predominante por quadra fiscal, conforme dados do Cadastro Territorial e Predial – TPCL de 1999, perímetro sobreposto.

Confrontando os mapas acima com as zonas de uso vigentes até 2004 (Mapa 7.1), observa-se que as maiores densidades coincidem parcialmente com as zonas de maior coeficiente de aproveitamento – as Z3, Z4, Z10 e Z13 – esta última permitindo apenas maior adensamento residencial. Entretanto, grande parte das zonas que permitem maiores densidades apresenta densidades efetivas mais baixas – caso da Z13 entre a Rua Guararapes e a Avenida Jornalista Roberto Marinho, nas proximidades da Avenida Luis Carlos Berrini; e da Z4 junto ao entroncamento da Avenida Santo Amaro com a Avenida Morumbi, externa à área da Operação. As áreas em que predominam as mais baixas densidades com residências horizontais correspondem às extensas zonas de uso Z1 e Z2.



Mapa 7-1. Zonas de uso e ocupação do solo vigentes até 2004.
O perímetro da Operação aqui representado corresponde àquele estabelecido no Projeto de Lei de 1991. Fonte: elaboração própria sobre base cartográfica PMSP; informações sobre zoneamento conforme Mapa geral de uso e ocupação do solo, GEOMAPAS, 1998.

As relações entre os dois limites representados nas figuras desta seção – aquele proposto em 1991 e o da lei aprovada dez anos depois – com respeito ao exposto acima, serão feitas mais à frente, ainda neste capítulo. É importante ressaltar que os mapas de densidade e usos utilizados acima em grande parte já refletem as alterações promovidas durante as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, conforme será visto mais à frente.

7.3. Formulações iniciais

Em 1991, a EMURB finalizou e fez a publicação de estudo que fundamentava a realização de Operação Urbana, acompanhado de projeto de lei, para a faixa ao longo do córrego da Água Espraiada, incluindo as áreas anteriormente desapropriadas. O estudo compreendia área de aproximadamente 7 quilômetros de extensão e com largura variando entre cerca de 2 km junto à Avenida das Nações Unidas (Marginal do Pinheiros), 1,2 km junto à Avenida Washington Luiz e 3 km na região da Avenida. Eng°. Armando de Arruda Pereira, no Jabaquara (Fig. 7-1). A área total de Operação atingia 1.337 ha. A principal obra pública a ser financiada com os recursos provenientes da operação seria a abertura de uma via arterial de fundo de vale, com a canalização do córrego Água Espraiada e de seus principais afluentes. A avenida serviria como suporte para um sistema de transporte de

média capacidade, com corredor de ônibus no canteiro central, entre a Marginal do Rio Pinheiros e Avenida George Corbisier, na região do bairro do Jabaquara, sem entretanto alcançar a Rodovia dos Imigrantes como anteriormente fora proposto (EMURB, 1991a. p. 7).

Como a área era ocupada por habitações irregulares, em grande parte favelas, além das obras de drenagem e viárias a operação deveria resolver a questão habitacional da população dos assentamentos irregulares, com a construção de moradias adequadas. Levantamento realizado em 1987 apontou "6.481 domicílios em áreas livres (particulares, pertencentes à Prefeitura, ao Estado ou à União) dentro do perímetro" (id. ibid. p. 6). No quadro a seguir, encontra-se reproduzido quadro com a distribuição de favelas na área. Na Figura 7-5, estão representados os trechos referidos no quadro. A localização das favelas encontra-se mais bem representada na Figura 7.2. O Mapa 7-2 a seguir apresenta o perímetro proposto na minuta de Projeto de Lei de 1991em base cartográfica mais detalhada.

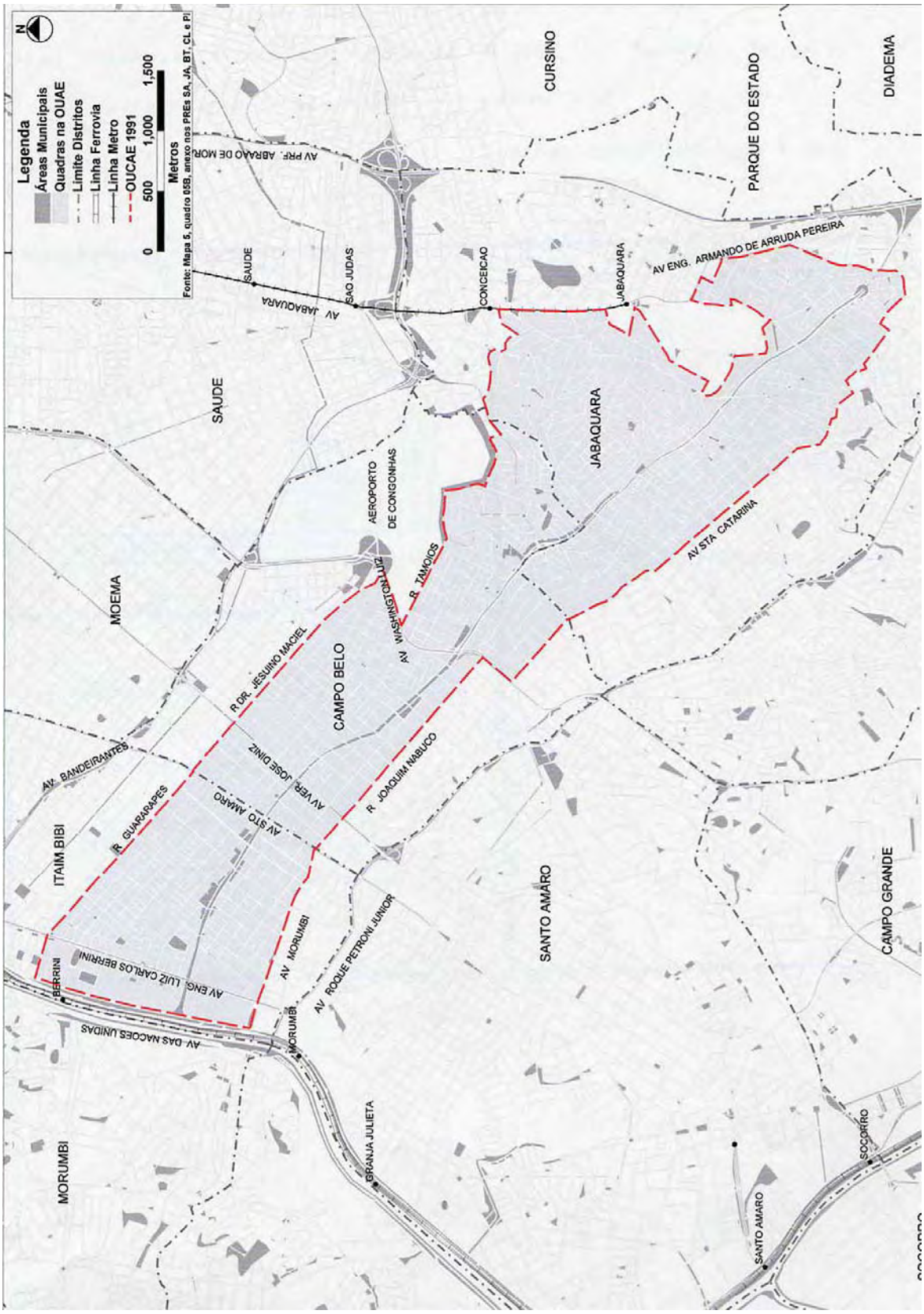
QUADRO I - DISTRIBUIÇÃO DAS FAVELAS NA ÁREA

TRECHO	No.DE DOMICÍLIOS	%
Marginal/Ver.Jose Diniz	1749	26,99
Ver.José Diniz/Washington Luis	767	11,33
Washington Luis/Pedro Bueno	1600	24,69
Pedro Bueno/Armando A.Pereira	534	8,24
TOTAL	6481	100,00

Quadro 7-1. Distribuição de favelas
Fonte: EMURB (1991a, p. 6)

O projeto de Operação Urbana teve por base um estudo urbanístico que estabelecia 9 tipologias correspondentes a conjuntos de quadras com diferentes densidades para a implantação de novas edificações[5], distribuídas ao longo de uma via de seis faixas de tráfego, três em cada sentido. Para uma área de aproximadamente 900 ha de terreno, da qual 700 ha eram ocupados, previa-se ao final da operação uma área construída total de 12 milhões de metros quadrados, sendo que as contrapartidas para o financiamento de parte das obras e das habitações de interesse social (cerca de 6.500 habitações) proviriam da concessão de potencial construtivo sobre 26% desse total estimado, ou seja, cerca de 3,2 milhões de metros quadrados.

[5] Id. ibid. p. 8-9.



Mapa 7-2. Perímetro da OU Água Espraiada, projeto de lei, 1991.
Fonte: elaboração própria com base na descrição do perímetro no projeto de lei que acompanhou o primeiro estudo da Operação (EMURB, 1991a, minuta do Projeto de Lei, Art. 1°, §1°).

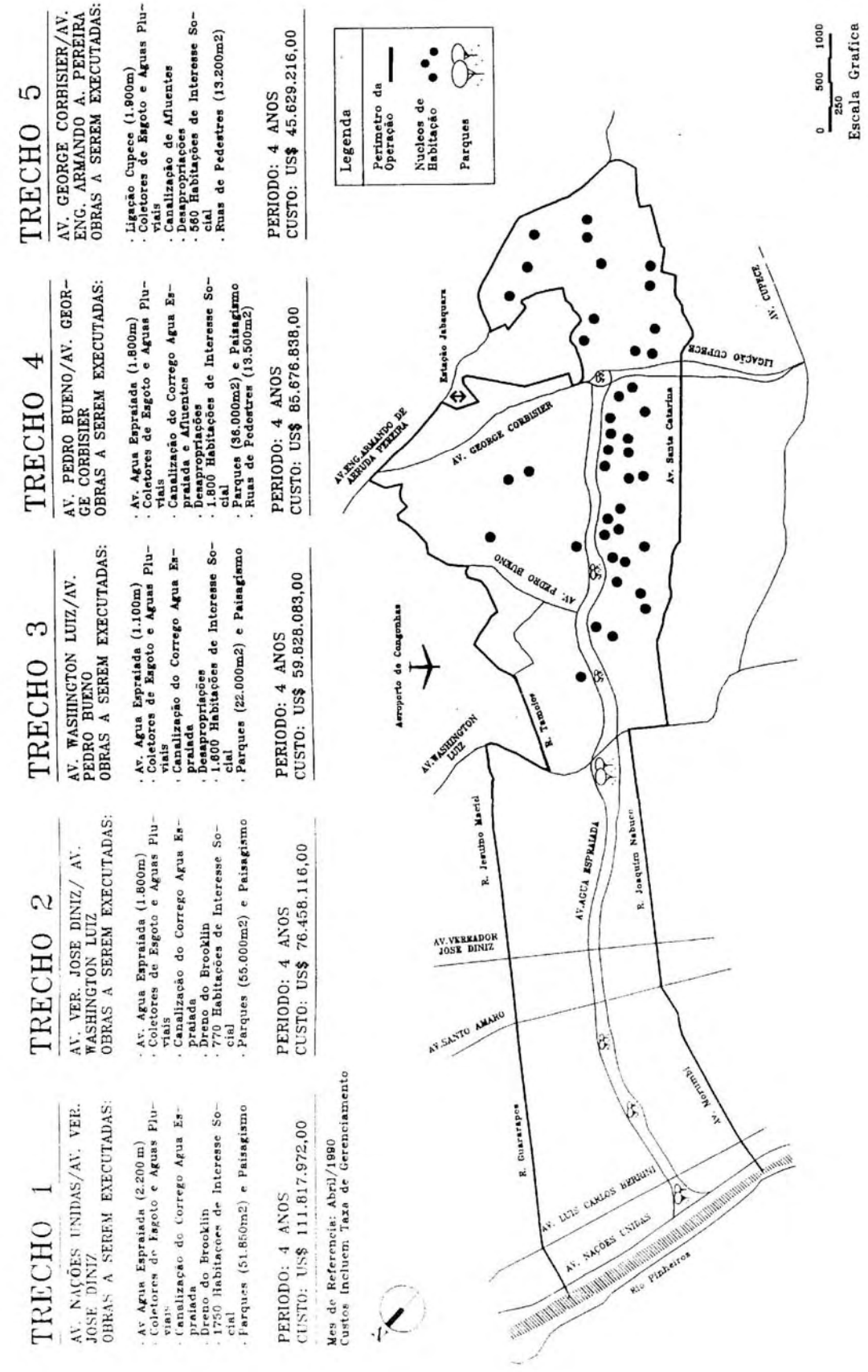


Figura 7-5. Operação Urbana Água Espraiada: perímetro, etapas e custos.
Fonte: EMURB (1991a, p. 17)

A implantação do projeto foi estimada em 20 anos, com cinco etapas de implantação. O conjunto de obras e as respectivas estimativas de custos em dólares para o mês de abril de 1990 podem ser vistos no quadro reproduzido a seguir (Quadro 7-2). O resumo com as etapas de implantação e os custos estimados, em associação a cada trecho de abertura da nova avenida, pode ser visto no mapa esquemático da Figura 7-5.

QUADRO II: ESTIMATIVA PRELIMINAR DE CUSTOS (Mês base: abr/90)

DISCRIMINAÇÃO	VALOR EM DOLARES	
1. Obras Viárias	US$	80.596.518,00
2. Obras de Saneamento	US$	13.575.177,00
3. Obras de Drenagem (*)	US$	116.192.509,00
4. Desapropriações	US$	41.187.487,00
5. Habitação de Interesse Social	US$	123.472.909,00
6. Reurbanização	US$	4.385.625,00
TOTAL	US$	379.410.225,00

(*) - A duplicação do Dreno do Brooklin custa US$ 70.000.000,00

Quadro 7-2. Estimativa de custos
Fonte: EMURB (1991a, p. 9)

O estudo de viabilidade "urbana e mercadológica" da Operação teve como objetivo "verificar qual o potencial de transformação dos terrenos da região e avaliar quantos aderirão à Operação Urbana e avaliar seu impacto na infra-estrutura" (EMURB, op. cit. p. 10). A quantificação em termos de áreas ocupadas, áreas livres e área construída total foi demonstrada em outro quadro (cf. Quadro 7-3).. As áreas livres incluem as áreas ocupadas por favelas, conforme visto acima.

QUADRO III - LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO ATUAL

Área dos Terrenos	8.990.074 m2	100,00%
Área Ocupada	7.029.818 m2	78,20%
Área Livre	1.960.256 m2	21,80%
Área Construída		5.994.002 m2
C.A. Existente		0,67
C.A. Permitido Máximo		1,60

Quadro 7-3. Quadro de áreas, situação existente (1990).
Fonte: EMURB (1991a, p.10).

Afirmou-se como pressuposto da Operação que

> "A recuperação de extensas áreas ao longo e no entorno do córrego Água Espraiada e a conseqüente ampliação de usos e índices de construção colocam-se em consonância com a demanda atual e futura do mercado imobiliário, bem como com as diretrizes urbanísticas de adensamento das áreas já equipadas da cidade." (id. ibid. p. 10).

Desse modo, as perspectivas de transformação repousavam sobre as seguintes estimativas: quantidade de terrenos onde usos e ocupação permaneceriam sem alteração; quantidade de terrenos onde os usos seriam substituídos e que teriam ocupação com maior densidade, substituindo as "edificações horizontais"; e a quantidade de terrenos que seriam construídos ou transformados dentro da regras do zoneamento vigente (id. ibid. p. 10-11). Tais pressupostos permitiram construir um quadro de áreas construídas correspondendo ao cenário final do processo de adensamento com o concurso da Operação, perfazendo um total de 12 milhões de m². Desse total, estimou-se que 3,2 milhões de m² seriam de "área vendável" (cf. Quadro 7-4). Dos 12 milhões de m² de área construída nova, estimou-se que 27% seriam destinados a habitação (3,2 milhões de m²) e 73% aos demais usos (8,8 milhões de m²). De tais quantidades foram derivadas estimativas de população e emprego localizados na área e suas respectivas densidades, conforme pode ser visto no Quadro 7-5, chegando-se a "valores compatíveis com o crescimento urbano de São Paulo e suas previsões de supra estrutura" (id. ibid. p. 11).

QUADRO IV - COMPOSIÇÃO DA ÁREA CONSTRUÍDA AO FINAL DA OPERAÇÃO

REMANESCENTE	4.900.000 m2	41%
PERMITIDA POR LEI	3.900.000 m2	32%
VENDAVEL	3.200.000 m2	26%
TOTAL AO FINAL DA OPERAÇÃO	12.000.000 M2	100%

Quadro 7-4. Projeção do total de áreas construídas

QUADRO V - POPULAÇÕES E DENSIDADES AO FINAL DA OPERAÇÃO

USO	ÁREA CONSTR (m2)	HABITANTES EMPREGOS	DENSIDADE
Habitacional	8.800.000	306.740 habit.	244 hab/ha
Demais Usos	3.200.000	128.069 empreg.	101 empr/ha

Quadro 7-5. Área construída, população e emprego após 20 anos.
Fonte: EMURB (1991, p. 11)

O desenvolvimento dessa argumentação deixa a impressão que o pressuposto sobre o qual repousa é que o crescimento de população (habitações) e das atividades econômicas (empregos) na área ocorreria de modo inevitável, bastando para isso que a atividade imobiliária produzisse as construções necessárias, e que fosse realizado o conjunto de obras de infra-estrutura necessário para dar suporte a tais construções.

Quanto aos recursos a serem empregados na Operação, sua proveniência foi definida conforme reproduzido no Quadro 7-6 a seguir. A maior fonte de recursos seria a "venda do direito de construir" – ou seja, a outorga onerosa - arrecadando aproximadamente 3/4 do valor total. As contribuições de melhoria foram colocadas como se fosse prática corrente e não problemática na arrecadação de recursos municipais. O "financiamento habitacional" pressupõe o "retorno do financiamento das unidades habitacionais distribuído ao longo de 12 anos, de acordo com a política municipal de habitação" (id. ibid. p. 12) – ou seja, trata-se do recebimento de parcelas daqueles que adquiriram Habitações de Interesse Social – HIS a serem produzidas na área. Ao final do documento, foi apresentado um resumo geral de receitas e despesas da Operação, segundo as cinco etapas de realização das obras, em um período de 20 anos, reproduzido no Quadro 7-7.

QUADRO VI - ESTIMATIVA DAS FONTES DE RECURSOS (MÊS BASE ABR/90)

	Valor em dólares	%
1. Venda do Direito de Construir	US$ 349.074.472,00	74,61
2. Contribuição de Melhorias	US$ 75.613.070,00	16,16
3. Financiamento Habitacional	US$ 43.170.261,00	9,23
TOTAL	US$ 467.857.804,00	100,00

Quadro 7-6. Recursos segundo proveniência
Fonte: EMURB (1991a, p.12)

QUADRO V - USOS E FONTES

SAIDAS/GASTOS

DISCRIMINAÇAO	TOTAL	I ETAPA (4 ANOS)	II ETAPA (4 ANOS)	III ETAPA (4 ANOS)	IV ETAPA (4 ANOS)	V ETAPA (4 ANOS)	apos 20 ANOS
OBRAS VIARIAS	80,596,518	22,458,048	18,374,752	10,731,464	17,592,266	11,439,988	
SANEAMENTO	13,575,176	3,785.442	3,094,594	1,899,818	3,521,259	1,274,063	
DRENAGEM	116,192,509	50,006,634	39,511,325	5,415,732	11,801,964	9,456,854	
DESAPROPRIAÇOES	41,187,488			10,873,497	17,792,995	12,520,996	
HAB.INT.SOCIAL	123,472,909	34,408,382	14,338,348	30,387,265	33,755,274	10,583,640	
REURBANIZAÇAO	4,385,625	1,159,465	1,139,097	520,308	1,213,080	353,675	
TOTAL	379,410,225	111,817,971	76,458,116	59,828,084	85,676,838	45,629,216	

ENTRADAS/RECEITAS

DISCRIMINAÇAO	TOTAL	I ETAPA (4 ANOS)	II ETAPA (4 ANOS)	III ETAPA (4 ANOS)	IV ETAPA (4 ANOS)	V ETAPA (4 ANOS)	apos 20 ANOS
VENDA DIR.CONSTRUIR	349,074,473	102,442,985	71,710,090	65,115,323	72,990,627	36,815,448	
CONTR.MELHORIAS	75,613,070	7,561,307	22,683,921	18,903,268	15,122,614	9,073,568	2.268.392
FINANCIAMENTO HIS	43,170,261	1,943,106	4,741,178	7,372,699	9,204,770	9,027,115	10.881.393
TOTAL	467,857,804	111,947,398	99,135,189	91,391,290	97,318,011	54,916,131	13.149.785

DISCRIMINAÇAO	TOTAL	I ETAPA (4 ANOS)	II ETAPA (4 ANOS)	III ETAPA (4 ANOS)	IV ETAPA (4 ANOS)	V ETAPA (4 ANOS)	apos 20 ANOS
DIFERENÇA NO PERIODO	88,447,579	129,427	22,677,073	31,563,206	11,641,173	9,286,915	15.149.785
DIFERENÇA ACUMULADA		129,427	22,806,500	54,369,706	66,010,879	75,297,794	88.447.579

Quadro 7-7 . Resumo geral – gastos e receitas por etapas
Fonte: EMURB (1991a, p. 15)..

A tabela a seguir mostra o resumo dos resultados esperados ao final dos vinte anos definidos como prazo de realização da Operação.

Operação Urbana Água Espraiada
Resumo de resultados esperados

	Valores US$ abril 1990
Custos	379.410.225
Receitas	467.857.804
Total	88.447.579

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Quadro 7-7 acima.

Tabela 7-1 - Resumo dos resultados financeiros esperados (1991).
Operação Urbana Água Espraiada após 20 anos Fonte:: EMURB, 1991a, Quadro V, p.13.

Com base nos dados do Quadro 7-7 e considerando o estoque de área construída adicional de 3,2 milhões de m², foi possível elaborar a tabela a seguir, transpondo a expectativa de arrecadação através de outorga onerosa em termos de área de construção adicional (Tabela 7-2).

Operação Urbana Água Espraiada
Expectativa de resultados de outorga onerosa em 20 anos

	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4	Etapa 5	Total
Venda do direito de construir (em US $ - abril de 1990)	$102.442.985	$71.710.090	$65.115.323	$72.990.627	$36.815.448	$349.074.473
Porcentagens	29,35%	20,54%	18,65%	20,91%	10,55%	100,00%
Áreas de construção adicional equivalentes (m²)	939.105	657.373	596.919	669.112	337.491	3.200.000

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Quadro 7-7 acima em relação ao estoque previsto de área construída adicional.
Observação: cada etapa corresponde a um período de cinco anos.

Tabela 7-2. Expectativa de venda de potencial construtivo (1991)
Fonte: Elaboração própria.

Assim, verifica-se que para os primeiros oito anos de vigência da Operação – Etapas 1 e 2 - a expectativa de consumo do estoque de área construída adicional é de cerca de 50% do total, pressupondo uma grande atividade do setor imobiliário, a produção de cerca de 1,6 milhões de m² - com média anual por volta de 200 mil m².

Outro aspecto a ressaltar é em relação às tipologias definidas para a área de Operação. Afirmou-se que

> "Os índices quantitativos comumente utilizados (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, capacidade de infra-estrutura) serão definidos em função de um desenho urbano pré-concebido, que visa garantir a qualidade dos espaços de vivência pública cotidiana" (id. ibid. p. 9).

A definição das nove tipologias de ocupação enumeradas a seguir obedeceu a essa diretiva (id. ibid.). São elas:

1. Tipologia A: centros de alta densidade;
2. Tipologia B: centros de média densidade;
3. Tipologia C: corredores de alta densidade;
4. Tipologia D: corredores de média densidade;
5. Tipologia E: área de uso residencial de alta densidade;
6. Tipologia F: área de uso misto de alta densidade;

7. Tipologia E: área de uso residencial de média densidade;
8. Tipologia H: área de uso residencial de média densidade;
9. Tipologia I: área de projeto especial.

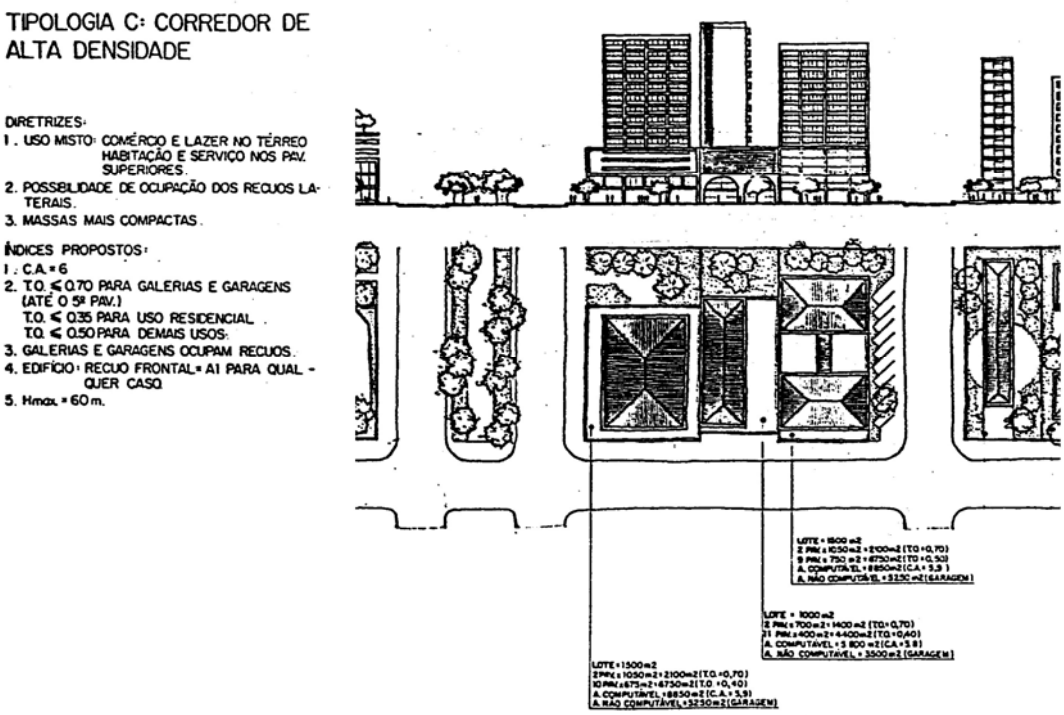


Figura 7-6. Tipologia C – corredores de média densidade (1991)
Fonte: Montagem a partir de desenho na Prancha SE/04/18/013 (EMURB, 1991).

Para cada tipologia foi apresentado um esquema básico. A figura acima reproduz aquele referente à Tipologia C, ilustrando as características construtivas e de usos nos "corredores de média densidade".

Quanto ao programa de obras, o estudo e o Projeto de Lei que o acompanho não trouxe especificação maior que aquela contida na Figura 7-5.

Quanto à gestão e operacionalização desta Operação, em linhas gerais seguem os mesmos procedimentos que as demais operações analisadas – no Projeto de Lei aqui examinado, não houve maiores especificações desse procedimentos além das seguintes:

- Gerenciamento pela EMURB, também responsável pela administração dos recursos auferidos, depositados em conta vinculada à Operação
- Análise de propostas por Grupo de Trabalho Intersecretarial a ser criado examina as propostas e emite parecer;
- Apreciação pela CNLU;

- Certificado com modificação de índices e características de uso e ocupação do solo emitido pela SEMPLA
- Encaminhamento de projeto para aprovação junto à SEHAB e à SAR, acompanhado dos respectivos certificados.

As contrapartidas poderiam ser pagas em moeda, em imóveis ou em obras, e seu cálculo obedeceria ao critério de do terreno virtual (cf. Seção 3.4 e Quadro 3.3). Seria constituído Fundo Especial Operação Urbana Água Espraiada administrado por Conselho composto por sete membros nomeados pelo Prefeito – ou seja, um organismo de controle interno ao poder executivo. O Conselho seria composto por três representantes da EMURB (Presidência, Vice-presidência e Diretoria de Obras), e por representantes do Gabinete do Prefeito, da Secretaria de Finanças e da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA.

Discussão das formulações iniciais

O estudo e o projeto de lei que foram examinados nos tópicos precedentes guardam semelhanças significativas com aqueles das Operações Urbanas Anhangabaú e Água Branca realizados à mesma época. Como principal característica tem-se a pressuposição de um interesse do setor imobiliário em obter concessões em relação à legislação de uso e ocupação do solo. Desse modo, a venda de potencial construtivo - ou outorga onerosa de benefícios urbanísticos – serviria como base para a arrecadação de recursos que financiariam as principais obras de infra-estrutura necessárias para dar suporte a esse adensamento.

Entretanto, duas diferenças importantes podem ser ressaltadas. A primeira diz respeito à "relocação" da população moradora das favelas e cortiços junto ao córrego "para áreas situadas dentro do perímetro da Operação Urbana" em "pequenos conjuntos de prédios de até 5 pavimentos" (id. ibid. p. 8), com a estimativa de produção de cerca de 6.500 unidades que seriam em grande parte financiados com recursos da outorga onerosa no período de vigência da Operação, conforme pode ser verificado no Quadro 7-7[6]. Assim, a Operação previa que cerca de 23% do total do valor arrecadado apenas em contrapartidas (sem considerar as contribuições de melhoria) seriam empregados na produção de Habitações de Interesse Social.

A segunda diz respeito às tipologias de ocupação propostas para a extensa transformação urbana desejada, que obedecem a modelos de forma urbana concebidos segundo características formais, funcionais e de densidades. Como é pressuposto pelo próprio instrumento da Operação Urbana, tratam-se de empreendimentos de interesse de proprietários de terrenos e imóveis na área de operação, do setor privado em geral e do setor imobiliário em particular – ou seja, trata-se do âmbito da produção imobiliária

[6] A diferença entre *Saídas* com "Habitações de Interesse Social" (US$ 123,4 mi) e *Entradas* de "Financiamento HIS" (US$ 43,1 mi) seria de cerca de US$ 80,3 mi.

privada. A aplicação efetiva desses modelos implicaria, por um lado, forte e generalizado interesse dos atores privados em sua aplicação; por outro, implicaria na condução do processo imobiliário pelo poder público em novas bases, com a criação e aplicação de mecanismos que assegurassem uma série de procedimentos e cursos de ação que não fazem parte das práticas usuais das operações imobiliárias. Essas dificuldades se apresentam, em primeiro lugar, em relação às decisões de localização, finalidades e porte dos empreendimentos; em segundo lugar, em relação à definição de limites, perímetros e áreas de terrenos necessárias para os diversos tipos de empreendimento. A capacidade de organismos públicos interferirem no processo de tomada de decisões de proprietários e empreendedores - com esse caráter e nesse contexto - é notadamente limitada, como também não faz parte das atribuições do poder público no presente quadro institucional. Em relação aos mecanismos sugeridos – controle de alturas e recuos, áreas ocupadas e áreas livres (pela taxa de ocupação), quantidade de área construída computável (coeficiente de aproveitamento) – são mecanismos de controle que estabelecem níveis máximos de quantidades e extensões permitidas. Em nenhuma hipótese tais índices seriam capazes de assegurar por si só, a realização da ocupação desejada e pressuposta naqueles modelos – podem ser tomados, em seu limite, como indicativos.

A remoção dos moradores do Jardim Edith e a Avenida Água Espraiada

Na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), que sucedeu a Luiza Erundina, o Projeto de Lei foi retirado da Câmara e devolvido à EMURB para que fosse modificado, principalmente, quanto ao caráter da Avenida que se tornaria via expressa, sem permitir acesso direto de veículos aos imóveis nela localizados, sem semáforos e com cruzamentos em desnível. Segundo depoimento de Eduardo Lefévre a Mariana Fix, o maior interesse do Prefeito era a realização da obra, a proveniência dos recursos seria secundária. (FIX, 2001, p. 92). As obras da Avenida, com a canalização do córrego, foram viabilizadas através de acordo entre o governo do Estado e a Prefeitura, em setembro de 1994, pelo qual o primeiro doaria o terreno para que as obras fossem realizadas pela Prefeitura (FRÙGOLI, 2000, p. 204-5). No início do ano seguinte, pouco depois que a área foi declarada de utilidade pública, formou-se uma associação de empresas instaladas na região da Avenida Luis Carlos Berrini que tinha por objetivo a remoção da população das favelas do Jardim Edith, nas proximidades da Avenida das Nações Unidas. Em forma de *pool*[7], a "Associação de Promoção Habitacional" amealhou R$ 8 milhões entre empresas instaladas na região para a construção de moradias para a população removida, sem ônus para a Prefeitura e portanto dispensando qualquer operação interligada ou aprovação pela Câmara Municipal (id. ibid. p. 205)[8].

[7] Onde cada parte interessada contribui com recursos proporcionais às expectativas do retorno a ser obtido.

[8] Relatos do processo foram por Heitor Frúgoli Júnior (op. cit, p. 203-212) e Mariana Fix (op. cit. p. 90-99), com riqueza de detalhes e observações.

A obra da Avenida foi encaminhada em 1994 pela Prefeitura como obra de melhoramento viário, desvinculada dos outros elementos que compunham o conjunto da operação urbana, principalmente da produção de habitações para a população favelada na área da Operação. A obra foi legitimada por EIA/RIMA contratado pela EMURB para implantação da via expressa[9] (FIX, op. cit. p. 97). Parte dos moradores removidos foi para o extremo da Zona Leste em conjunto habitacional construído pela Prefeitura com recursos orçamentários, enquanto foram identificadas famílias procedentes da Água Espraiada entre favelados que foram instalar-se na região da represa Guarapiranga (FIX, op. cit. p.97-99).

Nesse período e sob condições específicas, a combinação entre as ações da administração pública - sob duas gestões consecutivas de orientação conservadora e autoritária voltada para intervenções urbanas através de obras viárias de grande porte [10]- e as ações do setor privado para a valorização de seus imóveis, dispensou o instrumento das operações urbanas ou interligadas, substituindo-o por ações diretas de caráter limitado, visando a valorização imobiliária e a remoção da população de baixa renda moradora das favelas.

O relativo abandono da Operação Urbana Água Espraiada prosseguiu na gestão de Celso Pitta (1997-2000) – um dos motivos apontados para tal seria o interesse de parte do setor imobiliário em que não fosse criada concorrência com outra área de empreendimentos próxima à área da Operação Urbana Faria Lima, e o próprio interesse dos empreendimentos já estabelecidos na região da Avenida Luis Carlos Berrini em não ter empreendimentos concorrentes em sua proximidade, conforme relata Fix (op. cit. p. 95). Em outros termos, o setor imobiliário como conjunto – compreendido como resultante da ação de diferentes atores em seu interior – não teria interesse ou possibilidade de desenvolver empreendimentos em duas frentes abertas no mesmo setor da cidade, daí não ter se empenhado junto à administração para que a Operação fosse encaminhada – ao contrário do que ocorreu em relação à Operação Urbana Faria Lima. Entretanto, conforme a autora citada, a continuidade da Operação implicava outras dificuldades que podem ter contribuído para seu retardamento, representadas pelo número de desapropriações necessárias e pela população a ser removida, sendo ou não instalada na área da Operação (id. ibid.).

[9] Aprovado pela Resolução nº 16/CADES/96, de 02 de agosto de 1.996.

[10] Além das obras nas Avenidas Faria Lima e Água Espraiada, Paulo, os túneis sob o Parque do Ibirapuera e sob o Rio Pinheiros (na seqüência da Avenida Juscelino Kubitschek), a Avenida Jacu-Pêssego e a complementação do Mini Anel Viário com o Complexo Viário Maria Maluf. Na administração de Celso Pitta, ao lado da conclusão de algumas dessas obras, foi realizada a complementação do Complexo Viário Ayrton Senna com os viadutos que formam o "Cebolinha", interligando as Avenidas 23 de Maio, Rubem Berta, Ibirapuera, Senna Madureira e Pedro Álvares Cabral. As obras na Avenida Água Espraiada em trecho de 4 km custaram cerca de R$ 796 milhões, havendo investigação e processo judicial sobre a suspeita de superfaturamento em cerca de R$ 550 milhões, ocorrido nas gestões de Maluf e Pitta, amplamente divulgado pela imprensa (cf. p. ex. "Depoente acusa superfaturamento em São Paulo", Folha de São Paulo, 21/8/2003; "Juiz decreta nova quebra de sigilo de Maluf", O Estado de São Paulo, 20/3/2003; e "Juiz quebra sigilo bancário de Maluf e construtoras", Folha de São Paulo, 20/3/2003). A questão dessas grandes obras será examinada no Capítulo 8 a seguir.

7.4. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

O encaminhamento da Operação Urbana Água Espraiada foi retomado logo ao início da gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004). Mesmo ultrapassando o período focalizado neste trabalho, as principais modificações efetuadas em relação à formulação dessa Operação serão examinadas a seguir. Essas alterações são importantes para a argumentação aqui desenvolvida, pois representam uma retomada do instrumento em um período em que a administração municipal foi dirigida por uma coalizão política que se colocou como democrática e popular voltando-se para a realização de objetivos sociais[11].

A retomada e reformulação da Operação se dão em um contexto diverso em relação à ocupação da área no começo da década de 1990. A situação concreta na área do vale do Córrego da Água Espraiada encontrava-se muito alterada pelas intervenções já feitas, principalmente a Avenida Água Espraiada[12]. Parte considerável da população favelada havia sido removida, novos empreendimentos foram realizados e os terrenos sofreram valorização, resultando em quadro substancialmente alterado em relação Além disso, mudanças no marco legal das Operações Urbanas realizadas pelo Estatuto da Cidade, regulamentando a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção pelos municípios e obrigando o embasamento dessas operações em Plano Diretor, e próprio processo de elaboração do Plano Diretor trouxeram novas implicações para a formulação da Operação[13]. Os mapas de usos e densidades examinados em seção anterior deste trabalho refletem o quadro ao final da década de 1990, como já referido.

Projeto urbanístico desenvolvido pelo escritório do arquiteto Paulo Bastos – contratado pela EMURB, então sob a presidência do arquiteto Maurício Faria - serviu como base para a elaboração do Programa de Intervenções da Operação. A reformulação da operação previu a extensão da avenida como via expressa com oito faixas de rodagem - da Marginal Pinheiros até a Rodovia dos Imigrantes, com 9 km de extensão – 5 km além dos que já haviam sido concluídos. Destinada principalmente ao tráfego de automóveis – o de caminhões permaneceria na Avenida dos Bandeirantes - a ligação viária seria acompanhada de processo de reurbanização por meio de superquadras com remembramento de lotes[14], contando com recuos de 12 metros em parte da Avenida e com ciclovia em toda sua extensão. Os cruzamentos com as principais avenidas seriam feitos em níveis distintos, com a construção de viadutos. Previu-se ainda a construção de 8.500

[11] Como já foi indicado, o exame completo e aprofundado dessas alterações ampliaria muito o escopo deste trabalho, pois deveria levar em consideração o conjunto de mudanças nas políticas urbanas e nos marcos institucionais que as regulamentam na gestão de Marta Suplicy – com a formulação do Plano Diretor Estratégico do Município e dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras. Só foram tratados aqui os aspectos indispensáveis para o desenvolvimento do tema no período em foco.

[12] Que em 2003 passou a ser denominada "Jornalista Roberto Marinho", em homenagem ao falecido presidente da Rede Globo de Comunicações (Lei 13.675, de 4 de dezembro de 2003, conforme Projeto de Lei nº 512/03, do Executivo)..

[13] Como se encontrava em vigor o Plano Diretor de 1988, houve contestação por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo em relação à legalidade da Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

[14] Segundo Paulo Bastos, como parte da proposta de remembramento dos lotes, "de forma a criar áreas maiores em torno da avenida e, assim, proporcionar projetos arquitetônicos elaborados, com recuos mais generosos e padrões melhores" (em depoimento a Sérgio Duran, cf. “Água Espraiada terá 9 km e custará R$ 1 bi”, Folha de São Paulo, 31/10/2001).

unidades de HIS, agrupadas em conjuntos residenciais na área da Operação - localizados em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS de maior porte na região da Avenida Armando de Arruda Pereira e em conjuntos menores em outros locais - retomando proposta original de 1991. O custo total de implantação do projeto foi estimado pela EMURB em R$ 1 bilhão, que seriam financiados através de outorga onerosa de potencial construtivo realizado por meio de Certificados de Potencial adicional de Construção – CEPACs emitidos pelo Município.

O perímetro da Operação sofreu uma série de modificações em função de novos cálculos para o volume de contrapartidas a arrecadar para o financiamento das obras. Os perímetros propostos em 1991 e na Lei de 2001 estão representados no Mapa 7-4 a seguir. As modificações mais significativas foram as seguintes:

- Diminuição da área de operação em função das obras já realizadas, principalmente no trecho do Brooklyn, de ambos os lados da Avenida;
- Diminuição de área ao sul do Aeroporto de Congonhas, até Avenida Jabaquara, na região dos bairros de Parque Jabaquara e Jardim Oriental;
- Diminuição de área na região da Vila Paulista, nas proximidades da Avenida Washington Luiz;
- Acréscimo de área junto à Avenida Armando de Arruda Pereira (na seqüência da Rodovia dos Imigrantes), destinada principalmente a HIS;
- Acréscimo de área junto à Avenida Washington Luiz, na região de Vila Alexandria, junto à Vila Mascote;
- Acréscimo de áreas ao longo do eixo formado pelas Avenidas Luis Carlos Berrini e Chucri Zaidan, a ser prolongado até a Avenida João Dias;
- Acrescentada faixa na margem esquerda do Rio Pinheiros, a ser conectada à Avenida por meio de nova ponte sobre o rio.

O projeto de lei foi enviado à Câmara pelo executivo em 14/11/2001 em regime de urgência e aprovado em 28 de dezembro de 2001 (Lei nº 13.260/01), sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 44.845 de 14 de junho de 2004.

Os objetivos da Operação conforme constam do Art. 3° da Lei são os seguintes:

> "... complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias" (Lei nº 13.260/01, Art. 3°)

Tais objetivos seriam alcançados através de Programa de Intervenções descrito na Lei (Art. 3°)[15] e resumido acima. Os objetivos e diretrizes gerais foram estabelecidos pelo Art. 4°, enquanto diretrizes específicas encontram-se explicitadas no Art. 5°. Na definição dessas diretrizes, a área da Operação foi dividida em setores, e a cada um foram atribuídos parâmetros urbanísticos segundo características de ocupação específicas, assim como um estoque de área construída adicional[16]. A delimitação dos setores está representada no Mapa 7-3, e sua descrição sintética encontra-se a seguir, reproduzida conforme o Anexo da Resolução CADES n° 81[17]:

> "Jabaquara: Área destinada à requalificação urbana para a qual se prevê o limite de 500.000 m2 de área adicional construída para outorga onerosa, bem como a implantação da via expressa, da canalização do córrego e de áreas verdes e espaços públicos.
> Brooklin: Área destinada à requalificação urbana com a implantação de espaços públicos junto ao córrego e para o qual está previsto o total de 1.500.000 m2 de área construída adicional.
> Berrini: Área com ocupação consolidada em que se prevê o limite de 250.000 m2 de área construída adicional e a implantação de complexo viário com pontes sobre o Rio Pinheiros interligando a Av. Água Espraiada às Marginais.
> Marginal Pinheiros: Área em processo de consolidação de ocupação para o qual está previsto o limite de 600.000 m2 de área construída adicional.
> Chucri Zaidan: Área industrial em processo de alteração de ocupação, para a qual está proposta a implantação do prolongamento da Av. Chucri Zaidan até a Av. João Dias e previsão de limite de 2.000.000 m2 de área construída adicional.
> Americanópolis: Área em que não há previsão de área construída adicional, estando mantidos os índices e parâmetros da legislação vigente, e que se destina a receber áreas para o reassentamento da população afetada pelas obras viárias e canalização.
> ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social em que se objetiva a consolidação da famílias moradoras e a produção de Habitações de Interesse Social. Tais zonas concentram-se nos Setores Jabaquara e Americanópolis.

Tais setores foram definidos com o objetivo de

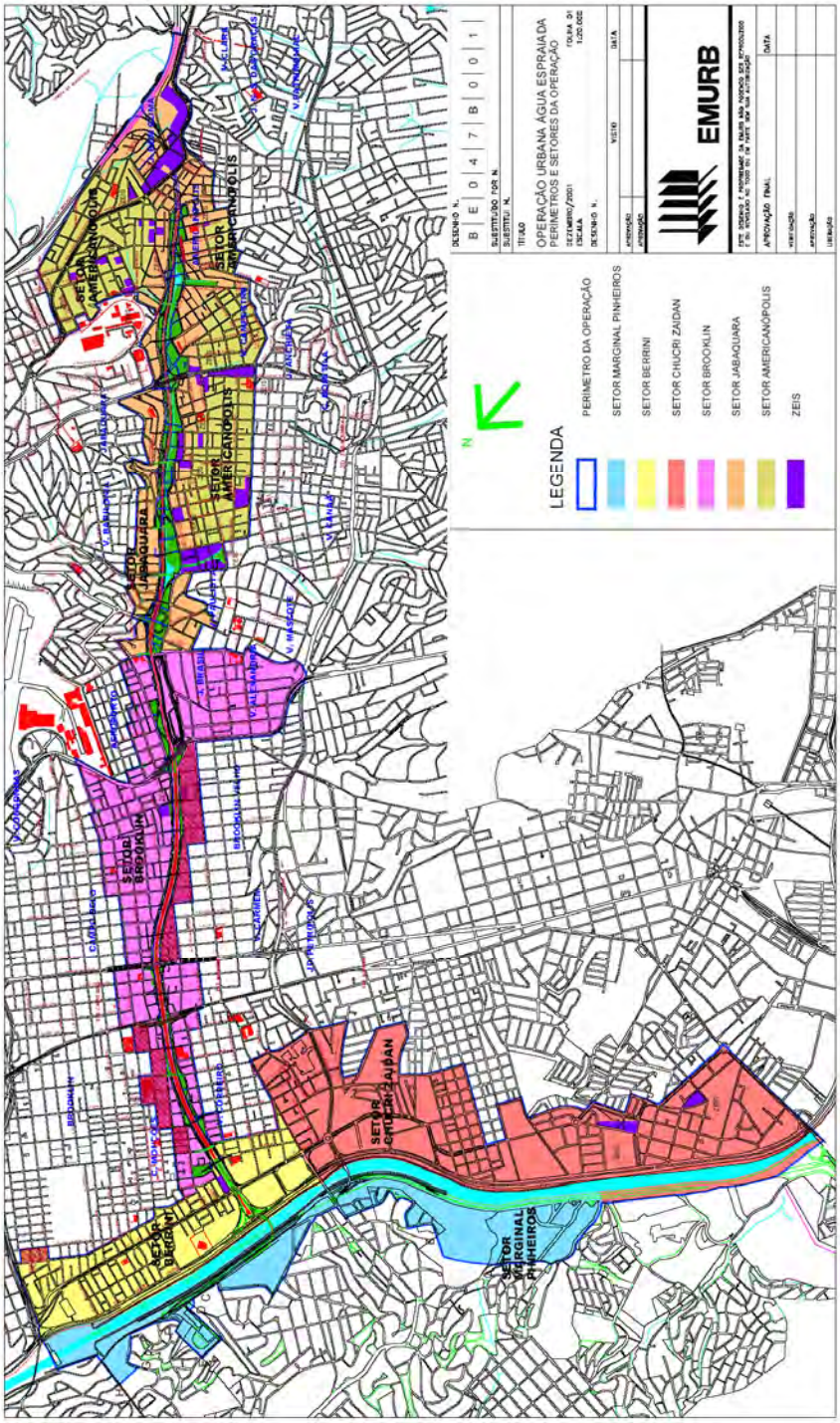
> "... tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região e privilegiando as funções urbanas relacionadas com a distribuição espacial da população, das atividades econômicas e sociais, da oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos" (id. Art. 2°)

[15] Não será reproduzido aqui o que está disposto na Lei – para maiores detalhes, o Anexo 13 reproduz o texto da Lei.

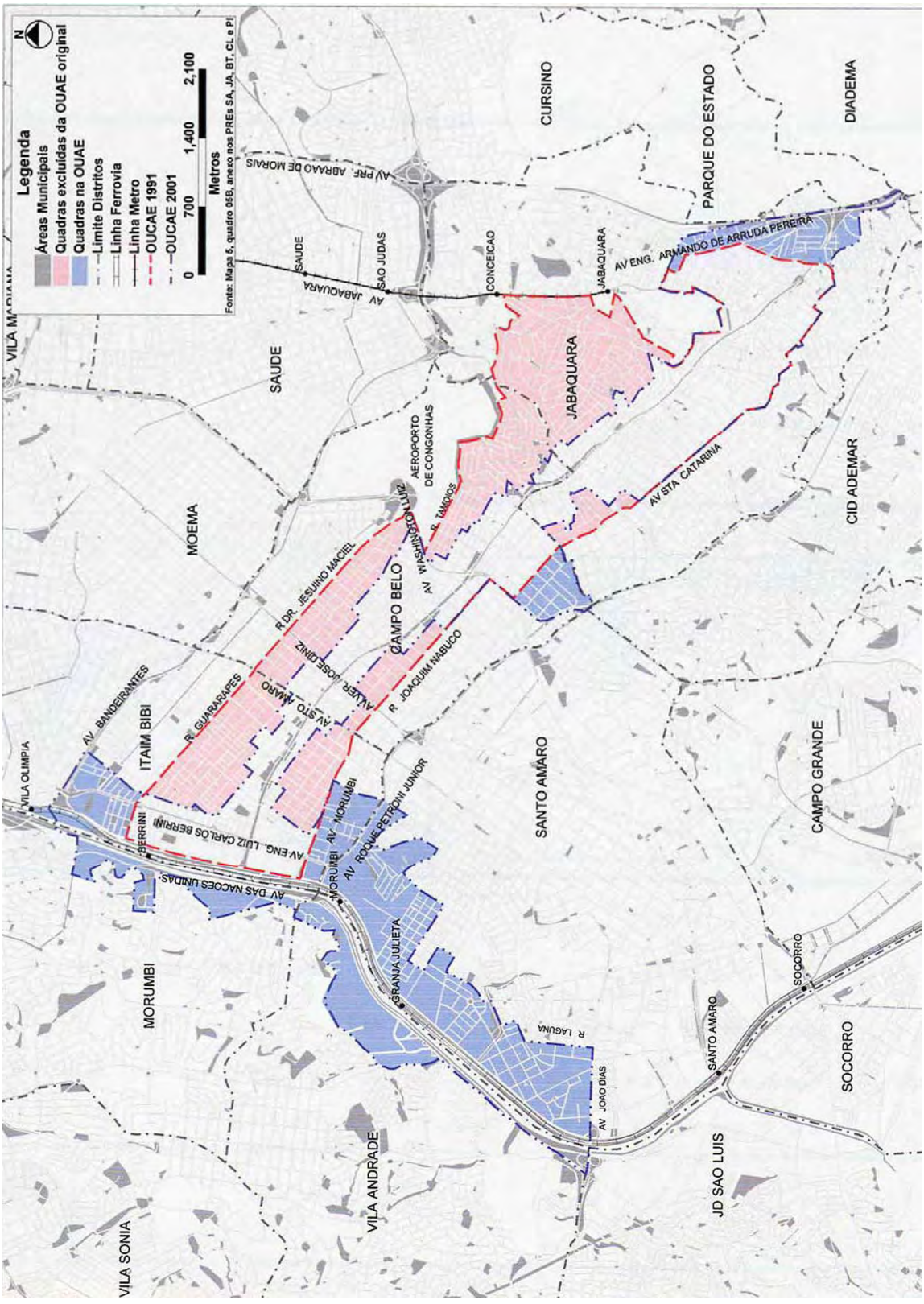
[16] Tais definições podem ser consultadas no Anexo 13.

[17] O Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório – EIA-RIMA foram contratados pela EMURB e elaborados pela empresa Tecnosan Engenharia S/C Ltda. e aprovados pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES através da Resolução N° 81 de 11/2/2003. A Resolução n° 81/2003 e seu Anexo - o Parecer Técnico CADES no 04/2003 – estão disponíveis em <http://www. prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/meio_ambiente /cades/resolucoes/CADES_Resol-81_Agua_Espraiada.doc>. Acesso em 14/3/2005).

Assim, o principal mecanismo da Operação, a outorga onerosa de benefícios em relação à modificação de usos e parâmetros urbanísticos é diferenciada por setores territoriais definidos – mecanismo que representa uma sofisticação da aplicação da outorga onerosa e que será aplicado também na reformulação da Operação Urbana Faria Lima, como será visto no Capítulo 9.



Mapa 7-3. Limites e setores da Operação Urbana Água Espraiada (2001).
Fonte: portal EMURB (http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/ emurb acessado em 29/4/2004) [Sem escala]



Mapa 7-4. Comparação entre limites: estudo de 1991 e Lei de 2001.
Operação Urbana Água Espraiada. Fonte: elaboração própria com base nos perímetros descritos na minuta de Projeto de Lei 1991 e na Lei 13.260/01.

Também a aplicação de CEPACs – cujo valor foi definido em R$ 300,00 (trezentos reais) - seria diferenciada segundo setores, conforme a Tabela 7-3 a seguir.

SETORES	1 CEPAC equivale a:	
	Área Adicional de Construção	Área de terreno referente à Modificação de Usos e Parâmetros
JABAQUARA	3 m²	2 m²
BROOKLIN	1 m²	1 m²
BERRINI	1 m²	2 m²
MARG. PINHEIROS	2 m²	2 m²
CHUCRI ZAIDAN	1 m2	2 m2

Tabela 7-3. Tabela de equivalência de CEPACs OUCAE
Fonte: Lei nº 13.260/01, Art. 11°.

Quanto às instâncias de participação, acompanhamento e controle, a lei instituiu o Grupo de Gestão da Operação Urbana - com a função de formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos, realizar o controle geral da Operação e propor a revisão da Lei - com representação de associações profissionais e patronais, mas também da área acadêmica universitária, da União dos Movimentos de Moradia e das Associações de moradores das favelas contidas no perímetro da Operação (Lei 13.260/01, Art. 19°, cf. Anexo 13). Tal instância representou avanço significativo em relação às possibilidades de acompanhamento e controle do encaminhamento e dos resultados da Operação.

7.5. Discussão

O rápido exame da Lei aprovada em 2001, em confronto com as formulações iniciais realizadas no princípio de década de 1990, revela que houve modificações significativas no encaminhamento da Operação Urbana. As principais modificações podem ser assim resumidas: desenvolvimento de projeto urbanístico – e não apenas tipologias - como base para a formulação das intervenções urbanísticas; introdução do CEPAC como título negociável, já em acordo com a regulamentação do Estatuto da Cidade; definição de setores e atribuição de estoque de potencial construtivo adicional para cada setor; diferenciação da quantidade de área construída adicional equivalente a um CEPAC conforme características de ocupação e diretrizes definidas para cada setor; instituição de Grupo de Gestão da Operação, com representação ampliada. E principalmente, a definição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, com perímetros definidos, para a promoção de Habitação de Interesse Social.

Embora haja maior sofisticação e aperfeiçoamento na aplicação do instrumento, foi mantida a dependência do empreendedorismo imobiliário mediante a já discutida noção

de *adesão* presente em outras operações. Desse modo, a Operação Urbana continua colocada sob a dependência da configuração atual do mercado imobiliário, com seus modos de operação usuais, que pode resultar em efeitos nefastos ou indesejáveis do ponto de vista dos benefícios públicos. Uma questão importante - sobre a qual ainda não é possível apontar efeitos inequívocos e que portanto não se encontra suficientemente esclarecida - é a relação entre os CEPACs e os problemas que podem advir da financeirização do potencial construtivo em termos de efeitos fragmentadores sobre o ambiente construído, ou de formação de oligopólios em relação a empreendimentos na região.

Outra questão que permanece problemática é a da relação entre o financiamento público da valorização privada dos imóveis e terrenos através de grandes obras de infra-estruturação, de um lado, e o volume de contrapartidas efetivamente pagas pelo capital de empreendimento e pelos proprietários de terrenos, de outro. Há um ponto específico, na lei, que coloca essa questão na dependência estrita da orientação política da coalizão no poder que fará a aplicação da lei:

> "Os investimentos necessários para a implantação do Programa de Intervenções, inclusive para o pagamento das desapropriações das obras necessárias, serão oriundos de recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos termos desta lei, bem como de verbas orçamentárias e financiamentos". (Lei n° 13.260, de 28 de dezembro de 2001, Art.3°, parágrafo único, inciso VIII, ênfase acrescentada).

E ainda, o Programa de Intervenções associado à Operação Urbana bem como a prioridade dada às obras que enumera, podem ser alterados de inúmeras maneiras, e dificilmente o Grupo de Gestão da Operação terá autonomia para sustar essas alterações – o que, mais uma vez, dependerá dos interesses da coalizão política que estiver comandando a administração municipal.

8. OPERAÇÕES URBANAS E PROCESSOS SOCIOESPACIAIS

Os capítulos precedentes apresentaram análises de cinco Operações Urbanas desenvolvidas na cidade de São Paulo, examinando-as em relação às suas principais características, abrangendo o período que compreende desde suas formulações iniciais até o ano de 2000. Essas análises permitem estabelecer comparações entre as diferentes aplicações do instrumento em relação ao conjunto dessas características, o que será feito na primeira parte deste capítulo. Por sua vez, essas comparações permitirão estabelecer os elementos estruturais e estruturantes do instrumento em confronto com os processos socioespaciais no interior dos quais o instrumento foi construído e constituído e aos quais se dirige, como instrumento de política urbana que é, com o objetivo de provocar e conduzir transformações no processo urbano.

Conforme explicitado ao início deste trabalho, trata-se de situar as Operações Urbanas frente a três processos articulados – a urbanização, o imobiliário e o institucional – considerados como relativamente autônomos, portadores de especificidades que podem ser mais bem compreendidas se forem tratados de modo relativamente independente. Assim, os tópicos finais tratarão das Operações Urbanas frente ao desenvolvimento desses processos em relação à cidade de São Paulo.

8.1. Caracterização do instrumento e de sua aplicação

Nos capítulos precedentes, as cinco Operações Urbanas focalizadas neste trabalho foram examinadas sob os seguintes aspectos: o processo de formação dos setores territoriais que foram colocados como objeto de operação; as características internas do instrumento, ou seja, seus principais elementos constitutivos; o processo de aplicação do instrumento e os resultados obtidos. Tais análises permitiram a elaboração de um quadro comparativo geral, que será apresentado nos quatro quadros a seguir[1]. A primeira coluna do quadro coloca os elementos de comparação que foram utilizados – nas células, encontram-se as sínteses desses elementos correspondentes a cada operação analisada. São eles: Informações sobre o período de vigência e sobre a principal legislação referente a cada operação; motivos, objetivos e diretrizes principais; os instrumentos previstos, os incentivos e as restrições; as principais características de gestão e operacionalização, incluindo gerenciamento, análise e aprovação de propostas; a área no perímetro de operação; as metas específicas, os prazos e etapas previstos; o estoque de área de construção adicional; os principais pressupostos identificados; obras públicas previstas e as principais obras realizadas com recursos da operação; os custos estimado e efetivo; a arrecadação prevista e a que foi realizada; as análises de impacto, antes (ex-ante) e depois (ex-post) do início da implementação; os organismos e instâncias de participação, controle

[1] A separação foi feita em função do formato e da paginação do presente trabalho.

e avaliação; e os instrumentos públicos de controle e avaliação, tais como publicações e relatórios.

Em relação à seqüência das datas de aprovação das leis – ordem em que foram apresentadas as operações nos capítulos anteriores e no quadro comparativo - nota-se que a primeira das Operações, a Anhangabaú, foi aprovada em um período curto de tempo após a realização de seus estudos iniciais, ainda na gestão da prefeita Luiza Erundina. A seguinte, Faria Lima, que não estava incluída no conjunto de estudos realizados pela EMURB em 1990-91, foi aprovada pouco antes que a Água Branca. A aprovação da Operação Urbana Centro, ampliação da Anhangabaú, só foi promulgada em 1997, cerca de três anos após o encerramento desta, embora o processo de revisão tenha sido iniciado com o ProCentro em 1993, ainda durante a vigência da lei anterior. Quanto à Operação Urbana Água Espraiada, entre os estudos iniciais e sua aprovação transcorreu uma década. Embora não seja possível inferir conclusões peremptórias a partir dessa seqüência temporal, pode-se afirmar que tais diferenças de temporalidade expressam a complexidade do processo que envolve a formalização do instrumento em lei – processo que sofre a ação de múltiplos atores sociais e que não apresenta causações simples ou seqüência linear de desenvolvimento.

Quanto aos motivos explícitos, estes podem ser agrupados sob o tema geral do desenvolvimento ou re-desenvolvimento urbano de setores territoriais específicos dados pelos limites das áreas de operação. Esse desenvolvimento é compreendido principalmente como construção nova – de estruturas e infra-estruturas – mesmo quando está associado à preservação de uma parte do patrimônio, os edifícios ou instalações de interesse histórico-cultural. Tal construção nova traz implícita a necessidade de demolição-reconstrução de partes do ambiente previamente construído, ou seja, do patrimônio edificado existente, incluindo a substituição de infra-estruturas.

Quanto aos objetivos a serem alcançados e às diretrizes que orientam as operações, alguns deles são intangíveis, ou seja, sua quantificação para aferição de resultados ou é impossível ou de difícil determinação. Tais objetivos – “melhoria da qualidade de vida”, “valorização da paisagem”, “melhoria da infra-estrutura”, “articulação dos espaços públicos”, “padrões ambientais e paisagísticos adequados” - estão sujeitos a múltiplas interpretações, sendo possível tanto afirmar como negar que tenham sido ou possam ser alcançados, usando diferentes linhas de argumentação. Se não é explicitado o conjunto de índices, indicadores e categorias paramétricas que permita a avaliação de sua consecução, articulado aos critérios utilizados em sua escolha, a colocação de tais objetivos permanece retórica e perfunctória. Fato semelhante ocorre com determinadas diretrizes – compreendidas como diretivas de ações – que, não sendo especificadas em procedimentos e cursos de ação concretos, permanecem no domínio da retórica, tais como “composição de faces das quadras” e “harmonização do desenho urbano”.

Operações Ubanas em São Paulo
Quadro Geral Comparativo I - Operações analisadas - 1991 a 2000

	Anhangabaú	Faria Lima	Água Branca
Período de vigência	16 de setembro de 1991 a 16 de setembro de 1994	Em vigor de março de 1995 em diante, com modificações em 2004.	Em vigor desde maio de 1995
Legislação principal	Lei n.º 11.090, de 16 de setembro de 1991 Edital 001/OU Anhangabaú, novembro de 1991	Lei nº 11.732 de 14 de março de 1995. Decreto nº. 35.373 de 9 de agosto de 1995. Substituída pela Lei nº. 13.769, de 26 de janeiro de 2004 e pela Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004.	Lei 11.774 de 18 de maio de 1995.
Motivos	Recuperação da área central e da atratividade do centro para investimentos privados	Extensão de eixo de desenvolvimento ao longo da Avenida Faria Lima, com a complementação da ligação viária paralela à Marginal do Rio Pinheiros,entre a região da Lapa, ao norte, e a região nas imediações da Avenida dos Bandeirantes, ao sul.	Promover o desenvolvimento e a reestruturação de área de baixa densidade de ocupação, propícia para a expansão de atividades terciárias em extensão ao sub-centro Lapa e à Área Central
Objetivos e diretrizes principais	1. Melhorias na qualidade de vida, valorização da paisagem urbana, melhoria da infra-estrutura e da qualidade ambiental 2. Melhor aproveitamento de imóveis não construídos ou subutilizados 3. Preservação do patrimônio 4. Regularização de imóveis em desacordo com a legislação urbanística vigente 5. Ampliação e articulação dos espaços públicos existentes 6. Iniciar processo de melhoria mais amplo nas áreas centrais	1. Obtenção de recursos do setor privado para as obras 2. Pagamento de indenizações à vista e pelo valor justo 3. Melhorar a qualidade de vida de moradores - inclusive de habitação subnormal - e usuários; promover a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e da qualidade ambiental; 4. Incentivar o "melhor aproveitamento dos imóveis"; principalmente dos não construídos e subutilizados; 5. Ampliar e articular os espaços públicos	1 – Desenvolvimento e reestruturação da área; novos padrões de uso e ocupação do solo; controle do uso industrial;oferta de empregos no setor terciário; oferta de unidades habitacionais; financiamento e construção de habitações de interesse social para o assentamento da população favelada residente na região; 2 – Otimização na utilização da oferta de transporte coletivo e de equipamentos culturais e de lazer existentes; 3 – Ocupação racional dos grandes vazios urbanos existentes na região; reparcelamento do solo; implementação de sistema viário local. 4 – Melhorar e complementar os sistemas de micro e macrodrenagem; 5 – Alteração, ampliação e eventual implantação de sistema viário; 6 – Garantir padrões ambientais e paisagísticos adequados; criação de espaços públicos, equipamentos coletivos e áreas verdes. 7 – Captação de recursos junto ao setor privado; 8 – Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários
Instrumentos previstos	Exceções à legislação de uso e ocupação do solo mediante outorga onerosa Regularização de construções em desacordo com legislação mediante outorga onerosa Transferência de potencial construtivo de imóveis com interesse histórico-arquitetônico objeto de preservação Cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo	Outorga onerosa de benefícios em relação à legislação de uso e ocupação do solo - principalmente em relação ao potencial de construção - por meio de Certificados de Potencial de Construção Adicional - CEPACs; Regularização de construções, reformas e ampliações; Cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo.	Exceções à legislação de uso e ocupação do solo mediante outorga onerosa, principalmente permissão de área de construção adicional e concessão de mudanças de uso e normas edilícias; Regularização de construções, reformas e ampliações; Cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo; Transferência de potencial construtivo para edifícios de valor histórico, cultural e arquitetônico;
Incentivos	Desconto de 40% na contrapartida para outorga onerosa durante o primeiro ano de vigência Tranferência de potencial construtivo para imóveis com projeto de preservação considerando CA=6	Desconto de 20% no valor do CEPACs na fase inicial da Operação Incentivo ao remembramento de terrenos a partir de área resultante superior a 1.000 m². Incentivo a espaços privados de uso público no térreo	Adensamento construtivo e substituição de usos existentes, com direcionamento para setor de comércio e serviços
Restrições	Principal restrição representada pelo limite do estoque de potencial construtivo Sem restrições quanto a usos	Coeficiente de aproveitamento (CA) máximo igual a 4 Taxa de ocupação (TO) máxima igual a 70% Restrições de altura e de recuos frontais em determinados trechos.	Limite máximo de 630 unidades habitacionais para a construção de habitações de interesse social; EIA/RIMA/RIV para empreendimentos em terrenos com área acima de 10 ha

Quadro 8-1. Quadro geral comparativo – primeira parte.
Fonte: elaboração própria com base nas análises e dados apresentados nos Capítulos 3 a 5.

Operações Ubanas em São Paulo
Quadro Geral Comparativo II - Operações analisadas - 1991 a 2000

Gestão e operacionalização	Anhangabaú	Faria Lima	Água Branca
Gerenciamento	EMURB, também responsável pela administração dos recursos auferidos, depositados em conta vinculada à Operação	EMURB, também responsável pela administração dos recursos auferidos, depositados em conta vinculada à Operação	EMURB, também responsável pela administração dos recursos auferidos, depositados em conta vinculada à Operação
Análise e aprovação de propostas	Grupo de Trabalho Intersecretarial examina as propostas e emite parecer, encaminhado à CNLU dentro de um prazo de 90 dias Propostas divulgadas em prazo de 15 dias antes de sua apreciação pela CNLU Cálculo de contrapartida pelo critério do terreno virtual. Certificado com modificação de índices e características de uso e ocupação do solo emitido pela SEMPLA Encaminhamento de projeto para aprovação junto à SEHAB e à SAR, acompanhado do certificado	Sob coordenação da SEMPLA, Grupo de Trabalho Intersecretarial examina as propostas e emite parecer encaminhado à CNLU. Cálculo de contrapartida em CEPACs: em áreas diretamente beneficiadas através de tabela de equivalência; em áreas indiretamente beneficiadas, através do critério do terreno virtual. Certificado com modificação de índices e características de uso e ocupação do solo emitido pela SEMPLA Registro, comercialização e controle da utilização final dos CEPACs pela EMURB. Encaminhamento de projeto para aprovação acompanhado do certificado de modificação de índices.	Análise de propostas por Grupo de Trabalho Intersecretarial coordenado pela EMURB examina as propostas e emite parecer; Apreciação pela CNLU em prazo de 90 dias; Certificado com modificação de índices e características de uso e ocupação do solo elaborado pela EMURB e emitido pela SEMPLA Encaminhamento de projeto para aprovação junto à SEHAB e à SAR, acompanhado do certificado
Área no perímetro de operação	84	450	504
Metas específicas	Programa de obras; venda de estoque de área de construção adicional.	Programa de obras; venda de estoque de área de construção adicional.	Programa de obras; venda de estoque de área de construção adicional.
Prazos e etapas previstas	Etapa única, vigência de três anos, até 16/9/1994. Sem cronograma de obras.	Prazo de 20 anos na Lei de 1995 (sem prazo definido nas Leis de 2004) Sem cronograma de obras.	Até o esgotamento do estoque de área de construção adicional (prazo estimado em 16 anos nos estudos de fundamentação)
Estoque de área de construção adicional ($1.000 \times m^2$)	150	2. 250 (1.250 nas áreas diretamente beneficiadas; 1.000 nas indiretamente beneficiadas)	1.200 900 para usos não residenciais (comércio e serviços) 300 para usos residenciais
Pressupostos	Crescimento da atratividade da área central para atividades diversificadas; Interesse de proprietários e empreendedores imobiliários em realizar novos empreendimentos através de obtenção de outorga onerosa de potencial construtivo além dos limites definidos na legislação de uso e ocupação do solo.	Obras de melhoramento viário como indutor de desenvolvimento urbano; Interesse de proprietários e empreendedores imobiliários em realizar novos empreendimentos através de obtenção de outorga onerosa de potencial construtivo além dos limites definidos na legislação de uso e ocupação do solo	Ampliação dos limites definidos na legislação de uso e ocupação do solo são suficientes para desencadear transformações urbanas por meio de obras públicas financiadas pelo setor privado, através de venda de direito de construir adicional
Obras previstas	Consultar Quadro 3.1 neste trabalho	Consultar Quadro 4.3 neste trabalho	Consultar Quadro 5.4 neste trabalho
Principais obras realizadas com recursos da Operação	Sem informações suficientes	Desapropriações e obras de prolongamento da Avenida Faria Lima; Não realizadas: construção de HIS, melhoramentos no Largo da Batata, prolongamento até Avenida dos Bandeirantes, aquisição de terrenos para equipamentos públicos e áreas verdes.	Trecho do prolongamento da Avenida Auro de Moura Andrade; restauração da "Casa das Caldeiras". Sem recursos da Operação: Ponte Julio de Mesquita Neto na seqüência da Avenida Pompéia.
Custo estimado	US$ 50 milhões (para programa de obras) (Fonte: EMURB, 1990, p. 22; valores de agosto de 1999)	US$ 150 milhões (US$ 30 mi em obras; US$ 120 mi em desapropriações)	US$ 137,7 milhões (conforme estudo publicado em setembro de 1991)
Custos efetivos	Sem informações suficientes	Sem informações precisas (principalmente em relação a desapropriações)	Sem informações suficientes
Arrecadação prevista	US$ 100 milhões com outorga de 100% do estoque de potencial construtivo (Fonte: Cf. item 2.5 deste trabalho)	Sem informação	US$ 157,8 milhões (conforme estudo publicado em setembro de 1991)
Arrecadação realizada	US$ 4 milhões a maior parte proveniente de regularizações (Fonte: Cf. item 2.5 deste trabalho)	R$ 163 milhões (até 15/10/2000)	21.415.766,84 UFIRs até 2000 (aproximadamente R$ 22,7 milhões - consultar estimativa na Seção 5.6 deste trabalho)
Análises e avaliações de impacto (ex-ante)	Impacto avaliado principalmente em função da capacidade do sistema viário para suportar o incremento do número de automóveis em função do aumento da área construída.	EIA / RIMA / RIVI (Tetraplan)	Não foram encontrados EIA/RIMA/RIVI para a Operação; previsão, na lei, de RIMA/RIVI para empreendimentos com área superior a 10 ha ou significativo impacto sobre a infra-estrutura.
Análises e avaliações de impacto (ex-post)	Não encontradas	Avaliação por grupo de trabalho Coordenado pela Diretoria de Projetos Urbanos da SEMPLA em 2000-2001 (SALES, 2005b)	Avaliação por grupo de trabalho Coordenado pela Diretoria de Projetos Urbanos da SEMPLA em 2000-2001 (MAGALHÃES, 2005)
Organismos e instâncias de participação, controle e avaliação	CNLU Audiências públicas nos casos de cessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo	CNLU Audiências públicas nos casos de cessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo	CNLU Audiências públicas nos casos de cessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo
Instrumentos públicos de controle e avaliação	Sem previsão	Previstos relatórios mensais publicados pela EMURB	Sem previsão

Quadro 8-2. Quadro geral comparativo – segunda parte.
Fonte: elaboração própria, conforme análises e dados apresentados nos Capítulos 3 a 5..

Operações Ubanas em São Paulo
Quadro Geral Comparativo III - Operações analisadas - 1991 a 2000

	Centro	**Água Espraiada** (conforme estudo e minuta de Projeto de Lei de 1991)
Período de vigência	Em vigor desde junho de 1997	Em vigor a partir de dezembro de 2001 (cf. Capítulo 7 e Seção 8.2 deste trabalho)
Legislação principal	Lei 12.349 de 6 de junho de 1997	Lei nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001 Decreto nº 44.845 de 14 de junho de 2004 (cf. Capítulo 7 e Seção 8.2 deste trabalho)
Motivos	Maior participação dos proprietários de imóveis beneficiados e de empreendedores imobiliários na recuperação da área central; Retomada da área central para a realização de novos investimentos pelo setor privado.	Reurbanização de área da cidade melhorando a qualidade de vida dos habitantes através de obras viárias, de drenagem e saneamento, com a relocação da população favelada na área de operação, realizada com a participação de recursos privados.
Objetivos e diretrizes principais	1. Implementar obras de melhoria urbana; 2. Melhorar a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes; valorização da paisagem urbana;melhoria da infra-estrutura e da qualidade ambiental; 3. Aproveitamento adequado dos imóveis; 4. Preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano; 5. Ampliação e articulação dos espaços de uso público; 6. Melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da área central da cidade, especialmente dos moradores de habitações subnormais; 7. Reforçar diversificação de usos; incentivo ao uso habitacional e a atividades culturais e de lazer; 8. Melhorar as condições de acessibilidade; 9. "Incentivar a vitalidade cultural e a animação da área central da cidade"; 10. Incentivar a localização de órgãos públicos.	"Promover o desenvolvimento urbano na área da bacia do Córrego Água Espraiada"; Melhoria da qualidade de vida da população; Valorização da paisagem urbana; Melhoria da infra-estrutura; Melhoria da qualidade ambiental
Instrumentos previstos	Exceções à legislação de uso e ocupação do solo, mediante outorga onerosa ou sem pagamento de contrapartida, dependendo dos usos a serem instalados e da área onde se localiza o terreno; Regularização de construções, reformas e ampliações mediante outorga onerosa; Transferência de potencial construtivo de edifícios preservados e a preservar ou de áreas doadas à Prefeitura como espaços públicos;	Exceções à legislação de uso e ocupação do solo mediante outorga onerosa, principalmente permissão de área de construção adicional e concessão de mudanças de uso e normas edilícias; Regularização de construções, reformas e ampliações; Cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo; Pagamento de contrapartidas em moeda, imóveis ou obras públicas; Contribuição de melhoria.
Incentivos	Dispensa de contrapartida em Área de Especial Interesse nos 3 primeiros anos. Demolição e reconstrução permitidas, respritados CA e TO existentes. Uso residencial: CA=6; dispensa de vagas para estacionamento; Uso misto residencial/estacionamento: CA=6 para residências + CA= 6 para estacionamento (CA total = 12) Hotéis: CA=6 para as instalações hoteleiras, CA=2 para serviços e CA= 4 para garagem (CA total =12) (Art. 3º, inciso III); Atividades culturais e de lazer: dispensa de vagas para estacionamento e não consideração da área construída cálculo do CA; Espaços particulares de uso público: não computadas suas áreas para cálculo do CA; Remembramento de lotes com área resultante igual ou maior que 1.000 m2 Restauração de imóveis tombados - transferência de potencial construtivo pelo seu valor equivalente. Doação de terrenos para implantação de espaços públicos e áreas verdes com permissão de transferência de potencial construtivo.	60% do valor de contrapartida em solicitações de modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo; desconto de 40% no valor da outorga onerosa no primeiro ano de vigência da Lei.
Restrições	Proibição de novas construções ou ampliações de construções para comércio atacadista e similares; para garagens para empresas de transportes, serviços de depósito e armazenagem; Solução de moradia para população de habitações subnormais atingida e para obras de infra-estrutura necessárias aos empreendimentos sem ônus para o poder público.	200% de contrapartida em regularizações; EIA/RIMA/RIV para empreendimentos em terrenos com área acima de 10 ha

Quadro 8-3. Quadro geral comparativo – terceira parte.
Fonte: elaboração própria com base nas análises e dados apresentados nos Capítulos 6 e 7.

Operações Ubanas em São Paulo
Quadro Geral Comparativo IV - Operações analisadas - 1991 a 2000

Gestão e operacionalização	**Centro**	**Água Espraiada** (conforme estudo e minuta de Projeto de Lei de 1991)
Gerenciamento	EMURB, também responsável pela administração dos recursos auferidos, depositados em conta vinculada à Operação	EMURB, também responsável pela administração dos recursos auferidos, depositados em conta vinculada à Operação
Análise e aprovação de propostas	Análise de propostas pela Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, com base em estudos realizados por Grupo Técnico Intersecretarial coordenado pela EMURB; Solicitações de transferência de potencial cosntrutivo são examinados pel SEMPLA e SMC; Cálculo de contrapartida pelo critério do terreno virtual. Encaminhamento para CNLU; Certificados com modificação de índices e características de uso e ocupação do solo elaborado pela EMURB e emitido pela SEMPLA Encaminhamento de projeto para aprovação final acompanhado do certificado	Análise de propostas por Grupo de Trabalho Intersecretarial a ser criado; Apreciação pela CNLU; Cálculo de contrapartida pelo critério do terreno virtual. Certificado com modificação de índices e características de uso e ocupação emitido pela SEMPLA Encaminhamento de projeto para aprovação junto à SEHAB e à SAR, acompanhado do certificado
Área no perímetro de operação	662,9	1.337
Metas específicas	Sem progama de obras	Conforme Figura 7-5 neste trabalho
Prazos e etapas previstas	Sem previsão	Implantação em cinco etapas de 4 anos - 20 anos no total
Estoque de área de construção adicional ($1.000 \times m^2$)	Sem definição	3.200
Pressupostos	Os limites impostos pela legislação de uso e ocupação do solo impediam a realização de novos empreendimentos na área central, sendo necessária a ampliação da área de abrangência de derrogação do zoneamento e ampliação da oferta de benefícios urbanísticos, principalmente aumento do CA.	Obras de melhoramento viário e drenagem como indutores de desenvolvimento urbano; Interesse de proprietários e empreendedores imobiliários em realizar novos empreendimentos através de obtenção de outorga onerosa de potencial construtivo além dos limites definidos na legislação de uso e ocupação do solo; financiamento de obras públicas e de HIS com recursos obtidos
Obras previstas	Sem previsão	Consultar Figura 7-5 neste trabalho
Principais obras realizadas com recursos da Operação	Corredor Cultural, entre a Praça do Patriarca e a Praça Dom José Gaspar, recuperação de pisos e mobiliário; Reurbanização da Praça do Patriarca; Recuperação do espaço público no Quadrilátero Piloto do Plano Reconstruir o Centro.	[Não se aplica ao período focalizado]
Custo estimado	Sem previsão	US$ 379,4 milhões
Custos efetivos	R$ 41.144 até 2000	[Não se aplica ao período focalizado]
Arrecadação prevista	Sem previsão	US$ 467,8 milhões
Arrecadação realizada	R$ 2,7 milhões até 2000	[Não se aplica ao período focalizado]
Análises e avaliações de impacto (ex-ante)	Não foram encontradas	EIA/RIMA para implantação da Avenida (JNS Engenharia, 1996)
Análises e avaliações de impacto (ex-post)	Avaliação por grupo de trabalho Coordenado pela Diretoria de Projetos Urbanos da SEMPLA em 2000-2001.	[Não se aplica ao período focalizado]
Organismos e instâncias de participação, controle e avaliação	Comissão Executiva da Operação Urbana Centro CNLU Audiências públicas nos casos de cessão de uso do espaço aéreo e subterrâneo ou CA maior que 6.	CNLU
Instrumentos públicos de controle e avaliação	Publicação de relatórios semestrais	Sem previsão (na minuta do Projeto de Lei de 1991)

Quadro 8-4. Quadro geral comparativo – quarta parte.
Fonte: elaboração própria com base nas análises e dados apresentados nos Capítulos 6 e 7.

Já outro conjunto formado por objetivos e diretrizes passíveis de especificação e instrumentalização na lei, inclusive quantitativa, não chegaram a ser especificados. Entre tais objetivos e diretrizes, encontram-se os seguintes: “incentivo ao uso residencial”, "restrição e disciplina do transporte individual e maior eficiência do transporte coletivo" e incentivo à preservação de imóveis na Operação Urbana Anhangabaú[2]; “melhor aproveitamento dos imóveis”, “criação de áreas verdes” na Operação Urbana Faria Lima; “garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação”, na Operação Urbana Água Branca; “reordenação dos espaços públicos”, “incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas”, “incentivo à recuperação e reciclagem de próprios públicos” e “criação de condições para a implantação de ruas ou regiões comerciais com regime de funcionamento de 24 (vinte e quatro) horas por dia” na Operação Urbana Centro; “implantar conjunto de áreas verdes e equipamentos coletivos” na Operação Urbana Água Espraiada.

Com referência a equipamentos e áreas públicas, a ênfase principal é dada aos espaços privados de uso público com o incentivo à utilização do pavimento térreo das edificações para tal, que conta com mecanismos concretos para sua realização nas operações Faria Lima e Centro, em termos de obtenção de benefícios urbanísticos em contrapartida. Na operação Faria Lima - a “abertura de espaços de uso público” (Art. 4°, parágrafo único, inciso II) obtém área adicional de construção; na operação Centro, o potencial de construção das áreas doadas pode ser transferido; no projeto da operação Água Espraiada, terrenos ou imóveis poderiam ser usados como contrapartida. Em todos os casos, a obtenção de terrenos pelo poder público para instalação de equipamentos está condicionada à adesão dos empreendedores, direta ou indiretamente. Em relação à população moradora habitando em condições precárias – favelas e cortiços – os objetivos colocados são de resolução dos problemas de moradia apenas para essa população, mantendo-a dentro da área de operação.

Os objetivos e diretrizes que encontram especificação e que contam com instrumentos para sua realização referem-se ao conjunto de obras a realizar, definidas nos quadros de obras; ao adensamento construtivo e à mudança de usos, com a definição de benefícios urbanísticos quantificados em termos de área construtiva adicional, coeficientes de aproveitamento, taxa de ocupação, estoque de área construída adicional; e formas de obtenção de recursos do setor privado através de outorga onerosa. A exceção é a operação Centro, que não apresenta programa de obras nem estoque de área de construção adicional definido e vinculado à operação.

[2] Embora fosse mencionada a transferência de potencial construtivo, o mecanismo para tal só seria definido pela Operação Urbana Centro (cf. Cap. 6).

O principal instrumento previsto é a concessão de benefícios urbanísticos – ou seja, exceções a normas edilícias e à legislação de uso e ocupação do solo para empreendimentos realizados em lotes ou em conjuntos de lotes remembrados - por meio de outorga onerosa, principalmente a venda do direito de construir acima dos limites permitidos pelo coeficiente de aproveitamento da zona de uso em que o terreno se localiza.

Outros instrumentos previstos são: as desapropriações para a realização de obras; a captação de recursos através de outorga onerosa, já mencionada; a concessão onerosa de espaço público aéreo e subterrâneo; regularização de construções e reformas que não estejam de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo; transferência de potencial construtivo de edifícios de valor histórico ou de imóveis doados; contribuição de melhoria para os imóveis na área da operação.

Com relação a incentivos efetivos – aqueles que contam com instrumentos para sua realização – estão vinculados ao adensamento construtivo, ao remembramento de lotes e às mudanças de uso. Na Operação Urbana Centro, a transferência de potencial construtivo de edifícios de valor histórico adquiriu grande importância, como visto no Capitulo 6. Também a criação de espaços privados de uso público também foi alvo de incentivos, como visto acima. Para promover a adesão à operação por parte dos empreendedores, são concedidos descontos na outorga onerosa durante determinado período ou então benefícios são concedidos para determinados usos sem necessidade de contrapartida – caso da Operação Urbana Centro. Nessa operação a substituição de edificações – demolição da construção anterior e sua substituição por nova construção, desde que mantidos os mesmos índices urbanísticos – também pode ser considerada como incentivo. Incentivos à instalação de serviços de natureza pública, ou voltados ao uso público, prestados pelo setor privado ou pelo poder público – educação, cultura e lazer, ou seja, escolas, museus, centros culturais, salas de convenção, etc. – são encontrados nas operações Centro e Faria Lima.

Em termos de restrições - além do coeficiente máximo de aproveitamento igual a 4 vezes a área do terreno e a taxa de ocupação de no máximo 70% da área de terreno - aquelas se referem principalmente ao constrangimento de determinados usos e ocupações em determinadas áreas – a restrição aos usos vinculados ao tradicional setor de distribuição atacadista nas proximidades da antiga Estação do Pari (ou Pátio do Pari), por exemplo. Além de restrições em relação a alturas (ou gabaritos) e recuos em determinadas áreas. Restrição pode ser considerado também o estoque de área construída adicional por tipo de uso, definido para cada setor ou para o conjunto da área da operação. A restrição de emprego dos recursos exclusivamente na área de operação pode ser também considerada uma restrição[3]. Na Operação Urbana Água Branca foi estabelecida uma restrição específica

[3] Presente na minuta do Projeto de Lei da Operação Urbana Água Espraiada de 1991 e na Lei da Operação Urbana Água Branca, a medida foi posteriormente consolidada no Estatuto da Cidade.

em relação ao número de Habitações de Interesse Social na área da operação – não poderia ultrapassar 630 unidades (cf. Capítulo 5).

Quanto à gestão e operacionalização das operações urbanas, o gerenciamento e acompanhamento de sua implementação – inclusive seu controle contábil – são realizados pela EMURB, que também é responsável pela coordenação dos grupos técnicos que analisam as propostas, as quais devem ser posteriormente encaminhadas para a Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU. Essa comissão – cujo caráter será discutido mais adiante – é responsável pelo deferimento ou indeferimento das solicitações contidas nas propostas, bem como pela aprovação dos cálculos referentes às contrapartidas. À Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA cabe parte da análise técnica e a emissão de certificados atestando as modificações concedidas em relação aos usos e aos índices urbanísticos. Aceito o compromisso de pagamento da outorga onerosa, o solicitante dá encaminhamento à aprovação do projeto arquitetônico junto à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, para obtenção da aprovação do projeto da(s) edificação(ões) e da licença para construir. Casos especiais ocorrem com relação à transferência de potencial construtivo em que deve haver análise pela SEMPLA em relação ao imóvel receptor e pela Secretaria Municipal de Cultura-SMC em relação ao projeto de conservação-restauro do imóvel do qual o potencial é transferido. Casos especiais também são aqueles relativos à cessão de espaços públicos aéreos ou subterrâneos, que devem passar por audiência pública.

As áreas contidas nos perímetros das diferentes operações são bastante diversas – não apenas em relação às suas dimensões, mas também em relação a suas características de ocupação. Água Branca e Água Espraiada são aquelas que apresentam maior proporção de áreas não urbanizadas. Na primeira, trata-se de grandes glebas resultantes das obras de saneamento da várzea, muitas delas incorporadas ao patrimônio público. Na segunda, são áreas remanescentes de desapropriações e áreas junto ao córrego, ocupadas por favelas. Todas as demais áreas nessas operações e nas demais têm ocupação que data de pelo menos meio século e são bastante diversas, tanto no interior dos perímetros quanto umas em relação às outras.

Quanto a metas e prazos específicos, não há definições precisas. Entre os estudos examinados, aquele da operação Água Espraiada publicado em 1991 foi o que apresentou previsão de etapas de realização e cronograma de desenvolvimento mais definido, embora com caráter muito genérico, sem detalhamento. Em relação aos programas de obras, não foram detectadas escalas de prioridades. Como já mencionado, a Operação Urbana Centro foi a única que não apresentou programa de obras previstas, embora tal programa constasse do Projeto de Lei.

Apenas as Operações Urbanas Anhangabaú e Faria Lima tiveram prazo de vigência definidos: a primeira, de três anos, a segunda, de quinze anos[4]. A Operação Urbana Água Branca, com prazo de realização previsto em 16 anos pelo estudo que lhe serviu de base, na Lei teve sua vigência definida até o esgotamento do estoque de área construída adicional. A operação Centro não teve prazo de vigência definido, houve prazo estabelecido de três anos apenas para os benefícios adicionais na área de Especial Interesse.

Foi definido estoque de potencial construtivo adicional para quatro das operações examinadas, cabendo a exceção à Operação Urbana Centro.

Em todas elas, o principal pressuposto pode ser assim resumido: os limites impostos pela legislação de uso e ocupação do solo – principalmente aqueles relacionados ao coeficiente de aproveitamento - impedem a realização de novos empreendimentos na área objeto de operação, tornando-se necessária a derrogação do zoneamento para a concessão de benefícios urbanísticos, de modo a obter recursos junto a proprietários de imóveis e empreendedores imobiliários, através de outorga onerosa, para a realização de obras públicas. Desse modo, as transformações urbanas desejadas – expressas pelos objetivos de cada operação, seriam permitidas pelo adensamento construtivo da área em questão. Tal adensamento seria portanto de interesse público, pois promoveria o desenvolvimento urbano. Assim, o setor imobiliário – em parceria com o poder público - desempenha o papel de promotor de transformações urbanas de larga escala.

O confronto entre obras previstas e obras realizadas com os recursos provenientes de cada operação apresenta dificuldades, pois algumas das obras listadas nos respectivos programas de obras foram realizadas com recursos provenientes de outras fontes. As principais obras realizadas com recursos provenientes das operações referem-se a adequações do sistema viário, em todas as operações, com exceção da Operação Urbana Centro, onde os recursos foram aplicados na recuperação de espaços públicos, principalmente. Quanto às desapropriações, aquelas ocorridas para possibilitar a obra de prolongamento da Avenida Faria Lima foram feitas independentemente dos recursos gerados pela operação urbana. Na abertura da Avenida Água Espraiada, a remoção dos moradores de favelas foi realizada através de procedimentos que não incluíram mecanismos de desapropriação.

Quanto aos custos estimados para as obras públicas, foram encontradas previsões para todas as operações, com exceção da Operação Urbana Centro. Já quanto aos custos efetivos, são de difícil determinação. Nos relatórios publicados pela EMURB referentes ao período examinado, as relações entre receitas e despesas dizem respeito principalmente aos recursos provenientes de contrapartidas e ao emprego desses recursos, mas não incluem

[4] Nas reformulações da Operação urbana Faria Lima em 2004, não foi definido prazo.

todos os gastos públicos realizados em relação à operação, mas apenas aquele sob a responsabilidade direta da empresa. [5]

Em relação à arrecadação prevista, foram encontradas previsões para todas as operações, exceto para a Operação Urbana Centro. Em relação à arrecadação realizada, os relatórios das Operações Urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro apresentam resultados precisos. Quanto à Operação Urbana Anhangabaú, não foram encontrados resultados consolidados (cf. Seção 3. 5 deste trabalho).

Em relação à previsão dos múltiplos impactos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais provocados pela realização de obras, pelo adensamento construtivo, pelas substituições de usos e pela transferência de potencial construtivo, as situações são diversas. Na operação Anhangabaú, os principais impactos considerados na sua montagem foram aqueles relacionados à capacidade do sistema viário, em função do qual foi estimado o potencial adicional de construção. Já na operação Centro, não se encontram estimativas de impacto a ela associadas – seja em relação à transferência de potencial construtivo e preservação de edifícios de valor histórico, seja em relação às possibilidades de adensamento, seja em relação à substituição de usos. Para as Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada foram elaborados e aprovados EIA/RIMA. A aprovação foi feita pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES e algumas de suas recomendações foram incorporadas às leis aprovadas. Na operação Água Branca, não houve EIA/RIMA, mas a lei prevê RIMA e RIV (Relatório de Impacto de Vizinhança) para empreendimentos com área superior a 10 ha ou com impacto ambiental significativo[6].

Análises e avaliações sistemáticas posteriores à implantação das operações (ou seja, *ex-post*) não foram realizadas, com exceção das avaliações críticas elaboradas pela Diretoria de Projetos Urbanos da Secretaria Municipal de Planejamento no período de 2000 a 2001, que resultou em sugestões de reformulação para as operações em andamento e serviu de referência para a montagem de novas operações urbanas[7].

Em relação aos organismos e instâncias de participação da sociedade civil e de seus representantes, em todas as operações o organismo definido foi a Comissão Normativa de Legislação urbanística – a CNLU. A essa comissão caberia principalmente a análise e a emissão de pareceres sobre as propostas apresentadas, deferindo-as ou

[5] Em consultas feitas à EMURB, não foi encontrado relatório final de avaliação relativo à Operação Urbana Anhangabaú.

[6] Os Relatórios de Impacto de Vizinhança - RIV foram estabelecidos pelo Decreto 34.713 de 30 de novembro de 1994, Entretanto, modificado pelo Decreto 36.613 de 6 de dezembro de 1996, a necessidade de realização de RIV para empreendimentos localizados em áreas de Operações Urbanas foi suspensa.

[7] O quadro geral dessas reformulações está indicado nos artigos publicados pelos integrantes da referida Diretoria de Projetos Urbanos (SALES, 2000a, b, c, d; MAGALHÃES, 2000; BERNARDINI, 2000; MARTINS, 2000). Uma síntese das avaliações para as Operações Urbanas Faria Lima encontra-se em Sales (2001b) e para a Operação Urbana Água Branca em Magalhães (2000). A avaliação da Operação Urbana Centro não chegou a ser publicada. Para a operação Água Espraiada, foi realizado novo EIA/RIMA – contratado pela EMURB e realizado pela Tecnosan Engenharia Civil SC Ltda. - para possibilitar o licenciamento ambiental da operação, cuja lei já se encontrava aprovada e aguardava regulamentação.. O relatório foi aprovado pelo CADES em dezembro de 2003.

O principal instrumento previsto é a concessão de benefícios urbanísticos – ou seja, exceções a normas edilícias e à legislação de uso e ocupação do solo para empreendimentos realizados em lotes ou em conjuntos de lotes remembrados - por meio de outorga onerosa, principalmente a venda do direito de construir acima dos limites permitidos pelo coeficiente de aproveitamento da zona de uso em que o terreno se localiza.

Outros instrumentos previstos são: as desapropriações para a realização de obras; a captação de recursos através de outorga onerosa, já mencionada; a concessão onerosa de espaço público aéreo e subterrâneo; regularização de construções e reformas que não estejam de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo; transferência de potencial construtivo de edifícios de valor histórico ou de imóveis doados; contribuição de melhoria para os imóveis na área da operação.

Com relação a incentivos efetivos – aqueles que contam com instrumentos para sua realização – estão vinculados ao adensamento construtivo, ao remembramento de lotes e às mudanças de uso. Na Operação Urbana Centro, a transferência de potencial construtivo de edifícios de valor histórico adquiriu grande importância, como visto no Capitulo 6. Também a criação de espaços privados de uso público também foi alvo de incentivos, como visto acima. Para promover a adesão à operação por parte dos empreendedores, são concedidos descontos na outorga onerosa durante determinado período ou então benefícios são concedidos para determinados usos sem necessidade de contrapartida – caso da Operação Urbana Centro. Nessa operação a substituição de edificações – demolição da construção anterior e sua substituição por nova construção, desde que mantidos os mesmos índices urbanísticos – também pode ser considerada como incentivo. Incentivos à instalação de serviços de natureza pública, ou voltados ao uso público, prestados pelo setor privado ou pelo poder público – educação, cultura e lazer, ou seja, escolas, museus, centros culturais, salas de convenção, etc. – são encontrados nas operações Centro e Faria Lima.

Em termos de restrições - além do coeficiente máximo de aproveitamento igual a 4 vezes a área do terreno e a taxa de ocupação de no máximo 70% da área de terreno - aquelas se referem principalmente ao constrangimento de determinados usos e ocupações em determinadas áreas – a restrição aos usos vinculados ao tradicional setor de distribuição atacadista nas proximidades da antiga Estação do Pari (ou Pátio do Pari), por exemplo. Além de restrições em relação a alturas (ou gabaritos) e recuos em determinadas áreas. Restrição pode ser considerado também o estoque de área construída adicional por tipo de uso, definido para cada setor ou para o conjunto da área da operação. A restrição de emprego dos recursos exclusivamente na área de operação pode ser também considerada uma restrição[3]. Na Operação Urbana Água Branca foi estabelecida uma restrição específica

[3] Presente na minuta do Projeto de Lei da Operação Urbana Água Espraiada de 1991 e na Lei da Operação Urbana Água Branca, a medida foi posteriormente consolidada no Estatuto da Cidade.

em relação ao número de Habitações de Interesse Social na área da operação – não poderia ultrapassar 630 unidades (cf. Capítulo 5).

Quanto à gestão e operacionalização das operações urbanas, o gerenciamento e acompanhamento de sua implementação – inclusive seu controle contábil – são realizados pela EMURB, que também é responsável pela coordenação dos grupos técnicos que analisam as propostas, as quais devem ser posteriormente encaminhadas para a Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU. Essa comissão – cujo caráter será discutido mais adiante – é responsável pelo deferimento ou indeferimento das solicitações contidas nas propostas, bem como pela aprovação dos cálculos referentes às contrapartidas. À Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA cabe parte da análise técnica e a emissão de certificados atestando as modificações concedidas em relação aos usos e aos índices urbanísticos. Aceito o compromisso de pagamento da outorga onerosa, o solicitante dá encaminhamento à aprovação do projeto arquitetônico junto à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, para obtenção da aprovação do projeto da(s) edificação(ões) e da licença para construir. Casos especiais ocorrem com relação à transferência de potencial construtivo em que deve haver análise pela SEMPLA em relação ao imóvel receptor e pela Secretaria Municipal de Cultura-SMC em relação ao projeto de conservação-restauro do imóvel do qual o potencial é transferido. Casos especiais também são aqueles relativos à cessão de espaços públicos aéreos ou subterrâneos, que devem passar por audiência pública.

As áreas contidas nos perímetros das diferentes operações são bastante diversas – não apenas em relação às suas dimensões, mas também em relação a suas características de ocupação. Água Branca e Água Espraiada são aquelas que apresentam maior proporção de áreas não urbanizadas. Na primeira, trata-se de grandes glebas resultantes das obras de saneamento da várzea, muitas delas incorporadas ao patrimônio público. Na segunda, são áreas remanescentes de desapropriações e áreas junto ao córrego, ocupadas por favelas. Todas as demais áreas nessas operações e nas demais têm ocupação que data de pelo menos meio século e são bastante diversas, tanto no interior dos perímetros quanto umas em relação às outras.

Quanto a metas e prazos específicos, não há definições precisas. Entre os estudos examinados, aquele da operação Água Espraiada publicado em 1991 foi o que apresentou previsão de etapas de realização e cronograma de desenvolvimento mais definido, embora com caráter muito genérico, sem detalhamento. Em relação aos programas de obras, não foram detectadas escalas de prioridades. Como já mencionado, a Operação Urbana Centro foi a única que não apresentou programa de obras previstas, embora tal programa constasse do Projeto de Lei.

Apenas as Operações Urbanas Anhangabaú e Faria Lima tiveram prazo de vigência definidos: a primeira, de três anos, a segunda, de quinze anos[4]. A Operação Urbana Água Branca, com prazo de realização previsto em 16 anos pelo estudo que lhe serviu de base, na Lei teve sua vigência definida até o esgotamento do estoque de área construída adicional. A operação Centro não teve prazo de vigência definido, houve prazo estabelecido de três anos apenas para os benefícios adicionais na área de Especial Interesse.

Foi definido estoque de potencial construtivo adicional para quatro das operações examinadas, cabendo a exceção à Operação Urbana Centro.

Em todas elas, o principal pressuposto pode ser assim resumido: os limites impostos pela legislação de uso e ocupação do solo – principalmente aqueles relacionados ao coeficiente de aproveitamento - impedem a realização de novos empreendimentos na área objeto de operação, tornando-se necessária a derrogação do zoneamento para a concessão de benefícios urbanísticos, de modo a obter recursos junto a proprietários de imóveis e empreendedores imobiliários, através de outorga onerosa, para a realização de obras públicas. Desse modo, as transformações urbanas desejadas – expressas pelos objetivos de cada operação, seriam permitidas pelo adensamento construtivo da área em questão. Tal adensamento seria portanto de interesse público, pois promoveria o desenvolvimento urbano. Assim, o setor imobiliário – em parceria com o poder público - desempenha o papel de promotor de transformações urbanas de larga escala.

O confronto entre obras previstas e obras realizadas com os recursos provenientes de cada operação apresenta dificuldades, pois algumas das obras listadas nos respectivos programas de obras foram realizadas com recursos provenientes de outras fontes. As principais obras realizadas com recursos provenientes das operações referem-se a adequações do sistema viário, em todas as operações, com exceção da Operação Urbana Centro, onde os recursos foram aplicados na recuperação de espaços públicos, principalmente. Quanto às desapropriações, aquelas ocorridas para possibilitar a obra de prolongamento da Avenida Faria Lima foram feitas independentemente dos recursos gerados pela operação urbana. Na abertura da Avenida Água Espraiada, a remoção dos moradores de favelas foi realizada através de procedimentos que não incluíram mecanismos de desapropriação.

Quanto aos custos estimados para as obras públicas, foram encontradas previsões para todas as operações, com exceção da Operação Urbana Centro. Já quanto aos custos efetivos, são de difícil determinação. Nos relatórios publicados pela EMURB referentes ao período examinado, as relações entre receitas e despesas dizem respeito principalmente aos recursos provenientes de contrapartidas e ao emprego desses recursos, mas não incluem

[4] Nas reformulações da Operação urbana Faria Lima em 2004, não foi definido prazo.

todos os gastos públicos realizados em relação à operação, mas apenas aquele sob a responsabilidade direta da empresa. [5]

Em relação à arrecadação prevista, foram encontradas previsões para todas as operações, exceto para a Operação Urbana Centro. Em relação à arrecadação realizada, os relatórios das Operações Urbanas Faria Lima, Água Branca e Centro apresentam resultados precisos. Quanto à Operação Urbana Anhangabaú, não foram encontrados resultados consolidados (cf. Seção 3. 5 deste trabalho).

Em relação à previsão dos múltiplos impactos sociais, econômicos, urbanísticos e ambientais provocados pela realização de obras, pelo adensamento construtivo, pelas substituições de usos e pela transferência de potencial construtivo, as situações são diversas. Na operação Anhangabaú, os principais impactos considerados na sua montagem foram aqueles relacionados à capacidade do sistema viário, em função do qual foi estimado o potencial adicional de construção. Já na operação Centro, não se encontram estimativas de impacto a ela associadas – seja em relação à transferência de potencial construtivo e preservação de edifícios de valor histórico, seja em relação às possibilidades de adensamento, seja em relação à substituição de usos. Para as Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada foram elaborados e aprovados EIA/RIMA. A aprovação foi feita pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES e algumas de suas recomendações foram incorporadas às leis aprovadas. Na operação Água Branca, não houve EIA/RIMA, mas a lei prevê RIMA e RIV (Relatório de Impacto de Vizinhança) para empreendimentos com área superior a 10 ha ou com impacto ambiental significativo[6].

Análises e avaliações sistemáticas posteriores à implantação das operações (ou seja, *ex-post*) não foram realizadas, com exceção das avaliações críticas elaboradas pela Diretoria de Projetos Urbanos da Secretaria Municipal de Planejamento no período de 2000 a 2001, que resultou em sugestões de reformulação para as operações em andamento e serviu de referência para a montagem de novas operações urbanas[7].

Em relação aos organismos e instâncias de participação da sociedade civil e de seus representantes, em todas as operações o organismo definido foi a Comissão Normativa de Legislação urbanística – a CNLU. A essa comissão caberia principalmente a análise e a emissão de pareceres sobre as propostas apresentadas, deferindo-as ou

[5] Em consultas feitas à EMURB, não foi encontrado relatório final de avaliação relativo à Operação Urbana Anhangabaú.

[6] Os Relatórios de Impacto de Vizinhança - RIV foram estabelecidos pelo Decreto 34.713 de 30 de novembro de 1994, Entretanto, modificado pelo Decreto 36.613 de 6 de dezembro de 1996, a necessidade de realização de RIV para empreendimentos localizados em áreas de Operações Urbanas foi suspensa.

[7] O quadro geral dessas reformulações está indicado nos artigos publicados pelos integrantes da referida Diretoria de Projetos Urbanos (SALES, 2000a, b, c, d; MAGALHÃES, 2000; BERNARDINI, 2000; MARTINS, 2000). Uma síntese das avaliações para as Operações Urbanas Faria Lima encontra-se em Sales (2001b) e para a Operação Urbana Água Branca em Magalhães (2000). A avaliação da Operação Urbana Centro não chegou a ser publicada. Para a operação Água Espraiada, foi realizado novo EIA/RIMA – contratado pela EMURB e realizado pela Tecnosan Engenharia Civil SC Ltda. - para possibilitar o licenciamento ambiental da operação, cuja lei já se encontrava aprovada e aguardava regulamentação.. O relatório foi aprovado pelo CADES em dezembro de 2003.

indeferindo-as. Não possui atribuições específicas para o acompanhamento dos resultados das operações, embora pudesse fazê-lo, em função de sua atribuição geral de sugerir modificações na legislação urbanística[8]. Não houve, em nenhuma delas, previsão de prazo para que fossem reavaliadas ou modificadas segundo os resultados obtidos.

Quanto a instrumentos públicos de controle e avaliação, todas as operações prevêem algum tipo de instrumento. Em todos os casos, a EMURB – no papel de empresa pública gerenciadora das operações – é a responsável pelo registro contábil e administrativo das operações, tanto dos resultados financeiros quanto dos resultados em relação à área adicional de construção concedida, principalmente nos caos em que é definido um estoque. Entretanto, a publicação de relatórios regulares de acompanhamento só foi estabelecida em lei para duas das Operações: Faria Lima e Centro. Em relação a esta última, os dados referentes às áreas solicitadas e concedidas - seja em relação a áreas de construção adicional, para regularização ou para transferência de potencial construtivo - não são apresentados de modo sistemático, já que não há estoques associados.

Resultados comparados em termos de área de construção adicional.

Os dados quantitativos disponíveis em relação às operações urbanas aqui analisadas não são completos nem possuem homogeneidade suficiente para que possam ser estabelecidas comparações significativas. Embora haja informações registradas sobre número e porte de empreendimentos, áreas demolidas e áreas de construção total nos novos empreendimentos, potencial de construção transferido, áreas públicas e semi-públicas obtidas, contrapartidas recebidas e aplicação de recursos em obras públicas e em Habitações de Interesse Social para cada operação, tais dados ou não estão disponíveis, ou não são homogêneos ou imediatamente comparáveis. O mesmo não ocorre em relação à variação de preços de terrenos e de imóveis antes, durante e depois da implementação da operação; aos empregos permanentes ou temporários gerados pelas operações; aos efeitos atribuíveis às operações em termos de substituição de usos e atividades nas áreas de operação e nas áreas vizinhas, aos impactos sobre o sistema viário e o sistema de transportes; às variações demográficas e no perfil de renda da população – para esses eventos, não há dados sistematizados.

Como visto, o principal mecanismo para a implementação das Operações Urbanas é a outorga onerosa de benefícios urbanísticos, entre os quais – e principalmente -a venda de potencial construtivo, que se traduz em área de construção adicional. A comparação entre áreas de construção adicional nas operações aqui focalizadas encontra-se na tabela a seguir. Há dados com possibilidade de comparação para quatro das operações.

[8] Mais à frente, neste capítulo, serão discutidos aspectos atinentes às atribuições e composição desse organismo.

Operações Urbanas em São Paulo
Comparação de elementos quantitativos selecionados para as Operações analisadas

Operações Urbanas		Anhangabaú	Faria Lima	Água Branca	Centro	Água Espraiada
Período de operacionalização	unidades	16 de setembro de 1991 a 16 de setembro de 1994	setembro de 1995 a abril de 2006	18 de maio de 1995 a julho de 2006	10 setembro de 1997 a julho 2006	20 de julho de 2004 a abril de 2006
Prazo previsto	meses	36	180	180 (**)	não definido	até esgotamento do estoque
Prazo decorrido	meses	36	97	133	133	20
Prazo previsto / Prazo decorrido	%	100,00%	53,89%	73,89%	–	–
Situação		Encerrada	em vigor	em vigor	em vigor	em vigor
Estoque de A.C.A.	m²	150.000	2.250.000	1.200.000	não definido	3.750.000
A.C.A. Concedida	m²	26.000 (*)	995.660	124.991 (*)	sem informação disponível (*)	73.557
Estoque utilizado	%	17,33%	44,25%	10,42%	sem informação disponível (*)	1,96%
Relação A.C.A./mês	x 1.000 m²/mês	0,7	10,3	0,9	prejudicado	3,7

Observações:

1 A.C.A. = Área de Construção Adicional computável.

2 Período de operacionalização para OU Anhangabaú : período de vigência da lei.

3 Período de operacionalização para OU Faria Lima: definição do valor equivalente para CEPAC em set/1995 até março de 2006 (1° Relatótio Trimestral 2006)

4 Período de operacionalização para OU Água Branca: a partir da promulgação da Lei até julho de 2006

5 Período de operacionalização para OU Centro: a partir da promulgação da Lei até julho de 2006.

6 Período de operacionalização para OUC Água Espraiada: a partir da realização do primeiro leilão de CEPACs até abril de 2006 (2º Relatório de Acompanhamento - EMURB)

7 Prazo previsto considera o período previsto para o encerramento da Operação, mesmo que não tenha sido fixado em lei (cf. Seção 8.1)

8 Prazo decorrido considera o período que vai da promulgação da lei até o período dos últimos dados de A.C.A. concedida, para cadaOperação

9 Para a OU Faria Lima, o período de vigência foi considerado em conjunto para as leis de 1995 e 2004.

10 A A.C.A. para a OU Anhangabaú inclui regularizações e novas construções

(*) Informações fornecidas pela Arquiteta Diana Di Giuseppe (EMURB)

(**) Considerando o prazo da Lei de 1995

Fonte: Elaboração própria

Tabela 8-1. Outorga onerosa de ACA – venda de potencial construtivo.

Para ser possível tal comparação, foi utilizado o índice numérico que expressa a relação entre o total de área construída adicional em relação ao período de tempo em meses. O resultado é uma média mensal simples dada em unidades de área por mês[9], a qual permite comparação entre as operações em termos de seu desempenho – ou eficiência. As outras medidas apresentadas na tabela não permitem comparações de caráter mais preciso, pois as relações entre estoques totais, porcentagens de estoque consumido e tempo de operacionalização apenas permitiriam inferências contraditórias ou inconsistentes – portanto constam da tabela como informações adicionais.

Como os dados obtidos para o período de análise focalizado neste trabalho não seriam suficientes para uma comparação significativa, foram incluídas informações adicionais, até 2006, conforme relatórios e dados obtidos junto à EMURB (para as operações Água Branca e Anhangabaú) e pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM vinculada ao Ministério da Fazenda (para as operações Faria Lima e Água Espraiada).

Tal inclusão justifica-se pelos seguintes motivos: os dados incluídos referem-se a operações urbanas que foram analisadas e comparadas nos capítulos precedentes; a outorga onerosa de potencial construtivo como instrumento fundamental das operações não se alterou, pelo contrário, sofreu modificações no sentido de sua reiteração através da aplicação de CEPACs, tanto nas reformulações da Operação Urbana Consorciada Faria Lima em 2004 como na aprovação da Operação Urbana Água Espraiada pela Lei n° 13.260 de 28 de dezembro de 2001 e sua posterior regulamentação pelo Decreto n° 44.845, de 14 de junho de 2004; as Operações Urbanas Água Branca e Centro não sofreram alterações substantivas ou reformulações nesse período. Como não há dados disponíveis para a Operação Urbana Centro, os índices comparativos em relação a essa operação ficaram prejudicados, sendo tal ocorrência representada na tabela.

O que a comparação torna evidente é a grande diferença entre as médias mensais áreas de construção adicional concedidas: valor próximo a 1.000 m²/mês para as operações Anhangabaú e Água Branca; chegando a 3.700 m²/mês na Água Espraiada; e ultrapassando os 10.000 m²/mês para a operação Faria Lima. Além de medida de desempenho dessas operações, tais diferenças podem ser interpretadas como expressão das diferenças de interesse do setor de empreendimentos imobiliários na concessão de coeficientes de aproveitamento maiores em função da localização relativa das áreas de operação. Em relação à operação Água Espraiada, é importante observar que a região junto à Marginal Pinheiros – setores Berrini e Chucri Zaidan – já contava com empreendimentos recentes por ocasião da aprovação da operação, em 2001, o que tende a distorcer o índice quando considerado como expressão de interesse imobiliário.

[9] Tal índice, similar ao índice de velocidade de vendas utilizado por empreendedores imobiliários para comparação entre empreendimentos (unidades comercializadas por período de tempo).

8.2. A lógica das Operações Urbanas

As análises feitas até aqui permitem identificar um conjunto de pressuposições e de procedimentos que podemos denominar como lógica das operações urbanas[10], manifestando um conjunto articulado de conceitos e ações que aponta para um tipo determinado de racionalidade na organização das ações de atores e agentes vinculados ao setor público e ao setor privado.

As Operações Urbanas colocam-se como intervenções em áreas delimitadas da cidade, sob uma forma determinada de articulação entre as ações do setor público e do setor privado, com o objetivo geral de promover transformações urbanas. Essas transformações devem obedecer a parâmetros e procedimentos que - definidos segundo determinados critérios - devem ser especificados em Lei aprovada pela Câmara Municipal.

Os principais benefícios públicos proporcionados pelas operações urbanas através da outorga onerosa de exceções ao zoneamento seriam os seguintes:

- realização de transformações urbanas sem ônus para o orçamento municipal;
- o desenvolvimento urbano proporcionado pelo adensamento construtivo;
- a maior racionalidade e eficiência da circulação de veículos proporcionada através de melhoramentos viários;
- as melhorias nos espaços públicos e na paisagem urbana;
- a obtenção de áreas públicas;
- a melhoria das condições de habitação da população em condições precárias de moradia (cortiços e favelas).

Esse tipo específico de operações sobre o ambiente construído tem como principal pressuposto as restrições vigentes na legislação de uso e ocupação do solo, permitindo à iniciativa privada – proprietários de terrenos e imóveis na área da operação, empreendedores imobiliários e firmas – solicitar exceções a essas restrições para terrenos individuais ou agrupados, com base em propostas apresentadas segundo determinadas regras especificadas em lei, decretos ou editais públicos.

O pressuposto fundamental nas operações urbanas é que haja interesse do setor imobiliário na obtenção de benefícios urbanísticos, principalmente em relação aos limites impostos para a construção em altura, representado pelo coeficiente de aproveitamento e também em relação a mudanças de usos. Além desse *interesse* – que pode ser compreendido de modo difuso - é necessário que as novas construções tornadas possíveis

[10] O termo *lógica* é compreendido aqui no sentido de "conjunto de regras e princípios que orientam, implícita ou explicitamente, o desenvolvimento de uma argumentação ou de um raciocínio, a resolução de um problema, etc." (DICIONÁRIO AURÉLIO, 1999, CD-ROM).

pela flexibilização do zoneamento sejam, ao mesmo tempo, viáveis do ponto de vista do empreendedor. Tal viabilidade de empreendimentos implica que o valor adicional que deve ser pago pela outorga onerosa de benefícios seja compensada pela taxa de retorno que o empreendedor pretende obter com o empreendimento.

Embora do ponto de vista institucional tais operações possam ser propostas pelo setor privado, efetivamente nenhuma delas o foi, pois mesmo as operações Faria Lima e Água Espraiada - em áreas tidas como de interesse do setor imobiliário - foram encaminhadas através do executivo municipal.

Em termos da reconfiguração urbanística das áreas delimitadas, tais operações caracterizam-se por plano de natureza urbanística estabelecido por um conjunto de obras de infra-estrutura básica, principalmente em termos de modificações na estruturação do sistema viário, que viabilizariam o adensamento construtivo da área até um determinado limite. Tendo como referência tal limite, define-se um potencial de adensamento traduzido em “estoque de área construída adicional”. Esse procedimento que orientou as formulações iniciais das operações urbanas aqui examinadas, aparentemente não foi aplicado em relação à Operação Urbana Centro.

Ao mesmo tempo em que são previstas outorgas onerosas em relação a determinadas exceções à legislação com o objetivo de obtenção de recursos para a realização de programa de obras, outras exceções são concedidas sem contrapartida, a título de incentivar determinados atributos considerados desejáveis, em conformidade com diretrizes urbanísticas previstas nos estudos que fundamentam a operação e replicados na lei que a formaliza.

As solicitações em relação aos benefícios urbanísticos são feitas de modo individual, por empreendimento. Ou seja, lançada e regulamentada a operação como conjunto de regras e procedimentos que devem orientar as ações dos atores privados e dos agentes públicos, sua efetivação dependerá das intenções e ações individualizadas e não coordenadas de empreendedores e proprietários individuais em relação ao conjunto de imóveis – terrenos edificados ou não edificados – existente na área da operação. Essas intenções podem chegar a constituírem-se como propostas de empreendimentos viáveis frente às condições presentes na área de operação. Essas condições incluem, entre outras, preços de terrenos, perfil do empreendimento, avaliação de demanda, localização desejável, viabilidade técnica e construtiva, condições de financiamento, estimativas de riscos, estimativa da taxa de retorno, e também o valor a ser pago em contrapartida pelos benefícios urbanísticos.

Preenchidas as condições para a realização de propostas, estas são apresentadas para análise e aprovação dos agentes públicos, que operam segundo procedimentos definidos e sob regras estabelecidas – mas sujeitas, assim como as propostas, a margens de

variação e de interpretação que requerem decisões que extrapolam o âmbito técnico, aproximando-se da esfera política. Esse é o papel desempenhado pela CNLU no período analisado – dirimir dúvidas e resolver conflitos entre diferentes interpretações surgidas no processo concreto de aplicação das regras e procedimentos a um caso específico. Tais conflitos são originários de relações entre perdas e ganhos entre, de um lado, o interesse da coletividade formalmente representado pelos agentes do poder público - que atuariam em nome do interesse público - e de outro, os interesses privados de cada empreendedor. Essa é a forma particular e específica das parcerias público-privado assumida pelas operações urbanas analisadas.

Esse arcabouço lógico encerra aspectos problemáticos e algumas contradições. A realização das obras públicas e das primeiras novas construções que se beneficiariam da flexibilização do zoneamento tenderiam a provocar alta generalizada nos preços dos imóveis. Assim, a parcela inicial de capital necessário para a viabilização de novos empreendimentos seria aumentada, o que implicaria progressiva diminuição na taxa de retorno de futuros empreendimentos. A diminuição no ritmo de novos empreendimentos por sua vez provocaria uma diminuição no ritmo de arrecadação da outorga onerosa. Assim, haveria também diminuição no ritmo das obras públicas previstas no programa de obras – se não forem empregados recursos orçamentários suplementares. As obras que se encontram por último na ordem de prioridades serão as mais prejudicadas – ou serão realizadas com recursos públicos, na situação de parca arrecadação por meio de outorga onerosa. Em função da própria lógica das operações, a prioridade tende a ser dada às obras que provocam maior valorização da área, em geral viárias, em detrimento de outras que trariam menores ou menos imediatos benefícios aos empreendimentos privados - ou maiores benefícios públicos. Assim parece ter ocorrido em relação a espaços públicos e equipamentos voltados para a população em geral – por exemplo, praça e terminal de transportes no Largo da Batata (operação Faria Lima) e Habitações de Interesse Social.

A definição das prioridades em relação à realização de obras encontra-se principalmente sob a responsabilidade do prefeito ou de seus representantes – ou seja, tende a adquirir um caráter propriamente político no sentido de beneficiar determinados setores, classes ou agrupamentos sociais em detrimento de outros. Dependendo da coalizão de forças sociais à frente da administração municipal, representadas pelo prefeito, seu partido e suas articulações políticas, as prioridades irão variar. A própria necessidade de utilização efetiva do instrumento – ou dos recursos por meio deles gerado – sofre variações. As diferenças entre as administrações de Mário Covas e Luiza Erundina – com orientação redistributiva em relação aos benéficos gerados – e as administrações de Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta – com orientação privatizante - em relação às condições e modalidades de implementação do instrumento podem ser interpretadas como evidências do que foi afirmado.

O adensamento através da construção em altura – ou verticalização – acontece principalmente em relação a três usos da edificação: edifícios de escritórios, hotéis e moradias. Assim as solicitações de outorga onerosa nas áreas de operação tenderão a ocorrer em relação a esses três usos.

Em relação ao caráter redistributivo das operações, os benefícios públicos de caráter mais amplo, entre os quais a produção de habitação subsidiada – ficam restritos à área das operações – dispositivo consolidado no Estatuto da Cidade, como já mencionado. É notável que a obtenção de áreas para equipamentos públicos e áreas verdes fique em geral subordinada à existência de propostas que incluam doações de áreas para o poder público. Desse modo, a criação de novos parques, praças e espaços públicos abertos - com exceção daqueles vinculados diretamente às obras viárias ou à valorização imobiliária - permanece subordinada a interesses privados. Notável também que nas operações urbanas examinadas não seja mencionada a necessidade de obtenção de áreas – terrenos - para a construção de equipamentos públicos de educação, saúde, cultura, e que não tenham sido encontradas estimativas de incremento da necessidade de prestação desse tipo de serviços em função do aumento da população como decorrência do adensamento. A única exceção ocorre em relação às primeiras formulações da operação Água Espraiada. Permanecendo indefinida a questão da provisão desses serviços de natureza pública, fica aberta a possibilidade de seu fornecimento por entidades de direito privado.

Esses são os elementos fundamentais da lógica das operações urbanas, presentes em todas as operações examinadas. Essa estruturação básica do instrumento, ao mesmo tempo em que expressa um conjunto de relações sociais que ocorrem em relação ao espaço urbano ou ambiente construído, é parte de processos sociais mais amplos de produção do espaço, conforme afirmado no início deste trabalho. A seguir, as operações urbanas serão relacionadas a esses processos, tais como vêm se desenvolvendo na aglomeração urbana de São Paulo – urbanização, imobiliário e institucional.

8.3. Operações Urbanas e metropolização

Objetivo desta seção é situar as Operações Urbanas focalizadas em relação ao processo de urbanização recente, ou seja, em relação às transformações no processo metropolitano de São Paulo. Trata-se de abordar essas aplicações do instrumento em termos de sua localização espacial e de sua articulação a processos de transformação que ocorrem em diversas escalas territoriais, mostrando que a escala local intra-urbana dos setores territoriais definidos pelos perímetros de aplicação do instrumento só pode ser compreendida quando articulada a processos mais gerais de transformação do território. Papel preeminente nesses processos é desempenhado pelo conjunto de transformações

associadas à reestruturação das atividades econômicas – financeiras e produtivas - em escala mundial.

A formação da metrópole paulista, seu crescimento e sua expansão territorial, a sua crescente importância política e econômica na formação social brasileira estão associados ao processo de desenvolvimento industrial do país, no qual a concentração industrial na cidade e na região de São Paulo, desempenhou papel preponderante. Nas décadas de 1950 a 1970, com a instalação e desenvolvimento do complexo de indústria pesada – siderurgia, metalurgia e petroquímica - nos municípios que vieram a integrar a Região Metropolitana São Paulo - RMSP, particularmente os do ABC (São Bernardo, Santo André, São Caetano), articulando-se ao porto de Santos, essa concentração atingiu seu patamar mais elevado. A área da atual RMSP atingiu uma situação em que era responsável por 42,2% do valor da transformação industrial nacional e por 74, 6% da estadual sendo que o município de São Paulo era responsável por mais da metade do valor de transformação industrial (64,0%) da região metropolitana (SCHIFFER, 2004, p. 168).

Tal processo de concentração industrial foi acompanhado pelo crescimento das áreas periféricas e das aglomerações urbanas ao seu redor, expandindo a ocupação urbana de forma contínua. Essa expansão em grande parte ocorreu sob a forma de urbanização precária e aparentemente desordenada, por meio de loteamentos irregulares e sem infra-estrutura mínima acompanhados por sistemas de autoconstrução de moradias, abrigando os contingentes populacionais, sobretudo de origem rural, que migravam para a região atraídos pelas oportunidades de emprego e de renda proporcionadas pelo crescimento industrial e pela grande variedade de atividades produtivas (p. ex. a construção civil) e terciárias (comércio, serviços) complementares[11]. O crescimento populacional resultante desse processo foi significativo. Em 1960, 4,8 milhões de habitantes - mais da metade, cerca de 51,3% da população estadual – estavam concentrados em algumas das cidades que hoje compõem a Região Metropolitana de São Paulo – RMSP (IBGE, Censos Demográficos 1950 e 1960). O município de São Paulo, apenas, concentrava mais de 3/4 desse contingente – 3,7 milhões de habitantes; enquanto na região do ABC concentravam-se 10 % da população metropolitana.

A partir da década de 1970 ocorre processo caracterizado na literatura como desconcentração industrial, que seria marcado pela migração de postos de trabalho na indústria para outras regiões do Estado e pela diminuição da participação relativa da RMSP e do município de São Paulo no valor de transformação industrial. Decisões de localização com base em fatores tais como alto preço da terra, redução de acessibilidade para as cargas, a intensidade e maior expressão dos movimentos sindicais, o fortalecimento de

[11] Francisco de Oliveira (2003 [1972]) fez excelente e ainda atual análise abordando os aspectos estruturais desse processo; Lúcio Kowarick (1993 [1979]) analisou as questões fundamentais relacionadas à urbanização precária e à produção da moradia nesse período. Ambos os autores assinalaram que a aparente desordem dessa forma de crescimento urbano correspondeu a mecanismos postos em marcha pelas necessidades e condições particulares do crescimento econômico nesse período.

movimentos ambientalistas e deterioração da qualidade de vida foram apontados como responsáveis por essa desconcentração (CANO, 1998; NEGRI, 1994; e PACHECO, 1998 - apud ALVIM, 2003). Schiffer (op. cit. p. 170-2) associou esse processo a condições externas e internas à formação social brasileira, tais como a reestruturação produtiva e gerencial ocorrida a partir da década de 1970 frente à crise econômica que se aprofundava nos países de capitalismo desenvolvido, em relação às primeiras; as conseqüências decorrentes do fim do "milagre econômico" e do colapso do II Plano Nacional de Desenvolvimento, acompanhadas da crescente organização e combatividade sindical em São Paulo e no ABC. A desconcentração seria portanto resultante de estratégias de localização de plantas industriais como parte de estratégias mais amplas de manutenção da lucratividade das empresas. Por outro lado Tinoco argumentou que essa desconcentração ocorreu no período de 1970 -85, e que daí em diante esse processo é caracterizado por um "impasse" - em que os termos da polaridade concentração-desconcentração não são suficientes para descrever a situação - devido à "mudança de patamares de decisão locacional, em resposta a uma mudança no padrão de desenvolvimento" (TINOCO, 2001, p. 55). Tal padrão de desenvolvimento fortemente apoiado nas novas tecnologias de teleinformática e de automação tenderiam a reiterar o papel estrutural das instalações industriais na RMSP, associadas a seus centros de comando localizados principalmente no município de São Paulo - mesmo com perdas relativas em termos de emprego – ou seja, aumento do desemprego - e de valor industrial transformado, e apesar das chamadas deseconomias de aglomeração.

Tal padrão de desenvolvimento, em termos de seus impactos na metrópole, não diminuiria o padrão de produção de desigualdades intra-metropolitanas ou intra-urbanas, mas tenderia a colocá-los em outro patamar, acentuando a funções desempenhadas pela cidade-região (SCOTT et al, 2001; LENCIONI, 2003) de São Paulo em relação à economia mundializada[12], provocando, por um lado, processos similares aos das cidades globais (SASSEN, 1998, 2001; SCHIFFER, 2004) dos países de capitalismo avançado, em setores territoriais e localizações específicas, caracterizados pela concentração de empreendimentos imobiliários voltados para a instalação de sedes de empresas multinacionais e de empresas do chamado "terciário superior" (FERREIRA, 2003; CARLOS, 2004), marcados em São Paulo, pelas regiões da concentração das camadas da população de altas rendas e dos equipamentos e serviços voltados para essa população, no quadrante sudoeste da aglomeração (VILLAÇA, 1998). Por outro lado, e em conjunto com a produção desses fragmentos urbanos conectados às cadeias de comando da economia mundializada, a continuidade de expansão das periferias ocupadas pela população de baixa

[12] Segundo Lencioni, a cidade de São Paulo afirma sua primazia concentrando os centros de poder e direção do capital industrial, financeiro e atividades do terciário superior tais como serviços de auditoria contábil, de consultoria financeira, de seguros, de engenharia industrial e tecnologia de computação, propaganda, marketing, etc. apoiadas nas redes de comunicação que constituem atividades imateriais, fundamentais para a direção do processo de reprodução do capital em geral, sem entretanto perder importância como centro industrial (LENCIONI, op. cit).

renda que sofre os efeitos da crescente diminuição dos empregos formais, da redução dos níveis salariais, da carência reiterada de investimentos em habitação, infra-estrutura urbana e serviços públicos (SCHIFFER, op.cit.; TOLEDO SILVA, 2000a; 2000b, 2004; MARICATO, 1994,1996).

Trata-se portanto de um processo de concentração de investimentos públicos e privados em determinadas regiões da cidade, ao mesmo tempo em que são mantidos os padrões de expansão periférica dos períodos precedentes, tendendo a uma dualidade intra-urbana crescente (SCHIFFER, op. cit.; TASCHNER e BOGUS, 2000). Essa dualidade tem expressão em desigualdades extremas – com relação a renda, acesso a infra-estruturas e equipamentos públicos, e com evidente expressão espacial.

> "a polarização social, visível quase 'a olho nu' quando se analisa a metrópole de São Paulo, ganha novos contornos: a pobreza se espalha por vários distritos do município, e observam-se verdadeiros 'enclaves de riqueza' na região Sudoeste [...]" (TASCHNER e BOGUS, op. cit. p. 249).

Esse processo de concentração de atividades econômicas, empregos e renda ocorre em conjunto com uma diminuição relativa e progressiva da população nas áreas centrais, processo analisado por Alvim (2003). Com base em estudos anteriores e análises próprias, a autora afirmou que nos últimos dois Censos Demográficos do IBGE (1991 e 2000) os resultados apontaram para uma reversão das tendências de intenso crescimento populacional da RMSP ocorrido em décadas anteriores. As taxas geométricas de crescimento populacional da RMSP reduziram-se de 4,46% ao ano na década de 1970 para 1,87% ao ano, no período 1980/1991, e 1,43% ao ano, no período seguinte, 1991/2000. A autora apontou que os ritmos de crescimento populacional dos distritos centrais frente àqueles apresentados pelos distritos periféricos apresentaram grandes diferenças. O número de distritos do município de São Paulo com taxas negativas de crescimento populacional cresceu de 34 em 1991 para 55 no ano de 2000, em sua maior parte na área central, no chamado centro expandido ou em sub-centros importantes, em áreas dotadas de infra-estrutura e com padrão consolidado de urbanização. Por outro lado, o número de distritos, com expressivas taxas de crescimento populacional (acima de 3%), aumentou de 18 distritos em 1991, para 27 em 2000, todos localizados em áreas periféricas.

A contraposição entre esses dois processos indica uma tendência geral de concentração de maior parcela das rendas em mãos de uma parcela menor da população que pode ter acesso a moradia nas áreas mais equipadas – as elites mais tradicionais, mas

também as classes médias compostas por funcionários qualificados - ao mesmo tempo em que aumenta a parcela da população nas áreas mais afastadas e menos equipadas[13].

O conjunto das Operações Urbanas e a reiteração do centro metropolitano e de suas periferias

Pelo seu caráter e sua extensão, as Operações Urbanas assumem inegavelmente uma dimensão metropolitana, colocando-se dentro de áreas onde atuam os principais vetores de expansão das atividades corporativas ligadas ao setor terciário e ao comando da economia, que constituem o eixo principal de articulação do chamado centro expandido do município central da RMSP. Como observa Villaça (1998, p. 261-266) o centro da cidade é um só, por mais que haja deslocamento de atividades consideradas centrais.

Observando mapas de grande escala, o centro da aglomeração metropolitana, expandido e diferenciado em novas estruturas e funções, estende-se aproximadamente em forma triangular, tendo por lados os rios Pinheiros a oeste, e Tietê a norte; na direção sudoeste-nordeste, o Mini Anel Viário que liga a Marginal do Pinheiros com a Marginal do Tietê pela seqüência da Avenida dos Bandeirantes. Essa é a área que concentra as funções metropolitanas mais importantes e o maior número de empregos na metrópole.

As Operações Urbanas aqui examinadas localizam-se dentro desses limites, com exceção da Operação Urbana Água Espraiada, que mesmo assim, encontra-se nas proximidades da Avenida dos Bandeirantes, ou seja, junto ao limite sul do chamado centro expandido.

Em relação aos bairros de moradia, essas operações localizam-se junto a bairros de altas rendas. A operação Centro, os bairros de Higienópolis e Pacaembu; as operações Faria Lima e Água Espraiada junto aos bairros-jardim na região de Pinheiros, Morumbi e Santo Amaro; a operação Água Branca, junto aos bairros de Perdizes e Pacaembu.

Se aceitarmos que existe correlação entre a concentração de espaços para escritórios e concentração espacial de funções de comando sobre a economia representada pelas sedes e instalações de firmas, as Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada aderem às regiões onde ocorre a maior concentração de edifícios com instalações e equipamentos mais modernos. Empreendimentos na área da Operação Urbana Água Branca, localizando-se externamente a esse vetor principal de expansão, manifestam tendência à ocupação de outras áreas da cidade adaptadas a essas novas demandas. As Operações Urbanas Anhangabaú e Centro também aderem a áreas de concentração de espaços corporativos, mais antigas e com menor oferta de instalações modernas. A

[13] Em estudos reunidos em publicação recente, Marques e Torres apontaram que as interpretações gerais que tendem a produzir interpretações homogêneas para grandes áreas urbanas baseadas na oposição centro-periferia devem ser aprofundadas para refletir melhor a grande heterogeneidade de grupos sociais e de condições de urbanização que ocorrem em setores territoriais específicos e que em geral não são detectadas pelas análises baseadas em dados censitários por distrito. (MARQUES e TORRES, 2005). Embora essas afirmações sejam importantes, a oposição centro-periferia justifica-se do ponto de vista de apontar os processos em uma escala maior de agregação.

Operação Centro encontra-se na região que maior volume de investimentos públicos recebeu ao longo do tempo, região essa que passa por um processo de desvalorização relativa frente à concorrência de outras áreas.

Em relação ao sistema de circulação e transportes, o que pode ser ressaltado é a alta acessibilidade das áreas de operação em nível e escala metropolitana. Essa conectividade através da infra-estrutura de transportes é proporcionada principalmente pelo sistema viário – ou seja, em sentido radial, pelos principais corredores arteriais de acesso do setor sudoeste da metrópole à área central, mas também pelas vias perimetrais – o Mini Anel Viário e o Anel Viário Metropolitano e, mais recentemente, pelo tramo Oeste do Rodoanel, ligando a Rodovia Régis Bittencourt na região de Embu à Rodovia dos Bandeirantes, na região de Perus. O sistema viário é suporte principalmente para o tráfego de automóveis, mas também para veículos leves utilizados para transporte de cargas com alto valor agregado e para prestação de serviços. Também o sistema de transporte de massa, metrô e ferrovias, dá acesso às áreas de operação, ou virão a dar em breve. As linhas de trens de passageiros da CPTM estão presentes em todas as áreas das operações aqui examinadas. Quanto ao Metrô, a Linha 2 Vermelha tem seu principal terminal na área da operação Água Branca; as duas principais linhas atravessam a área da operação Centro em sentido norte-sul e leste-oeste, e também a próxima linha a entrar em operação; a região da Avenida Faria Lima contará com estação e terminal da Linha 4 no Largo da Batata; a operação Água Espraiada, em seu extremo leste tem o terminal Jabaquara e será atravessada pela Linha 5 Lilás na altura da Avenida Santo Amaro. A própria área central, evidentemente é a área mais acessível. Em relação ao sistema de transporte coletivo sobre pneus, as áreas das operações urbanas aqui analisadas contam com vias arteriais que, mesmo antes dos corredores de ônibus, contavam com grande fluxo de transporte coletivo: as Avenidas Francisco Matarazzo; Marquês de São Vicente, Rebouças; o sistema binário com as Ruas Cardeal Arcoverde, e Teodoro Sampaio; as Avenidas Santo Amaro e João Dias. Em relação ao acesso ao transporte aéreo, as áreas das operações Faria Lima e Água Espraiada encontram-se próximas e conectadas por vias arteriais ao Aeroporto de Congonhas, enquanto aquelas da Água Branca e Centro têm acesso mais direto ao aeroporto em Guarulhos, por via expressa e rodovia.

Em relação às demais infra-estruturas, as áreas dessas operações encontram-se na região de maior oferta de serviços e maior conectividade das redes de infra-estrutura (TOLEDO SILVA, 2000a, 2000b) que como vimos, coincide com o chamado centro expandido.

8.4. Operações Urbanas e processo imobiliário

O principal pressuposto nas operações urbanas, como foi visto em pontos anteriores deste trabalho, é o interesse imobiliário que possibilita a venda de potencial construtivo. Como também já foi mencionado, o interesse imobiliário é traduzido pelas possibilidades de realização de uma taxa de retorno comparável a outros tipos de investimento de capital. A seguir serão feitas considerações sobre as relações entre as operações urbanas analisadas e o setor imobiliário.

A produção imobiliária privada em São Paulo sempre desempenhou um papel importante no processo de urbanização. Analisando a trajetória de desenvolvimento do mercado imobiliário em São Paulo, Adriano Botelho apontou o início da constituição de um capital propriamente imobiliário por volta da década de 1920, a partir de aplicações de capitais excedentes proveniente das atividades cafeeiras, industriais e comerciais. A produção imobiliária para renda – habitações, oficinas, lojas e, pouco depois, edifícios de escritórios e habitação verticalizada na área central[14] – combinava-se com atividades de loteamento. Nas décadas de 1940 e 1950, em função do grande crescimento populacional da cidade e da escassez relativa de habitações e de terrenos próximos à área central, os loteamentos expandiram-se para regiões mais distantes em intenso processo especulativo, acentuado nas décadas de 60 e 70, contribuindo para a formação de "uma vasta periferia com precárias condições de vida" configurando um processo de "implosão-explosão"[15] da cidade (Botelho, 2006 p. 242). A partir da criação do Banco Nacional da Habitação – BNH, peça fundamental da modernização do sistema financeiro público e privado instaurada pelo regime militar, houve mudança substantiva nos processos de financiamento da produção imobiliária e na organização do setor da construção civil, mediante recursos destinados principalmente a sustentar o processo de verticalização voltado a suprir as demandas habitacionais das classes médias e de mais altas rendas da população. Na década de 80, acompanhando os processos de reestruturação produtiva acima mencionados, há uma crescente participação do capital financeiro na produção imobiliária, contribuindo para "uma produção do espaço através de estratégias monopolistas" (id. ibid. p. 244). Com a crise das décadas de 80 e 90 e a extinção do BNH em 1986, e com as classes médias sofrendo perdas substanciais em seu poder aquisitivo, a produção imobiliária habitacional nas áreas mais centrais passou a dirigir-se aos segmentos de mais altas rendas, e dirigidos às classes médias em bairros mais afastados ou e antigas áreas industriais, inclusive com a participação de cooperativas e consórcios habitacionais.

O autor também afirmou que o mercado destinado às camadas de mais altas rendas é mais imune às crises econômicas e depende menos de financiamentos públicos e privados - portanto apresenta menores riscos, pode-se acrescentar. A partir de meados da

[14] Processo analisado por Nádia Somekh (1987 e 1997).
[15] Conforme termo de Lefebvre (1999, apud BOTELHO id. ibid.).

década de 90, com a regulamentação dos Certificados de Recebíveis Imobiliários – CRIs e a instituição dos Fundos de Investimentos Imobiliários –FII vinculados ao capital financeiro, houve uma "reafirmação do vetor sudoeste da cidade como área de valorização privilegiada" em função de grandes investimentos já realizados na região - *shoppings*, centros empresariais, universidades privadas, hipermercados (id. ibid. p. 246). Mais recentemente, a concentração das camadas de mais altas rendas no vetor sudoeste teria se expandido em direção ao sul:

> "Em 2002, 63% dos lançamentos de alto padrão que ocorreram na grande São Paulo concentraram-se nos distritos de Moema (597 lançamentos), Campo Belo (488 lançamentos), Morumbi (406 lançamentos), Jardins (23 lançamentos), e Alto de Pinheiros (130 lançamentos)." (Id. ibid. p. 246, citando artigo de Amarílis Lage, "Desequilíbrio distancia bairros de São Paulo", Folha de São Paulo, Caderno Especial Imóveis, 19/01/2003, p.2).

Significativa também tem sido a produção de condomínios fechados, localizados principalmente nas regiões sul e oeste da metrópole, com acesso pelas principais rodovias – Santana do Parnaíba, Carapicuíba, Cotia, Barueri. Uma parte das classes médias tem deixado as áreas mais centrais para instalar-se nessas áreas mais afastadas, em processo que Caldeira interpretou como "suburbanização incipiente", em referência ao modelo norte-americano (CALDEIRA, 2000, p. 262).

Ana Fani Alessandri Carlos interpretou a recente expansão da produção imobiliária no que chamou de "eixo empresarial-comercial"[16] em relação à necessidade de expansão de investimentos e ativos financeiros voltados para a "produção do espaço, como mercadoria passível de geração de lucros maiores do que para o setor industrial, em crise" (CARLOS, 2004, p. 58). Tais empreendimentos são principalmente destinados a abrigar funções relacionadas a tendências da economia mundializada de expansão dos serviços de gestão e comando – "produtos imobiliários ... voltados à realização do setor de serviços modernos" (id. ibid. p. 60). Em relação aos empreendimentos e sua relação com o capital financeiro, afirma:

> "As necessidades de reprodução dos investimentos ligam-se ao fato de que se produz o edifício como uma mercadoria voltada ao desenvolvimento de uma atividade econômica (no caso serviços), ao mesmo tempo em que o transforma em uma mercadoria para o mercado financeiro sob a forma de investimento"(id. ibid. p. 59-60).

O desenvolvimento de empreendimentos comerciais – edifícios de escritórios - hotéis, *shoppings* - voltados para o moderno terciário é apontado pela autora como vinculado ao capital financeiro. Estudos recentes têm apontado que grande parte dos

[16] Área que vai do centro da cidade até a Marginal Pinheiros, tendo a como limites as ruas da Consolação e Cardeal Arcoverde ao norte, a região do Ibirapuera, Moema, Aeroporto, de Congonhas, Avenida João Dias até a Marginal, incluindo a Avenida Faria Lima e estendendo-se junto à Marginal ata a Avenida Guarapiranga, ao sul. (id. ibid.).

empreendimentos imobiliários comerciais é assegurada pela sua venda a investidores institucionais, principalmente fundos de pensão – que passam a ser seus proprietários, alugando-os a terceiros[17]. (FERREIRA, 2003; NOBRE, 2000; WILDERODE, 2000; FIX, 2000). Tais colocações reforçam a abordagem colocada no início deste trabalho, no sentido da confirmação da tendência apontada por Harvey em direção à transformação dos bens imobiliários em ativos financeiros. E reforça também o papel das estimativas da taxa de retorno dos empreendimentos – associadas à renda futura (capitalizada) passível de ser obtida pela locação do empreendimento capitalizada[18].

As considerações acima permitem uma discussão mais aprofundada dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – os CEPACs, que será realizada em seguida.

Os CEPACs em relação à viabilização de empreendimentos.

Como já visto na Seção 4.6, tratando da Operação urbana Faria Lima, os CEPACs representam uma sofisticação do mecanismo de outorga onerosa, desvinculando-o dos terrenos concretos e permitindo que a administração obtenha arrecadação antecipada de recursos para a realização de obras vinculadas às operações urbanas. Em seguida, serão desenvolvidas algumas considerações sobre esses títulos em relação à viabilização de empreendimentos imobiliários, retomando o caso de sua aplicação na Operação Urbana Faria Lima, anteriores à sua regulamentação pela Comissão de Valores Imobiliários - CVM.

Como já mencionado, na área da operação Faria Lima cada CEPAC equivalia a um número variável de metros quadrados adicionais, conforme a localização do terreno em relação aos subsetores definidos pela lei (cf. Quadro 4.1, Capítulo 4). No subperímetro do Itaim, entre as Avenidas Cidade Jardim e Juscelino Kubitschek, o CEPAC equivalia a 1,5 m² de área construída computável adicional, enquanto no subperímetro de Pinheiros cada CEPAC equivalia a 6 m² de área adicional. O principal "alvo" nas vendas dos CEPACs teriam sido os Fundos de Pensão, considerados os únicos agentes capazes de viabilizar a Operação. O Secretário de Planejamento da época afirmou que "quem tem recursos para investir no mercado imobiliário são os Fundos de Pensão. Sem eles, não é possível esta operação". (Folha de São Paulo, 06/11/95, p 3-5, apud SOMEKH et al, 2001). Tal declaração evidencia que os recursos depositados nos fundos de previdência privada são tomados como capitais disponíveis para operações imobiliárias e é significativo o fato de

[17] Alberto Cuce Nobre fez um estudo detalhado dos empreendimentos realizados pela Construtora Birmann e entre os 19 empreendimentos com informações mais completas 10 tinham fundos de pensão como proprietários, 4 eram de instituições financeiras e dos cinco restantes, um era da própria construtora (dados extraídos da tese de Nobre (2000) Anexo II).

[18] Embora a viabilização de empreendimentos habitacionais para a população de altas rendas tenha pontos de semelhança, com a viabilização desse tipo de empreendimento comercial, não é possível afirmar que obedeçam à mesma lógica. Há indícios de que esses procedimentos sejam mais complexos e variem de acordo com as características do empreendimento, sua localização específica e o perfil do público para o qual é voltado. Uma possível explicação é que a produção imobiliária é fundamentalmente voltada para venda e não para locação, em função das normas jurídicas que protegem os locatários. Não foram encontrados estudos sistemáticos que aprofundassem a questão.

que quem fez tal declaração é um representante do poder público – à época sob a direção do prefeito Paulo Maluf..

Por outro lado, o caráter e a natureza dos CEPACs são evidenciados pelo relato dos estudos realizados pela SEMPLA para a determinação de seus valores de equivalência, em particular o estudo de 1998 para a revisão do valor básico de equivalência, feito por comissão de peritos (SEMPLA, 2000c p. 13-20)[19]. Esse estudo apontou diferenciais significativos na aplicação de CEPACs, mostrando que a determinação de um valor único do CEPAC, mesmo com a diferenciação de sua equivalência em área construída adicional para os diferentes subperímetros, teria diferentes conseqüências do ponto de vista de "fomento da política urbana almejada", ou seja, principalmente o adensamento construtivo através de outorga onerosa para financiamento do programa de obras e desapropriações. O estudo afirmou que dependendo do valor que fosse determinado para o CEPAC, entre os patamares de R$ 400,00 e R$ 900,00, seriam viabilizados ou inviabilizados determinados tipos de empreendimentos por intermédio dos mecanismos da Operação Urbana. Nas simulações realizadas, patamares mais baixos (de R$400,00 a R$ 500,00) não representariam obstáculos à participação de nenhum tipo de empreendimento em nenhuma das regiões. À medida que o valor aumentasse, progressivamente seriam excluídos determinados tipos de empreendimentos em determinadas áreas. No patamar mais elevado (de R$ 800,00 a R$ 900,00), supunha-se que apenas empreendimentos de comércio e serviços no subperímetro de Vila Funchal e residenciais no de Uberaba requereriam participação na Operação Urbana.

> "Portanto, o que deveria ser perseguido, era o ponto de equilíbrio entre esses dois interesses, o público e o privado, expresso em valor equivalente de Cepac que pudesse equalizar o valor de contrapartidas nas Áreas Indiretamente Beneficiadas e nas Áreas Diretamente Beneficiadas e que fosse, também, adequado do ponto de vista do mercado" (id. ibid. p. 19).

Desse modo, na determinação do valor do CEPAC, há claramente o pressuposto do interesse imobiliário como taxa de retorno do empreendimento, pois os CEPACs representam uma inversão de capital inicial equivalente à aquisição de terreno para construção. A efetivação da demanda por CEPACs estará portanto, diretamente vinculada à valorização futura esperada para os imóveis – principalmente terrenos a obter para novos empreendimentos – em função da remodelação ou requalificação urbanística promovida pelas obras constantes do programa de obras.

Do mesmo modo que qualquer título financeiro – apesar de em sentido estrito não sê-lo – há expectativas especulativas em relação a seu valor, embora não possa ser regatado como moeda e portanto, apresentando liquidez muito reduzida em comparação

[19] Foi com base nesse estudo e nessas considerações que o valor unitário CEPAC foi determinado em R$ 750,00 pela Resolução da CNLU 110/98.

com outros títulos. O direito de construir tantos metros quadrados em tal área, dentro de uma Operação Urbana determinada, pode simplesmente desmanchar-se no ar (volatilizar-se), principalmente em função de não haver possibilidade de empreendimentos que satisfaçam as expectativas de retorno estabelecidas pelos empreendedores. O que pode acontecer principalmente em função de não haver compradores (investidores e/ou usuários) dispostos a arcar com os preços finais dos imóveis, ou locatários que possam pagar aluguéis que garantam a renda esperada para o capital invertido. Pois nesses preços finais de venda e locação, encontram-se embutidos o capital invertido nos terrenos, os custos de produção das edificações, diversos custos associados ao financiamento, comercialização e administração do empreendimento, e os retornos de todos os capitais envolvidos.

Operações Urbanas e vantagens comparativas

As questões fundamentais em relação aos empreendimentos imobiliários referem-se à sua localização e aos atributos que lhe são inerentes, conforme já colocado ao princípio deste trabalho[20]. Desse modo, as vantagens comparativas identificadas pelos empreendedores nas operações urbanas serão explicadas pelos diferenciais que apresentam - em termos de taxa de retorno, riscos, liquidez e tempo de imobilização do capital - em relação a outras operações urbanas e a outras áreas na cidade, podendo vir a sê-lo também em relação a outras cidades.

Em relação às operações urbanas, a hipótese de concorrência monopolística (cf. Seção 1.2) parece ser plausível para explicar as diferenças entre os resultados em termos de venda de potencial de construção adicional para as diferentes operações – as localizações na região da Faria Lima apresentaram - pelo menos por um determinado período e considerada do ponto de vista dos empreendedores - atributos que não encontravam equivalente nas outras áreas de operação ou em outras áreas da cidade, proporcionando-lhe características de monopólio.

Desse modo, do ponto de vista do empreendedor, as condições necessárias e suficientes para a viabilização de empreendimentos na área da Operação Faria Lima estiveram presentes e foram superiores aos de outras regiões da cidade e a outras áreas de operação urbana por um período de tempo de cerca de cinco anos (como será visto no próximo capítulo), satisfazendo as condições de maior taxa de retorno, menores riscos, maior liquidez e menor tempo de imobilização do capital de empreendimento.

Um conjunto combinado de condições propícias para novos empreendimentos estava presente antes mesmo do início da operação, a saber: a localização no setor sudoeste, nas proximidades das áreas de moradia das camadas de população de mais altas

[20] Sam Lieber, presidente do Alpine Global Real Estate Fund - importante fundo imobiliário de atuação internacional - em entrevista a Miki Tanikawa (International Herald Tribune, Saturday, March 29, 2003), afirmou: “Real estate is about location, and location is about visibility and access”. Em tradução livre: "Imobiliário é localização, e localização é visibilidade e acessibilidade".

rendas; preços de terrenos relativamente mais baixos que em outras regiões de concentração de edifícios de escritório em função de restrições do zoneamento (principalmente os terrenos localizados em Z2); a existência de um sistema viário estrutural que proporcionando alta acessibilidade e conectividade; o precedente da transformação da antiga Rua Iguatemi em avenida e a existência do projeto de seu prolongamento; a crescente concentração de estabelecimentos de comércio e serviços sofisticados na região próxima aos bairros-jardim; o processo de verticalização ocorrido nas zonas de uso próximas e também dentro da área de operação que permitiam coeficientes de aproveitamento mais altos; a demanda por edifícios de escritórios em padrões atualizados por parte de empresas, particularmente multinacionais, em função do crescimento do setor terciário vinculado às atividades de controle e comando da produção e dos fluxos financeiros. Assim, as vantagens comparativas em relação a outras áreas que contavam ou que passaram a contar com operação aprovada – Centro e Água Branca – eram evidentes. Aberta a avenida e flexibilizado o zoneamento, tais vantagens seriam altamente potencializadas, mesmo com a obrigatoriedade de compra de potencial construtivo para atingir a máxima verticalização.

Assim, a Tabela 8-1 apresentada na primeira seção deste capítulo encontra uma explicação mais satisfatória que a simples falta de interesse por parte de empreendedores, com operações urbanas apresentando-se como “produto que ninguém quer comprar”. Em relação à configuração atual do setor de empreendimentos imobiliários, associado com a viabilidade dos empreendimentos compreendidos como ativos financeiros – e portanto acessíveis a uma pequena parcela das empresas e da população - as áreas de operação urbana podem ser compreendidas como áreas de operação imobiliária privilegiada dentro do chamado centro expandido. Entretanto, para que se viabilizem, devem satisfazer às condições implícitas no “interesse imobiliário”, conforme foi explicitado aqui.

8.5. Regulamentação, desregulamentação e operações urbanas.

As operações urbanas definem-se como flexibilização das restrições da legislação de uso e ocupação do solo em um setor delimitado da cidade, onde empreendedores e proprietários de imóveis podem obter benefícios em relação à legislação mediante outorga onerosa. Compreender as Operações Urbanas em relação a seus aspectos institucionais é principalmente compreender o papel desempenhado pelo zoneamento na ordenação do território, o processo de sua implantação e as modificações que sofreu, estabelecendo assim a situação das Operações Urbanas em relação a esse conjunto de elementos. Estes serão os temas desenvolvidos na próxima seção.

Zoneamento em São Paulo

A introdução da discussão sobre a necessidade de aplicação do zoneamento, em São Paulo, remonta ao terceiro decênio do século passado[21], embora limitações específicas em relação a características físicas das edificações e a atividades permitidas estivessem presentes desde as primeiras disposições normativas instituídas pelo poder público nos instrumentos legais que disciplinavam os usos do solo e as atividades urbanas, que foram sucessivamente estabelecidos a partir do Código de Posturas de 1866[22].

Limites máximos de área construída em relação à área dos terrenos através de um "coeficiente de aproveitamento" foram pela primeira vez efetivamente estabelecidos para toda a cidade pela Lei Municipal n° 5.261 de 1957[23]. Em edifícios de habitação coletiva – apartamentos e hotéis – a área construída não poderia ultrapassar o limite de 4 (quatro) vezes a área do lote, enquanto em prédios comerciais – escritórios, consultórios e afins – o limite máximo foi fixado em 6 (seis), excetuando-se desse cálculo as áreas para estacionamento de veículos. A mesma lei também fixou o limite máximo para a densidade residencial líquida[24] de 600 habitantes por hectare, com objetivos de controle do adensamento e da verticalização, além de uma quota de área de terreno mínima de 35 m^2 para cada unidade habitacional em edifícios de apartamentos.

Entretanto, o zoneamento de usos e ocupação do solo com a definição de parâmetros urbanísticos gerais foi estendido a todo o território do município apenas com a

[21] .José Marinho Nery Jr. no primeiro e segundo capítulos de seu estudo sobre o zoneamento em São Paulo, fez uma reconstituição dos antecedentes da instituição do instrumento do zoneamento para esta cidade (NERY JR., 2002, p.24-108).

[22] Entre os autores que trataram do tema, Tânia Wakisaka (1991, p. 51-62) enumerou e discutiu esses dispositivos segundo a perspectiva das formas de controle e regulamentação dos usos do solo, propondo a seguinte periodização e suas respectivas características: *i*) do início do século passado até 1934, regulamentação de construções e arruamentos e legislação sanitária; *ii)* 1934 a 1957, definição de regras de uso e ocupação do solo para a área central e para alguns bairros; *iii)* 1957 a 1966, definição de limites de construção para controle de densidades e de aproveitamento; *iv)* 1966 a 1972, definição de usos e limites para aproveitamento dos terrenos em áreas específicas da cidade; *v)* após 1972 com a instituição do zoneamento, de modo global, consolidando os dispositivos precedentes e definindo parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para todo o território do município. José Marinho Nery Jr., desenvolvendo estudo sobre o zoneamento paulistano como política urbana, propôs a seguinte periodização em fases para o que denominou como "antecedentes do zoneamento geral" (NERY JR., 2002, p. 287-8): *i*) 1866 a 1931, controle social do espaço através do controle da ocupação dos lotes e das características (volume, altura e estética) das edificações, com normas para usos e atividades em geral separadas das normas de ocupação do solo; *ii*) 1931 a 1947, normas de uso e ocupação integradas, com predominância de dispositivos legais com o objetivo de criação ou preservação de áreas exclusivamente residenciais; *iii*) 1947 a 1957, estabelecimento de regras de zoneamento para núcleos comerciais, áreas estritamente residenciais e "introdução de novos parâmetros urbanísticos, principalmente, o coeficiente de aproveitamento"; *iv*) 1957 a 1972, estabelecimento de normas válidas para todo o território do município, mas ainda em caráter parcial, com exceção do limite de potencial construtivo estabelecido pela Lei n° 5261/57. Uma quinta fase (ou etapa), de 1972 a 1986, é mencionada pelo autor, tendo como características as sucessivas modificações dos dispositivos legais buscando "solucionar os conflitos existentes entre a lei [de zoneamento] e o mercado imobiliário" (id. ibid. p. 281). Sarah Feldman, analisando o processo de constituição do "zoneamento compreensivo" articulado à institucionalização do planejamento urbano como atividade específica e função de governo, parte do aparato de Estado, delimita como período decisivo para tal aquele que vai de 1947 a 1972 (FELDMAN, 1996, p.8).

[23] Para Wakisaka essa lei "representou uma grande alteração no tratamento dado pela legislação às questões urbanas, na medida em que introduziu o mecanismo de limitar a área construída em função da área do lote" (WAKISAKA, op. cit. p. 59). Uma reconstituição do contexto em que a chamada "Lei de Anhaia" – pois foi originalmente proposta por Anhaia Melo em 1954 - foi promulgada encontra-se em Nery Jr. (op.cit. p. 89-99). Osello (1982, p. 226), Somekh (1987, p. 115) Meyer (1990, p. 169-171), Wilderode (1994, p. 74) e Feldman (op. cit. p.110-112) também apresentam análises dessa lei, de seus antecedentes e de suas implicações.

[24] Definida como resultado da relação entre o número máximo de habitantes e a área do terreno utilizado para fins residenciais. O número de habitantes era presumido - 4 pessoas por unidade de habitação. Assim, uma quadra com 1 ha (10.000 m^2) comportaria um máximo de 150 unidades habitacionais.

Lei Municipal 7.815 de dezembro de 1972, que definiu e regulamentou as zonas de uso e ocupação do solo estabelecidas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI[25].

A referida Lei estabeleceu os seguintes índices: coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, além de estabelecer regras para afastamento das edificações em relação aos limites dos terrenos - os recuos. A taxa de ocupação (TO) e o coeficiente de aproveitamento (CA) corresponderam às seguintes fórmulas:

$$\textbf{T.O.} = \frac{\text{área de projeção da edificação}}{\text{área do terreno}}$$

$$\textbf{C.A.} = \frac{\text{área de construção}}{\text{área do terreno}}$$

A lei definiu também um conjunto de categorias de uso que possibilitava a classificação dos usos do solo em função das atividades urbanas que podiam ser desenvolvidas nos terrenos privados, conforme a tabela a seguir.

Categorias de Uso	Sigla
Residência unifamiliar	R1
Residência multifamiliar	R2
Conjunto residencial	R3
Comércio varejista de âmbito local	C1
Comércio varejista diversificado	C2
Comércio atacadista	C3
Indústria não incômoda	I1
Indústria diversificada	I2
Indústria especial	I3
Serviços de âmbito local	S1
Serviços diversificados	S2
Instituições de âmbito local	E1
Instituições diversificadas	E2
Instituições específicas	E3
Usos especiais	E4

Fonte: Lei 7.688 / 71, Art. 20

Tabela 8-2. Categorias de uso básicas no PDDI de 1971.
Fonte: Lei Municipal 7.688/1971

[25] Lei Municipal n° 7.688 de 1971. Nery Jr. (2002, p. 112-115), Feldman (1996, p. 154), Wilderode (1994, p.75), Wakisaka (1991, p.61 e 67-70), tendo analisado o PDDI com objetivos diferentes e a partir de perspectivas críticas diversas – mas não necessariamente opostas - identificam-no como plano que define as bases para a implantação do zoneamento geral da cidade. Jodete Rios Sócrates (1993), atribuindo ao PDDI "caráter modelar" (op. cit. p. 14) e também reconhecendo sua importância para a instituição do zoneamento (id. p. 103), empreendeu uma reconstituição do plano e contestou sua avaliação crítica a partir de "causas externas de ineficácia" (id. p. 13), afirmando que "a perda de seu caráter instrumental [representada pela não implementação integral de suas propostas, com exceção do zoneamento] constituiu uma perda de oportunidade para o planejamento urbano, que não utilizou suas potencialidades para a efetiva implantação do Plano, qual seja, a efetiva estruturação urbana" (id. p. 278).

A lei também definiu um conjunto de oito zonas de uso com suas respectivas características de aproveitamento e ocupação, conforme a Tabela 8-3.

Zonas de uso		T.O.	C.A.
Z1	Estritamente residencial	0,5	1
Z2	Predominantemente residencial	0,5	1
Z3	Predominantemente residencial	0,5	2
Z4	Uso misto	0,7	3
Z5	Uso misto	0,8	4
Z6	Predominantemente industrial	0,7	2
Z7	Predominantemente industrial	0,5	1
Z8	Usos especiais	*	*

* Índices estabelecidos para cada uso específico

Fonte: Lei 7.688 / 71, Art. 22

Tabela 8-3. Zonas de uso no PDDI de 1971.
Fonte: Lei Municipal 7.688/1971

A única zona de uso que admite apenas um uso – o residencial – é a Z1[26], que admitia ainda uma categoria de usos institucionais especiais E4[27].

Implícita no PDDI é a estruturação da ocupação territorial em unidades de vizinhança polarizadas por sub-centros de comércio e serviços. Em relação aos usos do solo – ou seja, às atividades admitidas – a preservação de determinadas áreas residenciais com separação ou exclusão de atividades classificadas como não desejáveis ou incômodas constituiu o primeiro critério para o estabelecimento das categorias de uso e para a classificação de usos que iria definir cada uma das zonas[28].

Para Feldman, o zoneamento no PDDI de 1971 correspondeu a uma acomodação de interesses nas áreas mais valorizadas da cidade, com a demarcação das áreas passíveis de verticalização e o estabelecimento de um único padrão de parcelamento do solo para toda a cidade, com lotes mínimos de 250 m2 e frente mínima de 10 m. Tratava-se sobretudo de proteção a áreas residenciais de alta renda - as Z1 - localizadas principalmente no setor sudoeste da cidade. Quanto à verticalização, a liberação de áreas

[26] Grande parte das zonas estritamente residenciais foi estabelecida em períodos precedentes, notadamente a partir do Acto 127 de 1931 que definia como estritamente residencial a área que incluía o Jardim América, incorporado ao artigo 40 do Código Arthur Sabóia em 1934. Uma abordagem detalhada do processo de proteção dos bairros residenciais encontra-se em Feldman (op. cit. p. 96 e seg.).

[27] A classificação das múltiplas atividades urbanas em categorias de usos do solo para efeito de seu enquadramento na regulamentação do zoneamento representa uma dificuldade adicional em relação a essa regulamentação. Os Decretos 17. 494 /1981 e 24.348 / 1987 definiram uma série de categorias e subcategorias para as mais diferentes atividades urbanas. Novas atividades até então inexistentes, eram enquadradas através de resoluções dos organismos técnicos. A categoria de usos especiais E4, por exemplo, incluía em 1991 cerca de 50 atividades, entre as quais áreas para depósito de resíduos, cemitérios, cemitérios de animais, penitenciárias (SEHAB, 1991, p. 162-3). Os "cemitérios de animais domésticos de pequeno porte", enquadrados na categoria E4, tiveram sua instalação proibida em Z1 (SEHAB, op. cit. p. 215) - esse é um exemplo do nível de detalhamento a que chegava a legislação.

[28] Flávio Villaça contestou a idéia difusa de que "o Zoneamento de 1972 teria derivado do PUB – Plano Urbanístico Básico de 1969". Concordando com Feldman (1996, p. 148), apontou a continuidade da construção do zoneamento como processo independente e efetivo, ao contrário dos Planos Diretores, que "apresentam (como por exemplo o PDDI de São Paulo de 1972) (sic) diretrizes tão vagas e gerais, quanto inúteis e inconseqüentes" (VILLAÇA, 2005, p. 42-43, parênteses no original).

não cobertas no piso térreo associada à possibilidade de construção em altura traz implícita a necessidade de obtenção de terrenos com dimensões suficientes, obtidos principalmente através de remembramento de lotes, o que pressupunha "mudança do padrão da propriedade do solo" e agentes empreendedores capazes de realizar tais operações (FELDMAN, 1996, p. 166 e seguintes). As Z2 se constituíram como extensa reserva para verticalização, mesmo que com densidades relativamente baixas.

Embora o CA máximo tenha sido definido como 4, nenhuma das zonas de uso alcançava de imediato tal coeficiente. Mesmo nas Z3, Z4 e Z5, o CA=4 só podia ser alcançado através da uma fórmula que permitia aumento do coeficiente de aproveitamento com diminuição da taxa de ocupação[29].

O zoneamento inicial sofreu um grande número de alterações. Uma das mais importantes foi aquela realizada pela Lei Municipal N° 8001/73, que permitiu a construção de edifícios residenciais de categoria R3 com mais de 50 unidades habitacionais em Z2[30], com CA = 2, empregando uma das aplicações da "Fórmula de Adiron"[31].

Outras modificações foram as Z10, correspondendo a áreas já verticalizadas, e as Z12 - áreas já verticalizadas ou a verticalizar junto ao metrô - criadas pela Lei 8.328 de 2/12/1975, com CA=2,5 e TO = 0,5 – podendo atingir o CA=4, com características semelhantes às Z3, Z4 e Z5. Constituem as "zonas adensáveis", conforme as denomina Tânia Wakisaka (1991, p. 94) que em seu estudo as analisa, atribuindo sua criação a pressões dos agentes imobiliários. As modificações introduzidas por essas leis representam as primeiras ações no sentido de flexibilização do zoneamento no sentido de adaptá-lo à dinâmica do processo urbano, mesmo que porventura não tivessem sido motivadas por pressões diretas de empreendedores.

Com base nos dados coligidos por Wakisaka a partir do Cadastro Territorial, Predial, de Conservação e Limpeza – TPCL com dados de 1990, foi montado o Quadro 8-5 a seguir, acrescentando as duas últimas colunas à direita. Os valores apresentados na 11ª coluna foram obtidos pela multiplicação do coeficiente de aproveitamento máximo (7ª. coluna) e das áreas de terrenos vagos (8ª. coluna), considerando portanto que o restante dos terrenos seria construídos segundo o potencial máximo permitido. Considerando a hipótese de que todos os terrenos fossem construídos pelo se potencial máximo, multiplicou-se a área de terrenos das quadras (2ª. coluna) pelo CA máximo, obtendo-se os resultados apresentados na 12ª. coluna. Como pode ser observado, o estoque de área construída permitido pelo zoneamento apenas nos terrenos vagos correspondia a cerca de metade da

[29] Conhecida como "Fórmula de Adiron" pois sua autoria era atribuída ao arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro, tal fórmula adaptava-se de modo diverso conforme a zona de uso e o uso principal da edificação (cf. FELDMAN, op. cit., p. 166 e seguintes).

[30] As zonas Z2 correspondiam a cerca de 50% da área urbana constituída pelos terrenos tributáveis, conforme dados da base cadastral TPCL (Cadastro Imobiliário Territorial Predial, de Conservação e Limpeza) em 1990 (WAKISAKA, op. cit. p. 93).

[31] Cf. nota 29 acima.

área construída total da cidade. Na hipótese de substituição de todas as edificações, a área total corresponderia a três vezes as construções existentes na cidade em 1990. Observe-se que para as zonas Z2 não foi observado o limite máximo de CA= 2, permitido para a categoria de uso R3. Assim, apesar da fixação de limites rígidos, as áreas potenciais estabelecidas pelo zoneamento apresentavam grandes margens não utilizadas de potencial construtivo.

Zona de Uso	Área de Terreno das quadras		Área construída total		Coeficiente de aproveitamento		Área de Terrenos Vagos			Area Potencial a construir apenas em terrenos vagos	Area Potencial a construir com substituição do estoque
	m2	%	m2	%	Real	Máximo	m2	%em relação ao total do Município	% em relação à zona de uso	m2	m2
Z2 Predom. Resid.	298.729.529	49,98%	124.296.829	44,03%	0,42	1,0	72.886.953	46,41%	24,40%	72.886.953	298.729.529
Z3 Predom. Resid.	49.176.457	8,23%	52.255.650	18,51%	1,06	4,0	3.896.898	2,48%	7,92%	15.587.592	196.705.828
Z4 Uso Misto	10.869.060	1,82%	17.601.477	6,23%	1,62	4,0	700.602	0,45%	6,45%	2.802.408	43.476.240
Z5 Uso Misto	2.547.216	0,43%	12.176.907	4,31%	4,78	4,0	214.295	0,14%	8,41%	857.180	10.188.864
Z6 + Z7 Industrial	37.795.858	6,32%	15.238.223	5,40%	0,40	1,5	8.951.711	5,70%	23,68%	13.427.567	56.693.787
Z9 + Z11 + Z13 Resid. horizontal	53.952.171	9,03%	12.716.370	4,50%	0,24	1,0	20.700.227	13,18%	38,37%	20.700.227	53.952.171
Z1 +Z14 +Z15 Estrit. Resid.	45.838.661	7,67%	13.260.609	4,70%	0,29	1,0	14.853.202	9,46%	32,40%	14.853.202	45.838.661
Z17 + Z18 Predom. Resid.	8.857.679	1,48%	5.117.851	1,81%	0,58	1,0	2.374.036	1,51%	26,80%	2.374.036	8.857.679
Z10 + Z12 Uso Misto	3.011.795	0,50%	6.814.895	2,41%	2,26	4,0	224.948	0,14%	7,47%	899.792	12.047.180
Z8 + ZML + Z16 Especiais/Metrô Leste/ Lazer	86.908.553	14,54%	22.835.012	8,09%	0,26	variável	32.260.208	20,54%	37,12%	-	-
Município de São Paulo	597.686.979	100,00%	282.313.823	100,00%	0,47	variável	157.063.080	100,00%	26,28%	144.388.957	726.489.939

Fonte: WAKISAKA (1991), e elaboração própria das duas colunas à direita.

Quadro 8-5. Áreas potenciais a construir, conforme zonas de uso, 1990.
Fonte: elaboração própria das duas últimas colunas à direita, com caracteres azuis em negrito, a partir de dados apresentados em Wakisaka (1991) e reproduzidos nas colunas precedentes.

O zoneamento estabeleceu um padrão de ocupação para toda a cidade segundo regras racionalizadas em função da disponibilidade prevista – mas não realizada - de infra-estrutura de transporte. Na lógica do zoneamento não vige o processo de disputa pela localização, e portanto as regras de ocupação não obedecem a essa racionalidade. Como conseqüência, tem-se áreas com "potencial construtivo" subutilizado – por exemplo, a Z4 na área do Parque Dom Pedro II (cf. Capítulo 6) e áreas com demanda por intensificação do uso através de verticalização – como as Z2 na área da operação Faria Lima (cf. Capítulo 4).

Wakisaka também observou que quanto mais central era a localização das zonas adensáveis, mais intensa era sua ocupação, e que a difusão da verticalização residencial ocorria de modo muito incipiente nas áreas periféricas (op. cit. p. 216). A autora observou também que um coeficiente de aproveitamento maior não significou necessariamente indução à verticalização e ao adensamento (p. 220) mas principalmente, sua limitação; daí que o zoneamento por si só não determina a forma de ocupação do solo (p. 222). Pode-se

acrescentar que, em relação à ocupação do solo resultante sob as regras do zoneamento, articulam-se as práticas dos atores que participam dos mercados fundiário e imobiliário e os atributos de qualificação da área tais como prestígio, conectividade, infra-estrutura, e proximidades (vizinhanças). A maior eficácia do zoneamento parece dar-se, em conseqüência, em relação à preservação de áreas estritamente residenciais – reiterando-se assim as motivações encontradas em sua gênese, na cidade de São Paulo.

Com base na literatura examinada, as sucessivas alterações na lei de zoneamento podem ser interpretadas como um processo de adaptação de suas regras às demandas dos diferentes grupos sociais, criando novas zonas de uso, modificando características de ocupação, perímetros e categorias de uso permitido nas zonas existentes.

O adensamento pela verticalização na área do chamado centro expandido pode ser explicado pela acessibilidade e conectividade proporcionadas pela combinação de facilidades para o acesso por meio de veículos (automóveis), pelo acesso a equipamentos e redes de transporte público (metrô, mas também ônibus), pelo acesso a equipamentos e serviços públicos e privados, e por acesso privilegiado a redes e serviços de infra-estrutura. Entretanto, nem todas as áreas que apresentam esses atributos são áreas de adensamento através de construção em altura.

Atores nas modificações do zoneamento

A instituição do zoneamento ocorreu em sua maior parte na vigência do regime militar, com prefeitos que não foram eleitos pelo voto direto em sufrágios universais e com legislaturas municipais que sofriam graves restrições em sua atuação. O processo de participação de entidades representativas da sociedade foi reduzido ao mínimo, tanto em função das práticas político-institucionais gerais impostas pelo regime militar, quanto pela particular orientação de despolitização e tecnocratização da administração estatal, e conseqüentemente também dos conflitos urbanos e de seu processo de regulamentação, reduzidos a seus aspectos técnicos[32]. Entretanto, o processo de gestão do zoneamento incluiu a participação de outros atores sociais além dos agentes estatais, mesmo que tal participação não tenha ocorrido de modo formalizado e público.

Analisando o processo de constituição e a atuação da Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP[33] como ponto culminante do processo de instituição do planejamento urbano como função de governo, substituindo o Departamento de Urbanismo que atuava subordinado à Secretaria de Obras do Município, Feldman atribuiu à função de gestão do zoneamento o papel preponderante das ações daquele órgão público. Em relação

[32] Com relação particular ao processo de planejamento na cidade de São Paulo, Nery Jr. (op. cit. p. 128-155) fez um relato pormenorizado do contexto social e do processo de aprovação da Lei de Zoneamento e de suas repercussões, com base em artigos de jornais da época e outros documentos.

[33] A instituição da COGEP – o organismo de coordenação dos órgãos municipais para o planejamento de uso e ocupação do solo previsto no PDDI – deu-se através da Lei n° 7.694 de 7 de janeiro de 1972, mas só foi efetivamente instalada a partir da promulgação da Lei de Zoneamento.

à representatividade e legitimidade dessas ações, o modelo de gestão adotado com a criação da Comissão de Zoneamento-CZ excluiu a participação do poder legislativo e de entidades representativas da sociedade, com exceção das entidades profissionais de engenheiros e arquitetos, assumindo função preponderantemente administrativa, admitindo apenas negociação com proprietários e com representantes do setor imobiliário e da construção civil[34]. Como afirma Feldman,

> "Enquanto as questões relativas ao planejamento ficam nas mãos de especialistas, as questões de zoneamento envolvem alguns setores vinculados à produção imobiliária" (FELDMAN, 1998, p. 161).

Tal situação seria formalmente modificada em 1976, quando através de decreto do então prefeito Olavo Setúbal a Comissão de Zoneamento passou a contar com um representante da Câmara de Vereadores[35].

Nery Jr. fez uma análise pormenorizada da composição e das atribuições da Comissão de Zoneamento, bem como de sua atuação. Em seu estudo, mostrou como os conflitos sobre os usos do solo foram filtrados e negociados de diversas maneiras e que o papel da Comissão de Zoneamento foi muito mais de controle da aplicação da lei do que de atuação efetiva em suas modificações e alterações. Nesse controle estavam incluídas alterações pontuais no zoneamento feitas inclusive em desacordo com a lei e ultrapassando a própria competência legal da CZ, respondendo a solicitações específicas formuladas através de processos administrativos (NERY Jr., op. cit. p. 195-200). Embora a maior parte dos projetos de lei que alteravam o zoneamento tivesse origem no Executivo, a Câmara Municipal desempenhou papel relevante na promulgação das leis mais importantes, que somente foram aprovadas após negociação com os vereadores, que muitas vezes representavam demandas de setores da sociedade civil[36].

A atuação de grupos e entidades representativas de moradores nas modificações do zoneamento deu-se principalmente com objetivos de preservação de áreas residenciais exclusivas, as Z1, frente a mudanças de perímetro e à instalação de corredores de usos especiais, não ocorrendo participação de associações de moradores de bairros populares[37]. Até meados da década de 1970, a atuação dos setores vinculados à indústria de transformação em geral deu-se principalmente no sentido de garantir a manutenção das

[34] Feldman sugeriu que a própria montagem institucional da COGEP e da Comissão de Zoneamento a partir do PDDI obedeceu a um modelo que tinha como um de seus objetivos subtrair e neutralizar os aspectos e as implicações políticas das decisões sobre o zoneamento, colocando-as exclusivamente no campo das decisões técnicas tomadas pelo corpo de técnicos municipais, como se fosse domínio impermeável às disputas e aos conflitos urbanos (FELDMAN, op. cit. p. 162-170).

[35] Decreto 15.883 de 26 de dezembro de 1976. Nery Jr. (op. cit. p. 185) afirmou que mesmo com a participação de um representante da Câmara Municipal os procedimentos e o caráter da CZ não foram substancialmente alterados.

[36] Conforme afirmou Nery Jr. (op. cit. p. 282) que também realizou análise detalhada dos debates sobre aspectos específicos e gerais do zoneamento realizados na Câmara Municipal nas três legislaturas entre 1973 a 1986.

[37] Nery Jr. apontou uma única exceção ocorrida por ocasião da tramitação da Lei de Desfavelamento que daria origem às Operações Interligadas, com a participação do Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e Conjuntos "Pró-Morar", em outubro de 1986 (op. cit. p. 250 e p. 284).

atividades existentes e as possibilidades de expansão de instalações nas áreas já ocupadas com atividades industriais[38]. Já o setor de comércio e serviços, em expansão durante todo o período, teve acentuada atuação no sentido de manter e expandir determinadas áreas onde o exercício de suas atividades fosse permitido e no estabelecimento de regras de uso e ocupação favoráveis à sua localização, particularmente em relação aos corredores de usos especiais, os quais permitiram ampla gama de categorias de usos de comércio e serviços, mesmo contíguos a áreas predominantemente ou exclusivamente residenciais (Z2 e Z1, respectivamente), com poucas restrições quanto aos usos permitidos (Nery Jr. op. cit. p.254-260 e p. 292).

Um aspecto a ressaltar é aquele relativo à preservação de imóveis e conjuntos de interesse histórico, arquitetônico, paisagístico e cultural e, portanto de interesse público. A Lei 9.725 de 2 de julho de 1984 instituiu e regulamentou a transferência de potencial construtivo e a isenção do imposto predial e outras taxas para imóveis enquadrados como Z8-200 na Lei 8.328 de 2 de dezembro de 1975. A lei representou um esforço no sentido de coibir as demolições de edifícios e ao mesmo tempo de criar recursos para a preservação desses bens, subtraídos ao mercado. A possibilidade de transferir o potencial de construção e a renúncia fiscal foram colocadas como formas de compensação aos proprietários[39]. Conforme afirmou Nery Jr. (op. cit.), tratou-se de ação que representava interesses difusos presentes na sociedade e que se expressavam de diversos modos, com repercussão na imprensa, não podendo ser atribuída a interesses específicos de grupos ou partidos políticos[40].

Quanto à participação do setor da produção imobiliária – incluindo parte do setor industrial da construção civil – esta foi significativa tanto na formulação quanto nas modificações propostas em relação ao zoneamento. Em particular, foram significativas as gestões realizadas com o objetivo de facilitar a realização de condomínios residenciais verticais sem uso misto, incluídos na categoria de uso R3[41]. Em seu estudo, feito com base em levantamento exaustivo da documentação do período que analisou, Nery Jr. apontou que:

> "[...] o setor imobiliário participava ativamente da gestão do zoneamento geral e, de modo privilegiado, relativamente aos demais agentes sociais, tinha acesso aos estudos e às propostas do Executivo de alteração do zoneamento, antes

[38] Cf. Nery Jr. (op. cit., p. 251-254). A Lei n° 9.300 de 24 de agosto de 1981, que definiu o primeiro perímetro de zona exclusivamente industrial – a Z7-001, abrangendo grande área na Zona Leste do Município – não foi uma reivindicação dos setores industriais, correspondeu a uma determinação originada do processo de revisão do PDDI que se desenvolvia na COGEP, no sentido de estimular a criação de empregos na Zona Leste (cf. NERY JR., op. cit. p. 251;).

[39] Na Exposição de Motivos da lei, pode-se verificar que um de seus objetivos foi "criar estímulos à preservação, de forma a evitar que os proprietários vivam sob o constante temor de verem seus imóveis bloqueados economicamente" (SNM/EMPLSA/SEMPLA, 1984, p. 3 do Complemento).

[40] O autor identificou também a ação de agentes sociais representando interesses difusos em relação ao zoneamento, como o debate suscitado a respeito da localização das casas de diversão eletrônica (fliperamas) nas imediações de escolas (id. ibid. p. 273 278).

[41] Como exemplo, o relato que Nery Jr. (op. cit. p. 229-233) fez sobre a polêmica que cercou a aprovação pela Câmara Municipal da Lei 9.712/84 de 25 de maio de 1984, em que houve indícios de favorecimento de uma grande construtora.

> delas serem enviadas à Câmara Municipal.” (NERY JR., op. cit. p.269).

Mudanças substantivas em relação à representação dessa comissão ocorreram com a Lei n° 9.841 de 4 de janeiro de 1985 promulgada na gestão de Mário Covas[42], através da qual as competências e a composição da Comissão de Zoneamento foram alteradas. Quanto às competências, a CZ passou a ter caráter normativo e consultivo sobre a legislação e sua aplicação, que passava a contar com representação ampliada, inclusive dos partidos políticos atuantes na Câmara Municipal. Como conseqüência, houve maior politização das decisões sobre os usos e a ocupação do solo, com a explicitação das disputas e dos interesses envolvidos, o que afetava particularmente a atuação do setor imobiliário em relação a modificações no zoneamento. Com o avanço do processo de redemocratização e a entrada em cena de novos partidos com representação na Câmara Municipal, a aprovação de projetos que contemplavam interesses específicos – projetos “casuísticos” - tornou-se muito mais difícil (NERY Jr., op. cit. p. 270).

Entretanto, com a instituição da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU na gestão de Jânio Quadros[43], houve movimento no sentido inverso. Substituindo a Comissão de Zoneamento e vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento, a CNLU passou a ter como atribuições: analisar questões de aplicação do Plano Diretor, emitir pareceres sobre propostas de alteração do Plano Diretor; acompanhar projetos de Operação Urbana e acompanhar a aplicação da Lei do Plano Diretor. Sua composição era a seguinte:

- Presidência: pelo Secretário de Planejamento;
- 3 representantes dos Departamentos da SEMPLA (Planejamento, Uso e Ocupação do Solo, Economia e Orçamento);
- 1 representante de cada uma das seguintes secretarias municipais: Negócios Jurídicos; das Administrações Regionais; de Habitação e Desenvolvimento urbano; de Vias Públicas; de Transportes; de Bem Estar Social; de Serviços e Obras; de Finanças; e de Governo;
- 2 representantes designados pelo Prefeito, com experiência em planejamento;
- 9 representantes de entidades civis.

As entidades civis que tinham assento na CNLU eram as seguintes:

- Instituto de Engenharia de São Paulo;
- Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB-SP;
- Departamento Intersindical de Economia e Estatística – DIEESE;

[42] Pertencente ao PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, partido que aglutinava as forças políticas de oposição ao Regime Militar, foi indicado pelo Governador Franco Montoro, eleito em novembro de 1982.

[43] A Comissão Normativa de legislação Urbanística – CNLU foi criada pela mesma lei que instituiu o Plano Diretor da gestão daquele prefeito - a Lei n°. 10676 de 7 de novembro de 1988 (Art. 20) e foi regulamentada pelo Decreto n°. 27.366 de 23 de novembro de 1988.

- Sindicato de Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo – SECOVI;
- Federação do Comércio do Estado de São Paulo – FCESP;
- Conselho Coordenador das Associações de Moradores – CONSABS;
- Central Única de Trabalhadores – CUT;
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP;
- Sindicato da Indústria de Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo – SINDUSCON;

Eram portanto nove representantes vinculados ao Executivo Municipal – dois cidadãos indicados diretamente pelo Prefeito e os demais vinculados a cargos na administração - e nove representantes de entidades da sociedade civil. Não havia representação de outros níveis ou instâncias de governo, com a ausência mais notável do governo estadual, que comandava setores fundamentais para a infra-estruturação urbana do Município – o sistema metropolitano de transportes e as redes de abastecimento de água, captação de esgotos e distribuição de energia elétrica.

Representando os interesses dos milhões de moradores e cidadãos, nenhum representante da Câmara Municipal – que detém a representação política e legislativa eleita em sufrágio universal – mas apenas um representante da entidade que congrega as associações de bairro, a qual representatividade e legitimidade não passavam pelo mesmo critério de seleção dos vereadores.

Entre as demais entidades, duas eram de profissionais vinculados ao setor da construção civil – engenheiros e arquitetos; quatro são entidades patronais, duas das quais diretamente vinculadas ao setor da construção civil; uma é diretamente representativa de trabalhadores; uma é instituto de pesquisas vinculada a sindicatos de trabalhadores.

Em função dessa composição, não seria surpreendente a predominância do caráter técnico sobre as dimensões políticas e conflituosas das discussões na CNLU, distanciando-se dos problemas e interesses materiais mais concretos e imediatos da população. Em período pouco tempo posterior, Paul Singer (1995, p.201) observou que no processo de discussão do projeto de Plano Diretor na gestão de Luisa Erundina, o processo participativo foi marcado por discussões de caráter técnico, onde participaram "representantes dos arquitetos, construtores, incorporadores, corretores de imóveis e afins [cujas] associações tendiam a representar o interesse da classe proprietária e não dos menos favorecidos", com pouca participação dos movimentos sociais (sem-teto, moradores de favelas, cortiços e loteamentos clandestinos).

Em trabalho mais recente, Flávio Villaça observou que, tratando-se da gestão urbana, de planos diretores e da regulamentação de uso e ocupação do solo, a participação de grupos e segmentos sociais pertencentes às classes sociais dominantes sempre ocorreu,

"embora raramente de forma ostensiva" – o que não ocorreu e continua não ocorrendo (referindo-se ao processo de debates que antecedeu a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2002) é a participação da "maioria dominada" (VILLAÇA, 2005, p. 50). Diferentes formas de participação são acessíveis aos grupos dominantes: instrumentos de pressão política, como matérias pagas na imprensa, artigos e opiniões de "notáveis", pressões diretas e indiretas sobre vereadores e membros do Executivo, inclusive o Prefeito, "muito mais poderosas que as pressões, reivindicações ou 'contribuições' manifestadas nos debates públicos formais" (id. ibid.). Nos debates públicos do Plano Diretor Estratégico - PDE e dos Planos Regionais Estratégicos - PREs das Subprefeituras, Villaça apontou a quase exclusiva participação de "moradores", mas daqueles dos bairros de mais altas rendas[44]. Villaça atribuiu a pouca participação das camadas de baixa renda nesses debates – que com toda razão afirma serem de natureza política e não técnica[45] - deve ser atribuída à assimetria resultante dos "enormes desníveis de poder político e econômico" na sociedade brasileira, fazendo com que os assuntos relativos ao plano diretor e ao zoneamento não se constituam como problemas relevantes para essas classes (id. ibid., p. 90-91).

A participação do setor imobiliário, principalmente em relação à regulamentação através do zoneamento, tem sido intensa e contínua pois essa regulamentação afeta diretamente o ramo de atividade dos agentes que fazem parte do setor . No processo de discussão do projeto de Plano Diretor de 1991, foi decisiva a participação do setor imobiliário no combate à proposta de estabelecimento de coeficiente de aproveitamento CA=1 e da vinculação do adensamento construtivo à capacidade da infra-estrutura através de estoque máximo de área construída (SINGER, op. cit.; ANTONUCCI, 1999).

Em relação ao processo de aprovação do PDE 2002 e PREs - Flávio Villaça apontou o SECOVI[46] como "o mais poderoso e influente agente social envolvido no Plano Diretor" através de sua atuação inclusive pela imprensa por meio de informes publicitários (matérias pagas) e da coluna que a entidade patrocina e publica em grandes jornais, apesar de pouco ou nada ter participado formalmente dos debates públicos (op. cit. p. 51). A atuação concentrou-se no Coeficiente de Aproveitamento – o projeto de lei estabelecia CA=1 - e na outorga onerosa do direito de construir[47], ambos dispositivos que seriam

[44] Para o autor, a "'Participação Popular' conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas", dando "aparência democrática" a um processo de decisão que efetivamente não o é, tendendo a "ocultar as outras formas de pressão" (id. ibid.).

[45] Sem dúvida, aspectos técnicos nas decisões de planejamento e zoneamento são relevantes e não podem ser descartados, mas as decisões fundamentais são de natureza política, pois dizem respeito à repartição de ônus e benefícios entre grupos sociais, como visto no Capítulo 9.

[46] Cf. Capítulo 1, nota 16.

[47] Flávio Villaça fez uma descrição pormenorizada da atuação "leonina" do SECOVI em relação ao PDE 2002, particularmente dirigida contra a adoção do CA = 1, inclusive a constituição da "Frente pela Cidadania", que publicou manifesto pago nos principais jornais de circulação diária, reunindo 30 entidades representativas ligadas ao ramo da indústria da construção civil e ao setor de empreendimentos imobiliários (op. cit. p. 56-62).

necessariamente aplicados à revisão do zoneamento que seria feita após a aprovação do PDE.

Como conclusão desta seção, pode ser afirmado que tanto a construção do processo de planejamento quanto a criação de planos (parte de políticas preconizadas conforme Preteicelle, com forte caráter ideológico nos termos de Villaça[48]), e também a construção da regulamentação do zoneamento em São Paulo (políticas efetivas, ações) - servem à resolução de conflitos sobre os usos do solo urbano e sobre a localização de atividades, em resposta a pressões de atores que representam grupos de empreendedores e proprietários – que Villaça e Nery Jr. identificam às elites - sem obedecer a plano global de desenvolvimento e expansão urbana ou de organização da ocupação do território (incluindo obras e localizações de atividades). Os "problemas urbanos" que definem não dizem respeito aos problemas das classes dominadas. O caráter contraditório e ambíguo do zoneamento torna-se explícito: ao mesmo tempo em que procura disciplinar os usos e a ocupação do solo, deve ter flexibilidade suficiente para atender aos interesses dos diferentes grupos dominantes e neutralizar pretensões indevidas. Como afirmou Feldman,

> "... a força do zoneamento está no constante processo de transformações por que passa, desde que preserve a lógica discriminatória que o sustenta." (FELDMAN, op. cit. p. 177).

Nery Jr., na conclusão de seu trabalho, afirmou que:

> "... a atuação dos agentes sociais na gestão do zoneamento geral paulistano esteve restrita às elites sociais e econômicas. Uma explicação para isso foi que, além da impossibilidade ou da dificuldade de organização popular, inclusive da pequena burguesia e da classe média, as principais propostas de modificação do zoneamento diziam respeito aos territórios e aos interesses das elites paulistanas." (NERY Jr., op. cit. p. 295).

Em prazo curto de tempo após sua instituição, a regulamentação do zoneamento foi acompanhada por ações de desregulamentação que adquiriram caráter sistemático e continuado. Essa desregulamentação ou derrogação das leis de zoneamento tem um de seus pontos mais significativos com a Lei de Desfavelamento e as Operações Interligadas – uma forma de operação urbana - como foi visto em capítulo anterior, assinaladas como marco de uma nova forma de desregulamentação (WILDERODE, 1994; NERY Jr., 2002). Essa desregulamentação foi mantida e ampliada pelas operações urbanas subseqüentes.

[48] Flávio Villaça tem apontado em diversos estudos o caráter ideológico da figura do Plano Diretor em nossa sociedade (VILLAÇA, 1995, 1999a, 1999b, 2005).

* * *

Este capítulo foi dedicado a colocar as operações urbanas frente à dinâmica de transformações urbanas ocorridas em São Paulo nas duas últimas décadas, abordando aspectos específicos relacionados à sua dimensão metropolitana, ao processo imobiliário e ao processo de planejamento, mais especificamente ao processo de ordenação territorial representado pelo zoneamento.

As análises em relação ao período delimitado - 1985 a 2000 – foram realizadas. Entretanto, essas análises teriam ficado incompletas se não fossem colocados dados referentes a desdobramentos posteriores – principalmente em relação aos dados sobre áreas de construção adicional apresentados no início do capítulo. A seguir, antes de serem apresentadas as conclusos finais, desdobramento importantes serão apresentados e comentados, com o sentido de reforçar as análises feitas até aqui.

9. ALGUNS DESDOBRAMENTOS

A partir de 2001, as operações urbanas em São Paulo vêm passando por um contínuo processo de revisão e adequação que apresenta aspectos complexos e que têm origens diversas. Mesmo não sendo possível, nos limites deste trabalho, tratar sistematicamente de todos os aspectos envolvidos nessas recentes revisões, nem analisar todos os aspectos relacionados a seus desdobramentos a partir de 2001 até 2006, o trabalho ficaria incompleto se não fosse feita menção a alguns desses eventos, mesmo porque em grande parte corroboram a argumentação desenvolvida nos capítulos precedentes. A seguir serão examinados alguns dos aspectos desse processo, enfatizando aqueles que apresentam maior relevância em relação às análises realizadas até aqui. Como já foi afirmado, tal inclusão justifica-se: não serão introduzidas análises sobre novas operações urbanas além daquelas já examinadas – serão abordados alguns aspectos em relação às operações Faria Lima e Água Branca e apontadas algumas questões gerais em relação ao novo marco legal instituído pelo Plano Diretor Estratégico-PDE de 2002 e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo articulada aos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras-PRES de 2004.

Os desdobramentos em relação à Operação Urbana Faria Lima receberão maior destaque, pois é a que apresenta um conjunto maior de aspectos significativos: as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito instituída em 2002, os resultados obtidos após 2000 em relação ao ritmo de venda de potencial construtivo; o processo de revisão da lei em 2004, incluindo a regulamentação dos CEPACs pela Comissão de Valores Imobiliários-CVM e os novos procedimentos de venda de potencial construtivo, com as novas tabelas de equivalência de CEPACs; as mudanças em relação aos instrumentos de participação e controle de acordo com o Plano Diretor Estratégico de 2002; aquelas relativas à operacionalização da operação urbana; e por fim, as modificações no zoneamento e os instrumentos introduzidos pelo Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pinheiros – PRE Pinheiros. Esses serão os tópicos tratados na Seção 9.1.

Na seção seguinte serão discutidos aspectos relacionados a interferências entre operações urbanas, tomando as operações Faria Lima e Água Espraiada em relação a uma das novas operações urbanas propostas no PDE – a operação urbana Santo Amaro.

Revisões da Operação Urbana Água Branca serão tratadas na Seção 9.3: o Concurso Bairro Novo e as alterações introduzidas pelo PRE – Lapa, em relação ao zoneamento e ao perímetro de operação. A última seção será dedicada à discussão das questões levantadas.

9.1. Operação Urbana Faria Lima

Inclui-se aqui um breve relato das conclusões a que chegou a Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de denúncias sobre irregularidades na implementação da operação e em seguida examinam-se os dados referentes à outorga onerosa de benefícios e às áreas de construção adicional no período anterior à reformulação da lei.

A CPI da Operação Faria Lima

Em julho de 2002 foi instalada na Câmara Municipal a Comissão Parlamentar de Inquérito para a apuração de denúncias de irregularidades na implementação da Operação Urbana Faria Lima[1].

Afirmou-se no Relatório que

> "A Operação Faria Lima foi feita sem um plano urbanístico. É apenas uma obra viária, de importância até questionável, porque, em vez de desafogar o trânsito na região, deixou a circulação complicada. A OU-FL foi uma iniciativa de valorização imobiliária, com os empreendedores preocupados apenas em saber quantos metros a mais poderiam construir e quanto poderiam lucrar. Faltou uma composição de usos que mesclasse as atividades, de forma que a região tivesse qualidade de vida. Hoje a região caracteriza-se por uma super movimentação no horário comercial e um deserto no fim de semana." (Relatório CPI OUFL, 2003, p. 69).

Com relação à análise dos processos e à apuração de denúncias, a Comissão apontou principalmente a falta de clareza em relação aos critérios aplicados aos cálculos do valor de contrapartida pela outorga onerosa (p. 35); dificuldades na determinação de valores e na negociação de CEPACs (p. 37); a não correspondência entre projetos aprovados e o que foi de fato construído, indicando deficiências, por parte do Município, no processo de fiscalização e controle das obras que foram executadas segundo sua adequação aos projetos aprovados. Foram identificadas as seguintes irregularidades:

- Obras que nunca sofreram fiscalização por parte do Município (p.65), fato atribuído a deficiências na estrutura de fiscalização de obras do Município (p.591);
- Em relação a helipontos, muitos dos quais não constavam dos projetos aprovados e não tinham aprovação do Departamento de Aviação Civil – DAC do Ministério da Defesa (p. 63-4);
- Em relação a obras realizadas: áreas construídas excedendo limites aprovados em projeto, em subsolos e lajes intermediárias (mezaninos);

[1] A CPI foi presidida pelo vereador Paulo Frange (PTB), teve como vice-presidente Wadih Mutran (PFL) e como relator Milton Leite (PMDB). Integraram a CPI os vereadores Toninho Paiva (PL), Gilson Barreto (PSDB), Nabil Bonduki (PT), Lucila Pizani Gonçalves (PT). Os trabalhos da Comissão foram iniciados em julho de 2002 e encerrados em fevereiro de 2003, tendo tomado 97 depoimentos de funcionários da administração municipal, representantes de firmas de construção e de incorporação, de proprietários e técnicos; e tendo analisado cerca de 180 processos de aprovação vinculados à Operação.

subsolos avançando em recuos frontais; e dois casos de ocupação irregular de áreas públicas[2];

- Em relação a mudanças de uso: usos não permitidos pela legislação de uso e ocupação do solo e modificações de uso após o auto de conclusão e o "habite-se";
- Em relação aos processos de aprovação nos órgãos municipais: irregularidades em relação a interpretações da legislação e equívocos em cálculos de área construtiva adicional;
- Em relação às avaliações: fornecimento irregular de "lista de avaliadores" pela SEMPLA (p. 546); a existência de disparidades muito grandes entre valores nos cálculos das contrapartidas, particularmente em relação às diferenças entre as áreas diretamente beneficiadas (cujo valor de equivalência de CEPACs era fixado pela lei) e as áreas indiretamente beneficiadas, que tinham o valor do CEPAC determinado com base em laudo de avaliação pericial;
- A não aplicação do dispositivo da lei que determina o emprego de 10% do total de recursos arrecadados na construção de Habitações de Interesse Social – HIS (p.547-553);
- Documentação incompleta da Secretaria de Finanças em relação aos recursos arrecadados (p.553-556).

O parecer final do Relatório, ratificando a operação urbana como instrumento urbanístico que deve ser aperfeiçoado, enfatizou a necessidade de reestruturação da fiscalização de uso e ocupação do solo por parte do Município para a coibição de irregularidades no desenvolvimento das obras. Também os aspectos relativos à aplicação dos recursos da operação em obras urbanísticas foram enfatizados, particularmente em relação à aplicação de 10% dos recursos em HIS.

Além das irregularidades administrativas e da insuficiência de fiscalização das obras realizadas conforme as propostas aprovadas pelos mecanismos da operação urbana, é importante apontar, nas conclusões da Comissão, as dificuldades e erros encontrados em relação ao cálculo de contrapartidas principalmente as diferenças de valores encontradas quando o cálculo do preço do terreno (nas áreas indiretamente beneficiadas era feito caso a caso. Notável também a constatação da não aplicação de 10% dos recursos gerados pela operação no provimento de HIS até aquele momento (2002). A citação de trecho do

[2] O Relatório também afirma que "... na maioria dos casos identificados por essa CPI, trataram de problemas construtivos de pequeno monte, e que a sua grande maioria junto a esta CPI, foram devidamente sanados" (Relatório CPI-OUFL, 2003, p. 628).

documento colocada acima evidencia o contraste entre as interpretações da Comissão e aquelas do documento de avaliação publicado pela SEMPLA em 2000, em relação ao seguinte: existência de projeto urbanístico; aos atributos do espaço público; à diversidade de usos; à "qualidade de vida". Tais discrepâncias comprovam as dificuldades já assinaladas em relação à avaliação de benefícios intangíveis.

Variações no consumo de áreas de construção adicional

As considerações a seguir têm por base os dados e as interpretações presentes no estudo de viabilidade da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, parte do Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, documento elaborado como parte dos requisitos para registro da operação junto à Comissão de Valores Imobiliários-CVM e emissão de CEPACs pelo município (cf. próximos tópicos). Utilizando dados mais recentes em relação ao consumo de estoque de área construída adicional, o objetivo aqui é realizar uma interpretação fundamentada em conceitos apresentados na Seção 1.3.

Na Figura 9-1 a seguir é reproduzido o gráfico com os valores acumulados de área de construção adicional conforme o Prospecto acima mencionado (PROSPECTO OUCFL, 2004a). Conforme os autores, o gráfico foi baseado em dados fornecidos pela SEMPLA até julho de 2004 (id. ibid. p. 108).

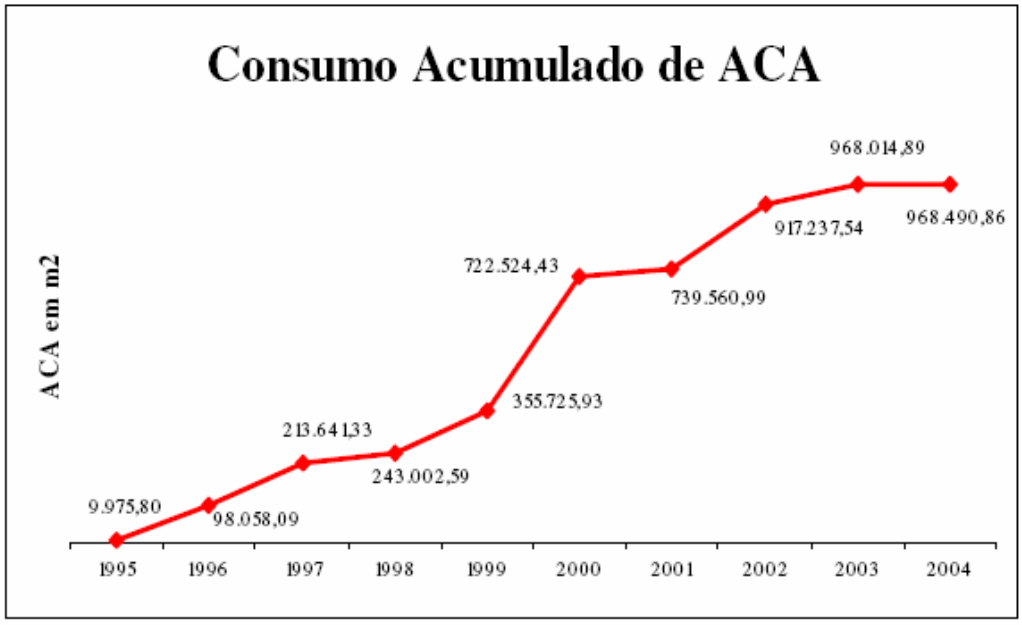


Figura 9-1. Gráfico com valores acumulados de outorga de Área Construída Adicional.
Fonte: PROSPECTO OUCFL, 2004a, p. 108.

No gráfico, foram agrupados os dados relativos a áreas direta e indiretamente beneficiadas (cf. Capítulo 4). A variação no período entre 1999 e 2000 para o aumento relativo no consumo de solo para ambas as áreas pode ser explicada pelo aumento do número de propostas apresentadas para assegurar os benefícios da Lei antes da possível mudança de orientação de governo a partir de 2001[3], como precaução em relação a medidas tomadas pela futura administração que poderiam vir a restringir os benefícios da operação (id. ibid. p. 112).

A Tabela 9-1 a seguir, com base em relatório publicado pela EMURB contendo dados até abril de 2004, mostra as proporções entre áreas concedidas, estoques e áreas remanescentes para as duas categorias de áreas. Nessa tabela, pode ser observado que o maior consumo de estoque ocorre nas áreas indiretamente beneficiadas, o que contribuiu para a reformulação do Quadro de Equivalência dos CEPACs por ocasião das duas revisões da Lei que serão abordadas no próximo tópico.

Operação Urbana Faria Lima
Outorga Onerosa entre setembro de 1995 e abril de 2004 (103 meses)

	Estoque Área Construída Adicional	Área Construída Adicional Concedida	Estoque Utilizado	Área Construída Adicional Remanescente	Estoque Remanescente
	m²	m²	%	m²	%
Áreas diretamente beneficiadas	1.250.000	372.024	29,76%	877.976	70,24%
Áreas indiretamente beneficiadas	1.000.000	596.068	59,61%	403.932	40,39%
Total	2.250.000	968.091	43,03%	1.281.909	56,97%

Fonte: Elaboração própria com base em Relatório Mensal EMURB n°.005/2004 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima, DOC 29/05/2004, p. 296.

Tabela 9-1. Outorga onerosa de potencial construtivo de 1995 a 2004, OUCFL. Em área adicional de construção computável e em percentagens. Fonte: elaboração própria com base em dados do Relatório Mensal EMURB n°.005/2004 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima, DOC 29/05/2004, p. 296..

Com relação à utilização dos estoques nas áreas direta e indiretamente beneficiadas, considerando o prazo de vinte anos definido originalmente na Lei de 1995, já foi discutida na Seção 4.6, apontando a grande disparidade entre os resultados obtidos para cada área. Estendendo-se o período até abril de 2004, a situação continua substancialmente a mesma. Como pode ser observado na Tabela 9-2, as médias respectivas para os períodos 1995-2000 e 2000-2004 sofreram pouca variação, apesar da anomalia apresentada entre 1999-2000. Em termos de porcentagens médias mensais de utilização dos estoques, a situação não é diferente (Tabela 9-3).

[3] Marta Suplicy (PT) apresentava os maiores índices de preferência do eleitorado. O Coeficiente de Aproveitamento único e igual a 1 foi uma das propostas que causaram maior reação do projeto de Plano Diretor no governo de Luiza Erundina, no primeiro governo do Partido dos Trabalhadores (cf. Capítulos 2 e 8). A proposta de CA único e igual a 1 foi reiterada no início da administração de Marta Suplicy, nas primeiras discussões para a elaboração do Plano Diretor Estratégico.

Operação Urbana Faria Lima
Área Construída Adicional e médias mensais outorgadas 1995-2000 e 2000-2004

	1° Periodo	2° Período	Período total	1° Periodo	2° Periodo	Período total
	9/1995 a 10/2000	11/2000 a 4/2004	9/1995 a 4/2004	9/1995 a 10/2000	11/2000 a 4/2004	9/1995 a 4/2004
	m²	m²	m²	1.000 m²/mês	1.000 m²/mês	1.000 m²/mês
Áreas diretamente beneficiadas	204.344	167.680	372.024	3,35	3,99	3,61
Áreas indiretamente beneficiadas	358.711	237.356	596.068	5,88	5,65	5,79
Perímetro da Operação	563.055	405.036	968.091	9,23	9,64	9,40
Meses por período	61	42	103			

Fonte: Elaboração própria com base em dados apresentados na Tabela 4.4 (Capítulo 4) e na Tabela 9.1 acima

Tabela 9-2. Médias mensais de área construída adicional outorgada.
Fonte: elaboração própria com base em dados apresentados em "Operação Urbana Faria Lima" (SEMPLA, 2000c, p. 10) e Relatório Mensal EMURB n°.005/2004 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima, DOC 29/05/2004, p. 296.

Operação Urbana Faria Lima
Percentagem média mensal de consumo do estoque 1995-2004

	1° Periodo	2° Período	Período total
	9/1995 a 10/2000	11/2000 a 4/2004	9/1995 a 4/2004
Áreas diretamente beneficiadas	0,27%	0,32%	0,29%
Áreas indiretamente beneficiadas	0,59%	0,57%	0,58%
Perímetro da Operação	0,41%	0,43%	0,42%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Tabela 9-2 acima

Tabela 9-3. Porcentagens mensais de área construída adicional outorgada.
Em dois períodos, entre 1995 e 2004.
Fonte: elaboração própria com base nos dados da Tabela 9-2..

Fazendo uma projeção simples dessas médias mensais, a exemplo do que foi apresentado no Capítulo 4, teríamos : 346 meses para áreas diretamente beneficiadas; 173 meses para áreas indiretamente beneficiadas; e 239 meses para o perímetro da operação. A velocidade média de consumo de estoques nas áreas indiretamente beneficiadas continua sendo o dobro que nas áreas diretamente beneficiadas, fazendo com que o período obtido para o conjunto da operação careça de significado.

A simulação realizada acima – projeção de eventos futuros através de simples transposição de uma taxa média ocorrida em um determinado período para um período posterior – embora tenha sido útil para as considerações realizadas, quando comparado com as variações concretas ocorridas nesses períodos, apresenta o mesmo pressuposto problemático que será examinado a seguir: um desenvolvimento linear no tempo que não corresponde a essas variações.

A Figura 9-1 reproduziu gráfico do Prospecto de Registro da operação, que mostra os valores acumulados de área construída adicional (ACA) no período de vigência da Lei entre 1995 a 2004. Apesar do período relativamente longo dos intervalos de tempo e da agregação de dados de áreas diretamente e indiretamente beneficiadas - o que pode provocar grandes distorções como visto acima - pode ser observado o seguinte:

i) um período de crescimento contínuo e regular dos valores entre 1995 e 1997;
ii) uma diminuição relativa entre 1997 e 1998;
iii) entre 1998 e 1999, retomada dos valores em ritmo similar ao período anterior a 1997;
iv) aumento substantivo das áreas outorgadas no período de 1999 a 2000, já mencionado;
v) pequeno crescimento entre 2000 e 2001;
vi) retomada de crescimento entre 2001 e 2002, em nível similar ao do período anterior a 1997;
vii) diminuição considerável entre 2002 e 2003;
viii) estagnação entre 2003 e 2004.

A Figura 9-2 a seguir, reproduzida do referido estudo, e já contemplando as modificações na lei realizadas em 2004 mencionadas acima, representa a projeção da outorga onerosa de Área Construída Adicional para o período de 2004 a 2012, sobreposta e comparada à outorga onerosa efetivamente concedida no período entre 1995 e 2003, ou seja, nos oito primeiros anos de vigência da Operação.

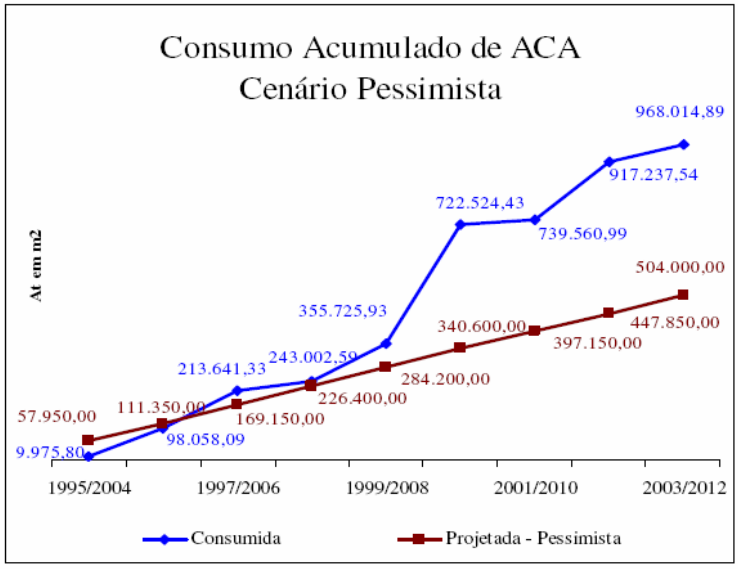


Figura 9-2. Gráfico com projeção de valores acumulados Área Construída Adicional. Fonte: PROSPECTO OUCFL, 2004a, p. 108.

Os dados comparativos acima corresponderiam ao que foi denominado no Prospecto como "cenário pessimista", projetando os piores resultados considerados em termos de outorga onerosa de benefícios urbanísticos. Observe-se que a construção dos cenários – realista, otimista e pessimista – foi realizada

> "Considerando-se as tendências de consumo, o adensamento, o histórico, a vocação da região e os melhoramentos urbanísticos e seus reflexos, foram projetados os lançamentos e suas respectivas áreas de terreno em cada subsetor, para os usos residencial e comercial." (PROSPECTO OUCFL, id. p. 157).

Em vista desses critérios para a construção de cenários, a projeção para o "cenário pessimista" foi tomada por representar, no contexto do Prospecto, os resultados mais negativos da prospecção realizada. O pressuposto problemático das projeções apresentadas no Prospecto é que demanda e oferta crescem de forma equilibrada a uma taxa constante para todos os subsetores, atingindo sucessivamente pontos de equilíbrio. A quase estagnação no período entre 2003-2004, dado excluído da comparação representada no gráfico da Figura 9-2, pode ser interpretada como anômala, de modo similar às ocorrências verificadas em períodos anteriores – 1999-2000 e 2000-2001, principalmente – o que justificaria sua exclusão da comparação. Contudo, a inferência de uma taxa contínua e constante de crescimento de demanda por área de construção adicional (linha marrom- "Projetada- Pessimista) contrasta com a tendência representada pela curva construída sobre os dados empíricos de 1995 a 2004 (linha azul- "Consumida"). Pode ser admitida outra interpretação: uma diminuição progressiva da demanda e da oferta de bens imobiliários na área da operação, implicando diminuição também progressiva na aquisição de CEPACs para obtenção de áreas construtivas adicionais e mudanças de uso.

Em 27 de dezembro de 2004 foi realizado o primeiro Leilão de CEPACs da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, onde foram ofertados 90.000 títulos com valor unitário de R$ 1.100,00, correspondendo a um valor total de R$ 10.000.100,00 (dez milhões e cem reais). Em leilões privados, foram colocados cerca de 20.000 CEPACs em 2005, segundo dados publicados nos Relatórios Trimestrais da Operação Consorciada Faria Lima[4], em obediência à Instrução n°. 401/2003 da CVM (cf. próximos tópicos), Tais dados mostram que, embora tenha sido realizada arrecadação através da venda de CEPACs, as concessões de outorga onerosa de área construída adicional foram reduzidas drasticamente, ao mesmo tempo em que não existiram outorgas para solicitações de mudança de usos. Na Tabela 9-4 a seguir, foram coligidos os dados sobre concessão de área construída adicional no período entre outubro de 2004 e março de 2006.

[4] Tais Relatórios podem ser consultados no portal da Bolsa de Valores de São Paulo-BOVESPA no endereço <http://www.bovespa.com.br/Mercado/CEPAC_Farialima.htm>. Encontram-se também disponíveis no portal da Comissão de Valores Mobiliários-CVM : <http://www.cvm.gov.br>.

Como pode ser observado nessa tabela, do 4° trimestre de 2004 ao 4° trimestre de 2005 – ou seja, um ano completo – não houve concessões de área de construção adicional – ou seja, conversão de CEPACs. No primeiro trimestre de 2006, a conversão de CEPACs correspondeu a média mensal aproximada de 9.000 m² de área adicional de construção, retomando valores aproximados das médias obtidas para os períodos anteriores a 2004. Tal constatação pode refletir um período de incertezas por parte dos empreendedores em relação às redefinições e ajustes do novo zoneamento e mais ainda, de ajustes da própria lei da operação Faria Lima nesse período. Pode refletir também o fato de que muitos dos empreendedores que fizeram solicitações no período entre 2000 e 2003 estivessem realizando obras, colocando seus produtos no mercado, aguardando a colocação de parte de seus estoques ou aguardando sinais mais claros das tendências de mercado para iniciar novos empreendimentos. Uma interpretação possível desse período seria de que se trata de período de ajustes que antecederia um período de retomada.

Operação Urbana Faria Lima
Área de Construção Adicional concedida entre setembro de 2004 e março de 2006

SETOR	Saldo inicial (m²)	Área de Construção Adicional concedida (m²)					Saldo remanescente (m²)
		4° trimestre 2004	1° trimestre 2005	3° trimestre 2005	4° trimestre 2005	1° trimestre 2006	
I - Pinheiros	383.294	-	-	-	-	22.769	360.525
II - Faria Lima	361.905	-	-	-	-		361.905
III - Hélio Pelegrino	474.950	-	-	-	-	4.800	470.150
IV – Olimpíadas	286.005	-	-	-	-		286.005
Total Perímetro OUCFL	1.506.154	-	-	-	-	27.569	1.478.585

Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios Trimestrais da Operação Urbana Consorciada Faria Lima disponíveis em <http://www.bovespa.com.br/Mercado/CEPAC_Farialima.htm>. Acesso em 02/6/2006.

Tabela 9-4 Área de Construção Adicional na OUC Faria Lima, 10/2004 a 3/2006. Valores agregados para usos comércio/serviços e residenciais. Fonte: Elaboração própria com base em Relatórios Trimestrais da Operação Urbana Consorciada Faria Lima disponíveis em <http://www.bovespa.com.br/Mercado/CEPAC_Farialima.htm>. Acesso em 02/6/2006.

A hipótese que aqui é considerada como mais provável em relação aos desenvolvimentos futuros da operação em questão é que a curva de crescimento do consumo de área adicional de construção tenha entrado em fase de taxas progressivamente mais baixas. Em conformidade com a argumentação desenvolvida ao longo deste trabalho, essa seria a hipótese mais provável, com o encerramento do ciclo especulativo inicial na área da operação. Novos empreendimentos na área da operação não apresentariam expectativas de taxa de retorno suficientes para que fossem viabilizados, isto é, as vantagens comparativas oferecidas pela flexibilização do zoneamento já não se apresentariam, em função seja do esgotamento de oportunidades de ganhos pela elevação

dos preços dos terrenos[5] (com os proprietários procurando apropriar-se de maiores parcelas de renda diferencial); seja pelo aumento dos riscos associados aos empreendimentos (principalmente as elevadas taxas de vacância); seja pela concorrência em relação a outras localizações, inclusive outras áreas de operação urbana, para determinados tipos de empreendimento (segundo mecanismos de concorrência monopolística)[6]. Mais provavelmente, por uma combinação desses elementos, já que se encontram articulados.

Os resultados em relação à Operação Urbana Faria Lima após 2000 em termos de venda de potencial construtivo evidenciam de modo claro a tendência de desaceleração progressiva de toda a operação – os sinais de declínio apontados por Pedro Sales no artigo que relatou a avaliação crítica da operação feita por equipe de técnicos da administração municipal em 2001-2002 (SALES, 2005b). Também o processo de revisão da operacionalização da operação Faria Lima, com as novas tabelas de equivalência de CEPACs mostram as dificuldades intrínsecas ao instrumento em relação ao tratamento das diferenças entre localizações no interior do território da operação, além de colocar em evidência também as dificuldades de equalização do cálculo do valor das contrapartidas, como será visto a seguir.

As revisões da Lei em 2004

A OU Faria Lima sofreu duas revisões no decorrer de 2004, passando a denominar-se Operação Urbana Consorciada Faria Lima, adotando o termo definido na Lei Federal do Estatuto da Cidade. Essas revisões incluíram principalmente a regulamentação dos CEPACs de acordo com o Estatuto da Cidade e com a citada instrução normativa da Comissão de Valores Imobiliários e redefiniram os procedimentos para determinação dos valores de equivalência dos CEPACs, como será visto a seguir. Incluíram também uma série de recomendações feitas em trabalho de reavaliação crítica da operação realizado no âmbito da Diretoria de Projetos Urbanos da SEMPLA no início de 2001 (SALES, op. cit.), como será visto em seguida.

Regulamentação dos CEPACs

Os Artigos n°. 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade estabeleceram as bases para a regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas[7]. Especificamente o Artigo n°. 34 definiu a emissão de certificados de potencial adicional de construção – os CEPACs – pelo município, determinando que o valor em área adicional de construção representado nos CEPACs só seria válido na área da operação, impedindo sua transferência para outras áreas da cidade ou para outras operações urbanas.

[5] Artigo com o sugestivo título "Preço de terreno deve frear novas obras" (Folha de São Paulo, 24/8/1997, caderno Imóveis 2, p. 3) trazia depoimentos de representantes do setor imobiliário e de empreendedores que apontavam para a diminuição no ritmo de lançamento de novos empreendimentos em função dos valores alcançados pelos terrenos na área da Operação Urbana Faria Lima.

[6] Cf. Capítulo 1, p. 28; Capítulo 8, p. 223 (neste trabalho).

[7] Para a definição das Operações Urbanas na Lei Federal, cf. Anexo 12 deste trabalho.

O Plano Diretor Estratégico-PDE em elaboração desde o início da gestão de Marta Suplicy (2001-2004), teve sua formalização realizada de acordo com a lei federal recém-promulgada, incorporando e definindo os instrumentos e procedimentos em conformidade com o novo marco legal. A Operação Urbana Consorciada foi um desses instrumentos[8]. Em seu Artigo 230° § 5°, o PDE estabeleceu que para cada lei de operação urbana devesse constar a quantidade de CEPACs a ser emitida, definida em relação ao estoque de área construída adicional estabelecido para a operação. No mesmo parágrafo foi declarado obrigatório o estabelecimento das "formas de conversão e equivalência dos CEPACs em metros quadrados de potencial construtivo adicional e de metros quadrados de terreno de alteração de uso", implicando a adoção de valores pré-fixados e eliminando a determinação de valores de contrapartida caso a caso.

Por outro lado, a Instrução n.º 401 da Comissão de Valores Mobiliários[9] - CVM, de 29 de dezembro de 2003, tendo por base o Estatuto da Cidade, estabeleceu as condições e os procedimentos para a emissão de CEPACs como títulos mobiliários pelas Prefeituras e para sua colocação pública e privada[10]. Desse modo, seria necessário, para a efetivação da emissão de CEPACs para a Operação Urbana Faria Lima e sua negociação em bolsa, que nova lei fosse aprovada em conformidade com o Plano Diretor Estratégico, redefinindo alguns aspectos da operação de modo a atender os requisitos legais e normativos instituidos. As exigências presentes na Instrução da CVM incluíram, entre outras as seguintes:

- registro da Operação na CVM;
- Lei específica com a aprovação da Operação e a autorização para emissão de CEPAC;
- decreto municipal específico deliberando a emissão dos CEPAC;
- minuta do Prospecto da Operação (documento descritivo da Operação);
- relatórios trimestrais enviados à CVM, que deveriam ser publicados na internet e permanecer disponíveis ao público interessado em local acessível;
- divulgação de fatos relevantes e informações que pudessem alterar o plano diretor ou a lei da operação urbana;
- contratação de prestação de serviços de escrituração de compra e venda dos CEPACs;

[8] A regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas encontra-se nos Artigos 225° ao 234° da Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal n. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Cf. Anexo 13 deste trabalho para os referidos Artigos).

[9] A Comissão de Valores Mobiliários, vinculada ao Ministério da Fazenda, foi criada pela Lei nº 6.385 de 7 de dezembro de 1976 para atuar como o organismo estatal que disciplina, normatiza e fiscaliza a atuação dos diversos agentes que atuam no mercado mobiliário – ou seja, o mercado de títulos, ações e recebíveis de diversos tipos.

[10] Tais condições e procedimentos podem ser conferidos no Anexo 14 do presente trabalho, que reproduz a referida Instrução.

- contratação de instituição para fiscalização da utilização de recursos;

O Prospecto da Operação, por sua vez deveria incluir, entre outros itens[11]:

- descrição detalhada das intervenções previstas, com prazos de execução e custos estimados;
- o prazo previsto para execução da Operação;
- a quantidade total de CEPAC a emitir;
- a tabela de conversão dos potenciais construtivos e de modificação de uso;
- a forma de oferta dos CEPACs (pública, privada, ou ambas);
- as referências legais relativas à Operação e à emissão dos CEPAC e o local na Internet onde podem ser consultadas;
- estudo de viabilidade, contendo: "valor de mercado dos imóveis contidos no perímetro da Operação, efeitos das intervenções sobre os imóveis, análise da demanda por adicionais de construção na área, estudo de impacto ambiental e de vizinhança, e forma de determinação da quantidade máxima de CEPAC que poderá ser emitida no âmbito da Operação";
- "indicação dos fatores de risco, inclusive os de natureza política e/ou econômica, e demais fatos que possam levar à modificação das características da Operação, à não realização das intervenções previstas, ou à existência de dificuldades para o exercício dos direitos assegurados pelos CEPAC no momento da emissão" (Instrução CVM n° 401/2003, Art. 11).

Com a revisão da lei - conforme será visto a seguir - a regulamentação do título foi realizada em acordo com as determinações acima, e assim o Município foi autorizado a emitir até 650.000 CEPACs vinculados à Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

A Operação Urbana Consorciada Faria Lima, em 2004

A nova lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima - Lei nº. 13.769, de 26 de janeiro de 2004 – incorporou as modificações decorrentes do Estatuto da Cidade e da aprovação do Plano Diretor Estratégico, necessárias para que os CEPACs relativos à operação pudessem ser emitidos e negociados em bolsa.

Além disso, incorporou uma série de modificações resultantes da reavaliação crítica realizada (SALES, 2005b)

[11] Para a listagem completa dos itens, consultar o Art. 11 da Instrução (Cf. Anexo 14).

Mudança fundamental nessa lei em relação à anterior foi a extinção de áreas diretamente e indiretamente beneficiadas, com sua substituição pela delimitação de setores e subsetores dentro do perímetro da operação, o que teve como objetivo “tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região” (Art. 3°) - tais perímetros constam no mapa reproduzido a seguir.

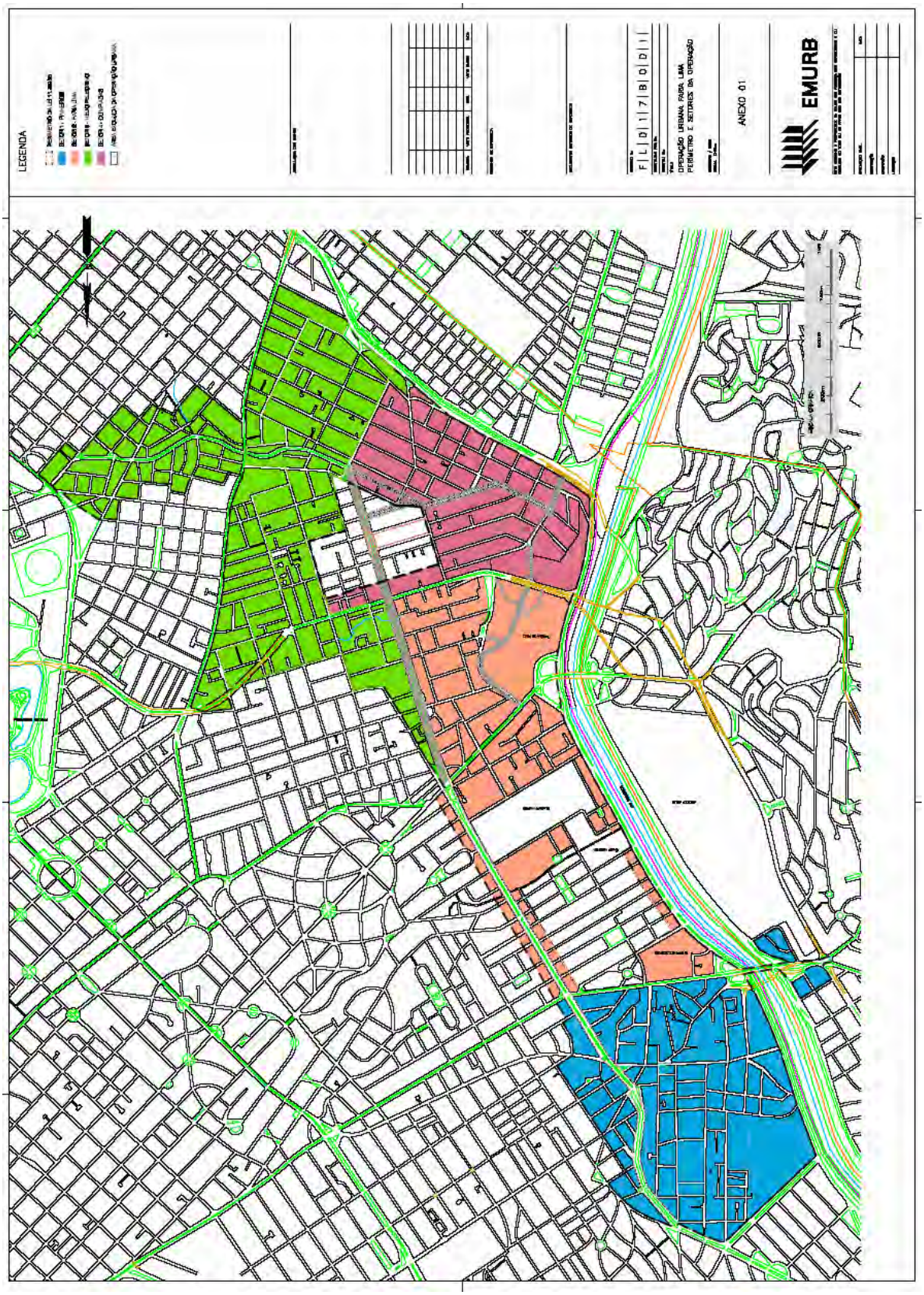


Figura 9-3. Perímetros dos setores da OUCFL, janeiro de 2004.
Setores não alterados pela Lei posterior. Fonte: EMURB, Mapa Anexo à Lei nº. 13.769, de 26 de janeiro de 2004.

O valor mínimo do CEPAC foi fixado em R$ 1.100,00 e foi estabelecido que o pagamento da contrapartida financeira deveria ser feito obrigatoriamente em CEPACs (Art. 7°.). A quantidade total de CEPACs a serem emitidos foi fixada em 650.000 (seiscentos e cinqüenta mil), a serem aplicados conforme a Tabela 1 do Art. 8°, reproduzida a seguir. A pré-definição dos valores de CEPAC para todas as áreas da Operação Urbana teria como um de seus efeitos o estabelecimento de um procedimento padronizado e homogêneo para o cálculo e para a negociação da concessão de outorga onerosa entre os empreendedores e os representantes do poder público. Para cada subperímetro foi fixado um estoque máximo de área construída adicional, conforme a Tabela 2, também reproduzida.

Desse modo, os valores da outorga onerosa de área construída adicional correspondentes a um CEPAC poderiam variar em função da localização do terreno, conforme o subsetor no qual estivesse situado. Pelo exame da tabela, considerando a equivalência básica do CEPAC (1 CEPAC = 1,0 m² de área construída adicional), pode-se notar que as diferenciações entre os subsetores e os usos são significativas. Para a conversão em área adicional de construção, tomando os extremos como exemplo, tem-se:

- Uso residencial: maior valor de equivalência de 1 CEPAC é de 1,8 nos subsetores 1d (Pinheiros, região da Vila Madalena) e 3e (Hélio Pellegrino, entre Avenidas Santo Amaro e República do Líbano); menor valor de equivalência é de 0,6 em dois subsetores do setor Faria Lima;
- Uso comercial e de serviços: maior valor de equivalência de 1 CEPAC é de 1,7 no subsetor 1c (Pinheiros, entre Largo de Pinheiros e Avenida Eusébio Matoso); menor valor de equivalência é de 0,5 no subsetor 2d (setor Faria Lima, entre a Avenida Faria Lima, o Parque do Povo e o prolongamento da Avenida Hélio Pellegrino).

TABELA 1 - TABELA DE EQUIVALÊNCIA DO CEPAC Art. 8° da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004						
PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de terreno referente a alteração de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 – Pinheiros	1a (frente F. Lima)	1,0	0,8	2	1	0,8
	1b	1,5	1,2	2	1,5	1,2
	1c	2	1,7	2	2	1,7
	1d	1,8	1,5	2	1,8	1,5
SETOR 2 - Faria Lima	2a (frente F. Lima, entre Rebouças e C. Jardim)	0,6	0,5	1,5	0,6	0,5
	2b (frente F. Lima, entre C. Jardim e Juscelino)	1	0,6	1,5	1	0,6
	2c (frente C. Jardim)	1	0,8	1,5	1	0,8
	2d	0,6	0,5	1,5	0,6	0,5
	2e	1,2	1	1,5	1,2	1
SETOR 3 - Hélio Pelegrino	3a (frente F. Lima)	1	0,8	1,5	1	0,8
	3b (frente Juscelino)	1	0,8	1,5	1	0,8
	3c	1,2	1	1,5	1,2	1
	3d	1,2	1	1,5	1,2	1
	3e	1,8	1,5	1,5	1,8	1,5
SETOR 4 – Olimpíadas	4a (frente F. Lima)	0,8	0,6	2	0,8	0,6
	4b	1	0,9	2	1	0,9
	4c	1,5	1,2	2	1,5	1,2
	4d	1,2	1	2	1,2	1

Tabela 9-5. Tabela de equivalência de CEPACs, janeiro de 2004, OUCFL. Segundo subsetores da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Fonte: Art. 8° da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004.

Essas diferenciações não podem ser interpretadas exclusivamente do ponto de vista da arrecadação para a realização das obras programadas ou do ponto de vista urbanístico, de estímulo e desestímulo para determinados usos em determinadas áreas: considerações correspondentes a essas duas naturezas foram articuladas nessas expressões de equivalência. Os resultados produzidos teriam desse modo dupla natureza: de um lado inibindo ou estimulando o desenvolvimento de determinadas atividades e de outro, proporcionando maior ou menor arrecadação – ambas em função da incidência do custo da contrapartida financeira para a outorga onerosa de área adicional nos custos dos empreendimentos.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO GERAL DOS ESTOQUES
Art. 8°da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004

Perímetro	Estoque máximo (m²)		
	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 m²
ÁREA ADICIONAL JÁ UTILIZADA	940.000 m²
ESTOQUE LÍQUIDO A SER UTILIZADO	1.310.000 m²

Tabela 9-6. Distribuição geral de estoques de área de construção adicional OUCFL. Segundo setores e usos do solo, Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Fonte: Art. 8° da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004.

A Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004 revogou e complementou parcialmente a Lei nº 13.769/2004. As principais alterações ocorreram em relação aos valores de equivalência dos CEPACs e a ajustes na delimitação das áreas nos subperímetros. A seguir, são apresentadas a nova Tabela de Equivalência de CEPACs anexa à Lei e, em seguida, a tabela que faz a justaposição das alterações.

ANEXO 1 - TABELA 1:TABELA DE EQUIVALÊNCIA DO CEPAC						
PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de terreno referente a mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 Pinheiros	1a (frente F. Lima)	1,2	0,8	2	1,2	0,8
	1b	1,8	1,5	2	1,8	1,2
	1c	2,6	1,7	2	2,6	1,7
	1d	2,8	1,8	2	2,3	1,5
SETOR 2 Faria Lima	2a (frente F. Lima, entre Rebouças e C. Jardim)	0,8	0,5	1,5	0,8	0,5
	2b (frente F. Lima, entre C. Jardim e Juscelino)	0,9	0,6	1,5	0,9	0,6
	2c (incluindo frente C. Jardim)	1,1	0,8	1,5	1,2	0,8
	2d	1,3	0,5	1,5	0,8	0,5
	2e	1,8	1,2	1,5	1,8	1
SETOR 3 Hélio Pelegrino	3a (frente F. Lima)	1,2	0,8	1,5	1,2	0,8
	3b (frente Juscelino)	1,2	1	1,5	1,2	0,8
	3c	2,5	1	1,5	1,5	1
	3d	1,5	1	1,5	1,5	1
	3e	2,5	1,5	1,5	2,3	1,5
SETOR 4 Olimpíadas	4a (frente F. Lima)	0,9	0,6	2	0,9	0,6
	4b	2	0,9	2	1,4	0,9
	4c	2	1,2	2	1,8	1,2
	4d	2	1	2	1,5	1

Tabela 9-7. Tabela de alteração de equivalência de CEPACs, OUCFL..
Segundo subsetores da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Fonte: Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004.

COMPARAÇÃO - TABELAS DE EQUIVALÊNCIA DO CEPAC Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004 e Alterações pela Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004						
PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de terreno referente a mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 Pinheiros	1a (frente F. Lima)	**1,2 (1,0)**	0,8	2	**1,2 (1,0)**	0,8
	1b	**1,8 (1,5)**	**1,5 (1,2)**	2	**1,8 (1,5)**	1,2
	1c	2,6 (2,0)	1,7	2	**2,6 (2,0)**	1,7
	1d	**2,8 (1,8)**	**1,8 (1,5)**	2	**2,3 (1,8)**	1,5
SETOR 2 Faria Lima	2a (frente F. Lima, entre Rebouças e C. Jardim)	**0,8 (0,6)**	0,5	1,5	**0,8 (0,6)**	0,5
	2b (frente F. Lima, entre C. Jardim e Juscelino)	**0,9 (1,0)**	0,6	1,5	**0,9 (1,0)**	0,6
	2c (incluindo frente C. Jardim)	**1,1 (1,0)**	0,8	1,5	**1,2 (1,0)**	0,8
	2d	**1,3 (0,6)**	0,5	1,5	**0,8 (0,6)**	0,5
	2e	**1,8 (1,2)**	**1,2 (1,0)**	1,5	**1,8 (1,2)**	1
SETOR 3 Hélio Pelegrino	3a (frente F. Lima)	**1,2 (1,0)**	0,8	1,5	**1,2 (1,0)**	0,8
	3b (frente Juscelino)	**1,2 (1,0)**	**1,0 (0,8)**	1,5	**1,2 (1,0)**	0,8
	3c	**2,5 (1,2)**	1	1,5	**1,5 (1,2)**	1
	3d	**1,5 (1,2)**	1	1,5	**1,5 (1,2)**	1
	3e	**2,5 (1,8)**	1,5	1,5	**2,3 (1,8)**	1,5
SETOR 4 Olimpíadas	4a (frente F. Lima)	**0,9 (0,8)**	0,6	2	**0,9 (0,8)**	0,6
	4b	**2 (1,0)**	0,9	2	**1,4 (1,0)**	0,9
	4c	**2 (1,5)**	1,2	2	**1,8 (1,5)**	1,2
	4d	**2 (1,2)**	1	2	**1,5 (1,2)**	1

Tabela 9-8. Comparação entre valores de equivalência de CEPACs, OUCFL. Segundo subsetores da Operação Urbana Consorciada Faria Lima nas Leis nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004 e nº 13.871, de 8 de julho de 2004. Os valores de equivalência alterados estão entre parênteses, em azul. Fonte: elaboração própria.

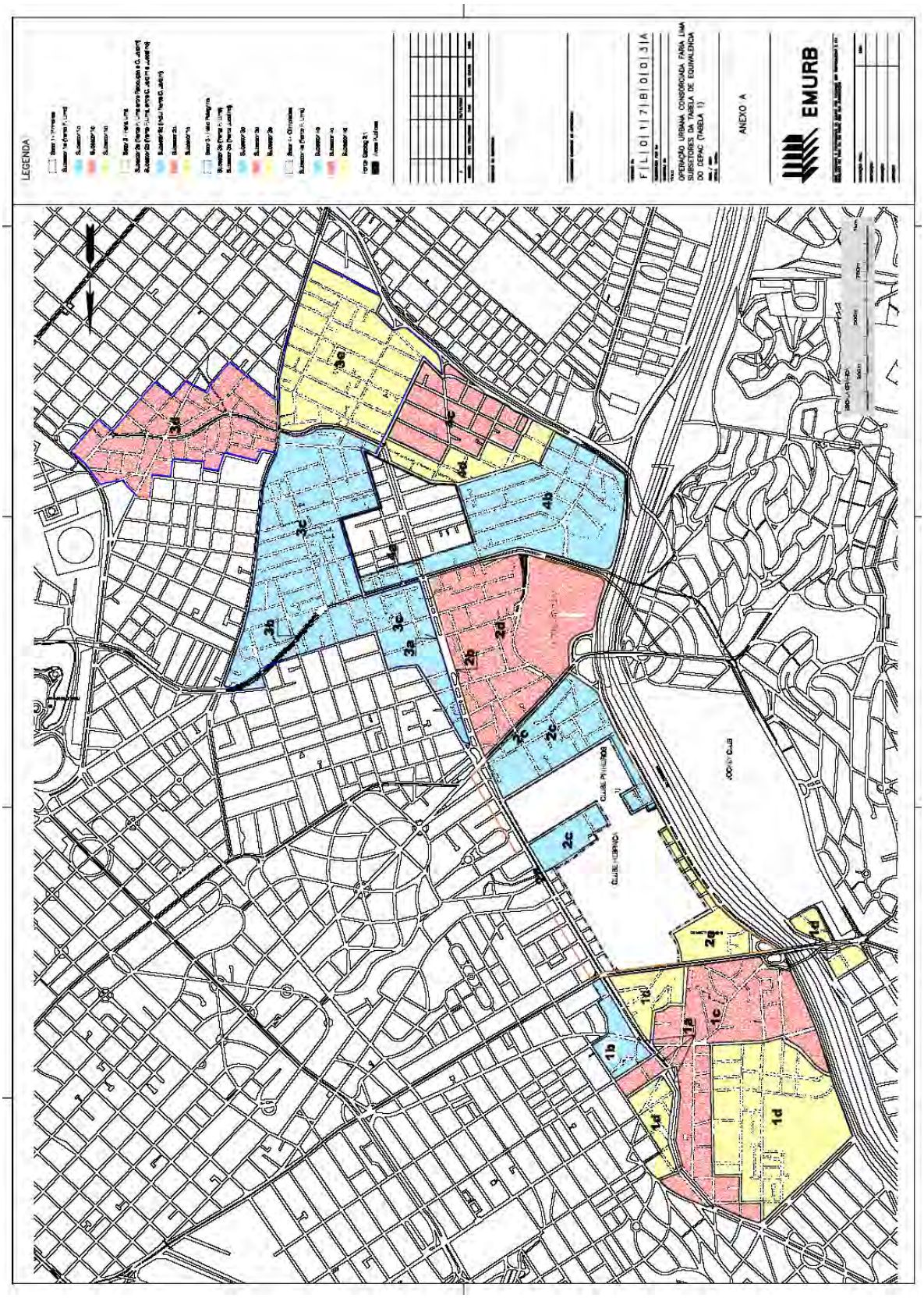


Figura 9-4. Redefinição dos perímetros dos subsetores da OUC Faria Lima.
Fonte: EMURB, Mapa Anexo à Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004.

Benefícios públicos

Em relação às obras realizadas, já foi mencionado eu aquelas de alargamento e extensão da Avenida na região de Pinheiros, Itaim e Vila Olímpia foram concluídas em 1998 durante a gestão de Celso Pitta. Na gestão de Marta Suplicy, foram iniciadas as obras dos túneis nos cruzamentos da Avenida Faria Lima com as Avenidas. Rebouças e Cidade Jardim iniciadas em janeiro de 2004 e entregues ao final de 2004, e tiveram um custo de R$ 316 milhões (valor de maio de 2005)[12] contra os R$ 147 milhões previstos inicialmente (em junho de 2003), em função de dificuldades técnicas que levaram a modificações no processo construtivo.

A remodelação do Largo da Batata com valor estimado em R$ 60 milhões de reais, ainda não foi realizada (outubro de 2006), embora o projeto - vencedor de concurso público realizado em 2002 já tenha sido contratado e desenvolvido. A implantação viária e a urbanização de trecho da interligação do prolongamento da Avenida Faria Lima com a ligação entre a Rua Funchal e a Rua Haroldo Veloso em parceria com o Movimento Colméia[13], foi também concluída em 2004.

Em relação a benefícios públicos, as principais alterações na Lei foram referentes aos programas de Habitações de Interesse Social e à urbanização de favelas. O §1° do Art. 15° define que 10% dos recursos disponíveis no Programa de Investimentos deveriam ser destinados a esses programas, depositados em conta específica vinculada a esse fim. O Parágrafo Único do Art. 5° estabeleceu que:

> "A provisão de habitação de interesse social poderá ser realizada por meio de soluções habitacionais que assegurem o reassentamento da população favelada [...] através de: a) carta de crédito; b) alienação de Habitação de Interesse Social; c) alienação de Habitação do Mercado Popular (HMP); d) locação social; e) outras soluções, mediante aprovação do Conselho Municipal de Habitação."

Em relação aos recursos destinado para habitação, o Art. 26° do Decreto nº 45.213, de 27 de agosto de 2004 que regulamentou a OUC Faria Lima estabeleceu que

> "o porcentual de 10% (dez por cento) ... será calculado sobre o total do valor arrecadado pela Operação Urbana Consorciada Faria Lima, devendo ser integralmente destinado à construção de Habitações de Interesse Social - HIS e à urbanização de favelas, em conta vinculada a esse fim, até a última emissão de CEPAC."

Há, portanto, a reiteração da destinação de recursos específicos mencionados na lei anterior e também a definição dos modos como esses recursos deverão ser aplicados,

[12] Conforme reportagem de Bruno Paes Manso publicada no jornal o Estado de São Paulo, "Pressa fez preço dos túneis dobrar", em 5 de maio de 2005, p. C1 e C3.

[13] Associação de empresários, moradores e usuários da Vila Olímpia. Parte dos terrenos que fazem frente com a Avenida foi doada pelos empreendimentos que ali se localizam.

embora não fique definida a escala de prioridades ou os prazos em que as soluções habitacionais – que podem ser entendidas como construção de Habitações de Interesse Social – HIS ou urbanização de favelas – seriam implementadas.

Participação, acompanhamento e controle

A partir do registro da Operação na CVM e do atendimento à citada Instrução n° 401, a publicação dos relatórios trimestrais no Diário Oficial da Cidade (antigo Diário oficial do Município) e na Internet[14] permitem um acompanhamento dos recursos obtidos e empregados.

Por outro lado, o Plano Diretor Estratégico estabeleceu um conjunto de instâncias participativas nas diversas áreas de atuação do poder municipal, vinculadas às políticas públicas implementadas pelo Município. Na área das políticas urbanas, foram criados o Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, Grupos de Gestão, as Assembléias Regionais de Política Urbana e as Conferências Municipais de Política Urbana. A CNLU foi extinta, a análise das questões vinculadas à gestão técnica de uso e ocupação do solo passaram a ser desempenhadas pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU. Para o acompanhamento das Operações Urbanas, foram criados Grupos de Gestão, instância participativa que tem por funções o acompanhamento da implementação das operações e controle da aplicação de recursos gerados.

O Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi instituído através do Art. 17° da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, tendo por objetivo e função a discussão e deliberação sobre a aplicação de recursos, e também a definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana. Além da coordenação pela EMURB, a composição do Grupo de Gestão incluiu representantes de entidades da sociedade civil e representantes de diversos organismos da administração municipal. Sua composição, definida pela Portaria n° 173/2004 na gestão de Marta Suplicy, incluía um representante de cada uma das seguintes entidades[15]:

- Movimento Defenda São Paulo;
- IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil;
- IE - Instituto de Engenharia;
- APEOP - Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas;
- SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo;

[14] Além do sítio da EMURB <http://www2.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/cepac/0002>, os relatórios trimestrais podem ser encontrados no sítio da Bolsa de Valores de São Paulo – BOVESPA < http://www.bovespa.com.br> e na CVM < http://www.cvm.gov.br>.

[15] Posteriormente essa composição foi alterada pela Portaria n° 622/2006, na gestão de José Serra, que retirou a representação da Subprefeitura de Pinheiros, da União de Movimentos de Moradia e da Associação de Moradores de Favelas.

- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil;
- FAU/USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo;
- União de Movimentos de Moradia;
- Associação de Moradores de Favelas (apenas das favelas na área da Operação Urbana)

Além da coordenação exercida pela EMURB, o poder executivo contava com mais oito representantes designados pelo Prefeito, representando os seguintes órgãos municipais:

- Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SEMPLA
- Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico - SF
- Secretaria Municipal de Transportes - SMT
- Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA
- Secretaria de Infra-Estrutura Urbana - SIURB
- Secretaria do Governo Municipal - SGM
- Secretaria Municipal das Subprefeituras - SMSP
- Subprefeitura de Pinheiros

Embora a composição do Grupo de Gestão da Operação tenha uma caráter representativo ampliado, não conta com representação propriamente política da Câmara Municipal. Além disso, o poder executivo conta com grande poder de influência sobe as decisões tomadas, já que é responsável direto pela indicação de metade dos representantes.

Operacionalização

Em relação à sua operacionalização, os procedimentos de análise e aprovação de propostas relativos à outorga onerosa de benefícios urbanísticos na área da operação foram substantivamente alterados, principalmente pela generalização da aplicação da tabela de conversão de CEPACs para toda a área da operação, e não apenas para as "áreas diretamente beneficiadas" da lei anterior. Foram desse modo suprimidas as análises e negociações caso a caso dos valores de contrapartida pela outorga onerosa nas "áreas indiretamente beneficiadas" – origem de irregularidades citadas no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Operação Urbana Faria Lima, como visto acima.

As mudanças na operacionalização foram introduzidas pelo Decreto nº 45.213, de 27 de agosto de 2004, e seus principais aspectos são resumidos a seguir. O cálculo da quantidade de CEPACs necessário para a obtenção de concessões urbanísticas em relação a

áreas de construção adicionai, a alteração do gabarito (altura máxima), a usos mistos e mudanças de uso, a aumento da taxa de ocupação e a derrogação de itens específicos do código de edificações[16] passaram a ser feitos com base na tabela de alteração de equivalência de CEPACs, Anexo 1 da Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004 (cf. Tabela 9-7 acima).

Os métodos de cálculo de quantidade de CEPACs para as concessões onerosas foi estabelecido no Anexo I do Decreto acima citado, reproduzido no Quadro 9-1 a seguir. Para o encaminhamento da solicitação, os proprietários de imóveis devem encaminhar à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB o projeto ou o pedido de vinculação ao lote, acompanhado de declaração, segundo modelo fornecido no Anexo II do Decreto, com a demonstração do cálculo de quantidades de CEPACs segundo as concessões urbanísticas solicitadas (Art. 8º). Para a solicitação dos Alvarás de Aprovação, ou de Aprovação e Execução, o solicitante deverá apresentar CEPACs quitados ou com garantia de pagamento aceita pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB (Art. 9°).

Como parte do processo de aprovação, a SEHAB deve encaminhar à EMURB e ao solicitante - antes da expedição dos Alvarás acima e ainda do Alvará de Execução do projeto, do Certificado de Mudança de Uso ou do Certificado de Vinculação ao Terreno - a quantidade de CEPACs necessária para o pagamento das concessões outorgadas. O solicitante deverá efetuar o pagamento em CEPACs à EMURB para obter a Certidão de Pagamento da Outorga Onerosa. Quitada a referida outorga, a certidão será emitida em três vias: uma permanecerá na EMURB para controle do estoque de CEPACs, outra será encaminhada à SEHAB e a terceira entregue ao solicitante.

Em casos de quitação parcial, o saldo devedor deverá ser indicado no Certificado, sendo expedido outro certificado quando da quitação integral. Em caso de não quitação, os benefícios outorgados poderão ser suspensos e a obra, se porventura iniciada, poderá ser embargada.

Poderá ser requerido Alvará de Execução para cada bloco isolado no caso de projeto que contenha mais de um bloco de edificações, sem apresentação de Certificado de Outorga Onerosa, desde que o bloco em questão não ultrapasse o coeficiente básico permitido pela zona de uso, caso contrário deverá ser apresentado o referido certificado (Art. 13°). Os Certificados de Vinculação ao Terreno da área construída adicional e o de Mudança de Uso só serão emitidos após a apresentação da Certidão de Pagamento da Outorga Onerosa em CEPACs. A expedição do Certificado de Conclusão só poderá ser feita após a quitação integral dos CEPACs relativos aos benefícios concedidos.

[16] Código de Obras e Edificações – COE - Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992.

Decreto nº 45.213, de 27 de agosto de 2004 - Anexo I
Método de cálculo da quantidade de CEPACs
necessários para pagamento da outorga onerosa

a) potencial adicional de construção pelo aumento do coeficiente de aproveitamento:

a.1) cálculo da área construída computável adicional:

Aca = (Ato X Cproj) - (Ato X CB)

a.2) incentivo para remembramento de lotes com menos de 2000 m2 que originarem lotes com mais de 2500m2 (I1):

I1 = 20:100 X Ato

a.3) incentivos para área do pavimento térreo destinada à circulação e atividades de uso aberto ao público (I2):

I2 = 20:100 X Ato

cálculo da quantidade necessária de CEPACs para construção adicional:

Qad = (Aca - I1 - I2) : F1

b) uso misto, modificação de uso e de gabarito de edificação:

cálculo da quantidade necessária de CEPACs para mudança de uso e parâmetros urbanísticos:

Qmp = (Ato - Atd) : F2

c) taxa de ocupação:

cálculo da área adicional de projeção da edificação sobre o terreno que serve de base para o cálculo da taxa de ocupação:

Aape = Ape - (50:100 X Ato)

cálculo da quantidade necessária de CEPACs para aumento da taxa de ocupação:

Qto = Aape : F3

d) cálculo da quantidade TOTAL de CEPACs :

Qt = Qad + Qmp + Qto

Onde:
Aca = Área construída adicional;
Ato = Área do terreno original, anterior à doação de faixa de melhoramento viário, quando for o caso;
Atd = Área de terreno doada para melhoramento viário;
Ape = Área de projeção da edificação sobre o terreno, até o limite de 70% (setenta por cento) da área do terreno;
Aape = Área adicional de projeção da edificação sobre o terreno;
CB = Coeficiente de aproveitamento básico previsto na legislação vigente;
Cproj = Coeficiente de aproveitamento do projeto;
F1 = Fator de conversão de área em CEPAC extraído da primeira coluna da tabela de conversão constante da Lei nº 13.769, de 2004, alterada pela Lei nº 13.871, de 2004;
F2 = Fator de conversão de área em CEPAC extraído da segunda coluna da tabela de conversão constante da Lei nº 13.769, de 2004, alterada pela Lei nº 13.871, de 2004;
F3 = Fator de conversão de área em CEPAC extraído da terceira coluna da tabela de conversão constante da Lei n.º 13.769, de 2004, alterada pela Lei nº 13.871, de 2004;
Qt = Quantidade TOTAL de CEPACs ;
Qad = Quantidade necessária de CEPACs para construção adicional;
Qmp = Quantidade necessária de CEPACs para mudança de uso e parâmetros urbanísticos;
Qto = Quantidade necessária de CEPACs para aumento da taxa de ocupação.

Quadro 9-1. Método de cálculo de CEPACs, OUCFL.
Fonte: Decreto nº 45.213, de 27 de agosto de 2004 - Anexo I.

Zoneamento – Planos Regionais Estratégicos

O processo de alteração da Lei da Operação Urbana Consorciada Faria lima ocorreu ao mesmo tempo em que a nova Lei de Zoneamento e os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras encontravam-se em discussão na Câmara Municipal[17]. A seguir serão ressaltados aspectos relacionados à OUC Faria Lima presentes principalmente no Plano Regional da Subprefeitura de Pinheiros, mas também no de Vila Mariana, pois um trecho da operação ultrapassa o limite administrativo entre essas duas subprefeituras.

Na área da Operação Urbana Faria Lima, o PRE Pinheiros[18] definiu duas Áreas de Intervenção Urbanística – AIUs, sendo uma delas na área do Largo da Batata, tendo por objetivo a implantação de programa de requalificação desenvolvido pela EMURB de acordo com projeto vencedor de concurso em 2002, acima referido. A segunda, foi definida junto ao Shopping Iguatemi, com o objetivo de promover medidas mitigadoras dos impactos sobre a Zona Exclusivamente Residencial – ZER lindeira ao lado do shopping. Esta última prevê a manutenção de todas as disposições da ZER, permitindo que sejam construídos estacionamentos no subsolo desde que haja: cessão de direito de superfície e de espaço aéreo para a Subprefeitura de Pinheiros; coeficiente de aproveitamento máximo CA=2 para o estacionamento no subsolo; taxa de impermeabilização e taxa de ocupação iguais a 50% da área de terreno; e manutenção das demais restrições à ZER. O perímetro dessas AIUs podem ser identificados na Figura 3-13 a seguir.

O conjunto de quadras lindeiras à Avenida Hélio Pelegrino, que fazem parte da OUC Faria Lima, entre a Avenida Santo Amaro e a Avenida República do Líbano, encontra-se no território sob gestão da Subprefeitura de Vila Mariana. No PRE dessa Subprefeitura, as quadras dentro do perímetro da operação ficaram sem definição de zonas em função de veto do executivo quando da promulgação da Lei de Zoneamento. Em 25 de maio de 2006, foi aprovada resolução da CTLU definindo a zona de uso da área - ZM-2 para a maior parte das quadras - dependendo ainda de sua aprovação como Lei que altera o zoneamento pela Câmara Municipal.

[17] Trata-se da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004 - Lei de Zoneamento.

[18] A íntegra do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pinheiros está no Anexo XI – Livro XI da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004 - Lei de Zoneamento.

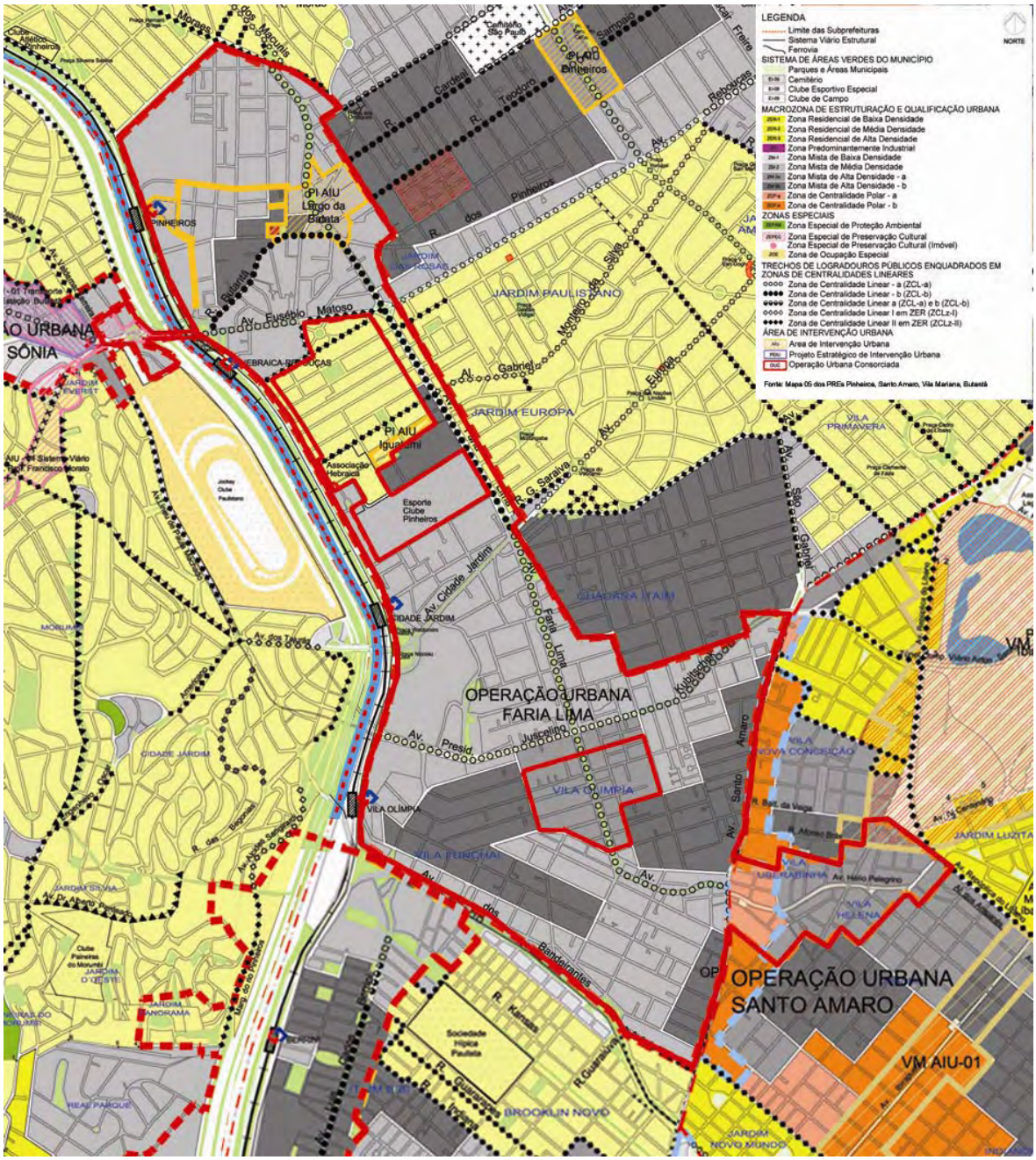
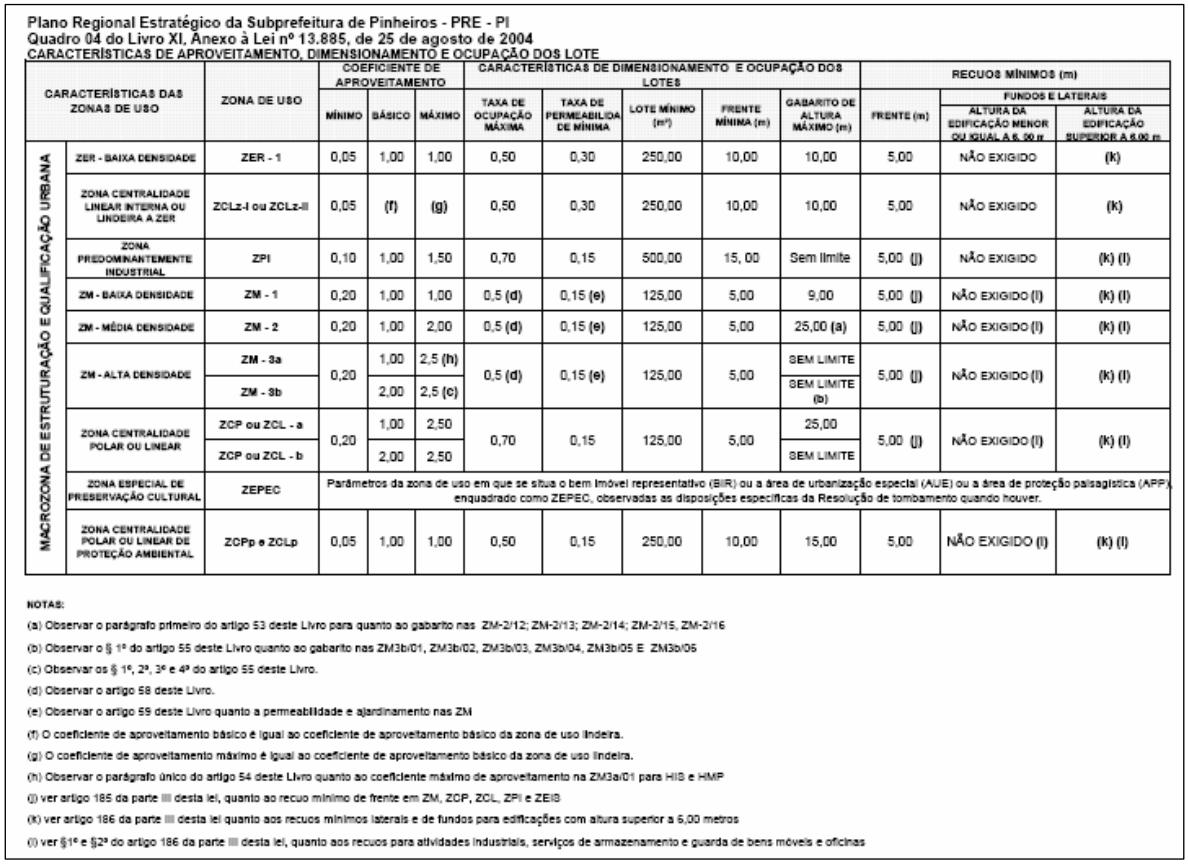


Figura 9-5. Mapa com novo zoneamento na OUC Faria Lima e seu entorno.
Perímetro da OUC Faria Lima com as AIUs Iguatemi e Largo da Batata; zoneamento de uso e ocupação do solo nas quadras da OUC Faria Lima. No território da Subprefeitura de Vila Mariana o zoneamento aparece vetado. Fonte: montagem a partir de mapas dos PREs Pinheiros, Santo Amaro, Vila Mariana e Butantã - Mapas 4, Uso e Ocupação do Solo e Mapas 5, Desenvolvimento Urbano (Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004).



Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pinheiros - PRE - PI
Quadro 04 do Livro XI, Anexo à Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004
CARACTERÍSTICAS DE APROVEITAMENTO, DIMENSIONAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTE

CARACTERÍSTICAS DAS ZONAS DE USO		ZONA DE USO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO			CARACTERÍSTICAS DE DIMENSIONAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTES					RECUOS MÍNIMOS (m)		
			MÍNIMO	BÁSICO	MÁXIMO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	TAXA DE PERMEABILIDADE MÍNIMA	LOTE MÍNIMO (m²)	FRENTE MÍNIMA (m)	GABARITO DE ALTURA MÁXIMO (m)	FRENTE (m)	FUNDOS E LATERAIS	
												ALTURA DA EDIFICAÇÃO MENOR OU IGUAL A 6,00 m	ALTURA DA EDIFICAÇÃO SUPERIOR A 6,00 m
MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA	ZER - BAIXA DENSIDADE	ZER - 1	0,05	1,00	1,00	0,50	0,30	250,00	10,00	10,00	5,00	NÃO EXIGIDO	(k)
	ZONA CENTRALIDADE LINEAR INTERNA OU LINDEIRA A ZER	ZCLz-I ou ZCLz-II	0,05	(f)	(g)	0,50	0,30	250,00	10,00	10,00	5,00	NÃO EXIGIDO	(k)
	ZONA PREDOMINANTEMENTE INDUSTRIAL	ZPI	0,10	1,00	1,50	0,70	0,15	500,00	15, 00	Sem limite	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO	(k) (l)
	ZM - BAIXA DENSIDADE	ZM - 1	0,20	1,00	1,00	0,5 (d)	0,15 (e)	125,00	5,00	9,00	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
	ZM - MÉDIA DENSIDADE	ZM - 2	0,20	1,00	2,00	0,5 (d)	0,15 (e)	125,00	5,00	25,00 (a)	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
	ZM - ALTA DENSIDADE	ZM - 3a	0,20	1,00	2,5 (h)	0,5 (d)	0,15 (e)	125,00	5,00	SEM LIMITE	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
		ZM - 3b		2,00	2,5 (c)					SEM LIMITE (b)			
	ZONA CENTRALIDADE POLAR OU LINEAR	ZCP ou ZCL - a	0,20	1,00	2,50	0,70	0,15	125,00	5,00	25,00	5,00 (j)	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)
		ZCP ou ZCL - b		2,00	2,50					SEM LIMITE			
	ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO CULTURAL	ZEPEC	Parâmetros da zona de uso em que se situa o bem imóvel representativo (BIR) ou a área de urbanização especial (AUE) ou a área de proteção paisagística (APP), enquadrado como ZEPEC, observadas as disposições específicas da Resolução de tombamento quando houver.										
	ZONA CENTRALIDADE POLAR OU LINEAR DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	ZCPp e ZCLp	0,05	1,00	1,00	0,50	0,15	250,00	10,00	15,00	5,00	NÃO EXIGIDO (l)	(k) (l)

NOTAS:

(a) Observar o parágrafo primeiro do artigo 53 deste Livro para quanto ao gabarito nas ZM-2/12; ZM-2/13; ZM-2/14; ZM-2/15, ZM-2/16

(b) Observar o § 1º do artigo 55 deste Livro quanto ao gabarito nas ZM3b/01, ZM3b/02, ZM3b/03, ZM3b/04, ZM3b/05 E ZM3b/06

(c) Observar os § 1º, 2º, 3º e 4º do artigo 55 deste Livro.

(d) Observar o artigo 58 deste Livro.

(e) Observar o artigo 59 deste Livro quanto a permeabilidade e ajardinamento nas ZM

(f) O coeficiente de aproveitamento básico é igual ao coeficiente de aproveitamento básico da zona de uso lindeira.

(g) O coeficiente de aproveitamento máximo é igual ao coeficiente de aproveitamento básico da zona de uso lindeira.

(h) Observar o parágrafo único do artigo 54 deste Livro quanto ao coeficiente máximo de aproveitamento na ZM3a/01 para HIS e HMP

(j) ver artigo 185 da parte III desta lei, quanto ao recuo mínimo de frente em ZM, ZCP, ZCL, ZPI e ZEIS

(k) ver artigo 186 da parte III desta lei quanto aos recuos mínimos laterais e de fundos para edificações com altura superior a 6,00 metros

(l) ver §1º e §2º do artigo 186 da parte III desta lei, quanto aos recuos para atividades industriais, serviços de armazenamento e guarda de bens móveis e oficinas

Figura 9-6. Quadro com índices urbanísticos para as zonas de uso no PRE Pinheiros. Fonte: Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004.

A figura acima reproduz o quadro do PRE da Subprefeitura de Pinheiros com as zonas de uso e respectivos índices urbanísticos, conforme aprovado na Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004. A nova lei é relativamente mais restritiva que a anterior, à medida que estabelece um coeficiente mínimo de aproveitamento para os terrenos, como parte da função social da propriedade urbana que deve ser cumprida em obediência ao Plano Diretor. Também é restritiva pela definição do coeficiente de aproveitamento básico igual a um para todas as áreas – com exceções para uma das categorias de Zonas de Centralidade Linear ou Polar e outra das Zonas de Uso Misto de Alta Densidade (ZCP e ZCL-b as primeiras, ZM3- b a segunda), onde é definido como igual a duas vezes a área do terreno.

O coeficiente máximo de aproveitamento pode chegar a 2,5, com exceção das ZER (CA=1); das ZM1 (CA=1) e ZM2 (CA=2,0). Entretanto, os coeficientes máximos só poderão ser conseguidos através de outorga onerosa de potencial construtivo (solo criado), que teve procedimentos recentemente regulamentados[19]. Atingir o coeficiente de

[19] Decreto nº 44.703, de 04 de maio de 2004, que regulamentou os artigos 209 a 216 da Lei n° 13.430/02 - Plano Diretor Estratégico; e Portaria 12/06 - Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras SMSP, que normatiza os procedimentos operacionais para outorga onerosa. O cálculo dos valores de outorga onerosa são feitos com base nos valores de terreno fixados na Planta Genérica de Valores do Município (Decreto n° 44.703, §5°).

aproveitamento CA=4 só será possível portanto na área da Operação Urbana, para as quais a outorga onerosa é calculada a partir do coeficiente básico.

9.2. Relações entre Operações Urbanas: Faria Lima, Água Espraiada e Santo Amaro

Outro aspecto a ressaltar em relação ao novo contexto do Plano Diretor Estratégico e dos Planos Regionais diz respeito às relações entre as Operações Urbanas Faria Lima e Santo Amaro, esta última uma das novas operações urbanas que constaram do PDE de 2002 [20].

No Mapa 9 do PDE que tem por título "Operação Urbana e Projeto de Intervenção Urbana Estratégica", a Operação Urbana Santo Amaro é representada graficamente ao longo da avenida de mesmo nome, incluindo trecho da Avenida João Dias nas proximidades do Largo Treze de Maio. No trecho entre a Avenida Juscelino Kubitschek e a Avenida dos Bandeirantes, a Avenida Santo Amaro serve como linha de demarcação dos limites administrativos entre as Subprefeituras de Pinheiros, Vila Mariana e Santo Amaro. As quadras lindeiras a oeste da Avenida estão inscritas nos limites da Operação Urbana Faria Lima, bem como o conjunto de quadras junto à Avenida Hélio Pellegrino, da Avenida Santo Amaro até a Avenida República do Líbano, dentro dos limites administrativos da Subprefeitura de Vila Mariana.

Os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras de Santo Amaro, Pinheiros e Vila Mariana apresentam abordagens diferentes da Operação Urbana Santo Amaro. O PRE da Subprefeitura de Pinheiros excluiu esta operação do perímetro administrativo dessa Subprefeitura[21].

O PRE da Subprefeitura de Santo Amaro, citando o PDE de 2002, estabeleceu que a OU Santo Amaro, "excluídos os perímetros das operações urbanas já aprovadas" (Art.75) devesse ser definida por lei específica, tendo como objetivo:

> "alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, com ampliação dos espaços públicos, organizando o sistema de transportes coletivos, implantando programas de habitação social e melhorias de infra-estrutura e sistema viário no perímetro determinado." (Art.76 do Anexo XIV - Livro XIV da Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004 - Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Santo Amaro).

[20] A Operação Urbana Santo Amaro é mencionada no § 2° do Art. 225 do Plano Diretor Estratégico do Município, a já citada Lei Nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

[21] O Art. 81° do Anexo XI – Livro XI da Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004 – Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pinheiros estabelece que : "Fica excluída do perímetro da Operação Urbana Santo Amaro, prevista na Lei Municipal n° 13.430, de 13 de setembro de 2002, a parte desta contida no território da Subprefeitura Pinheiros".

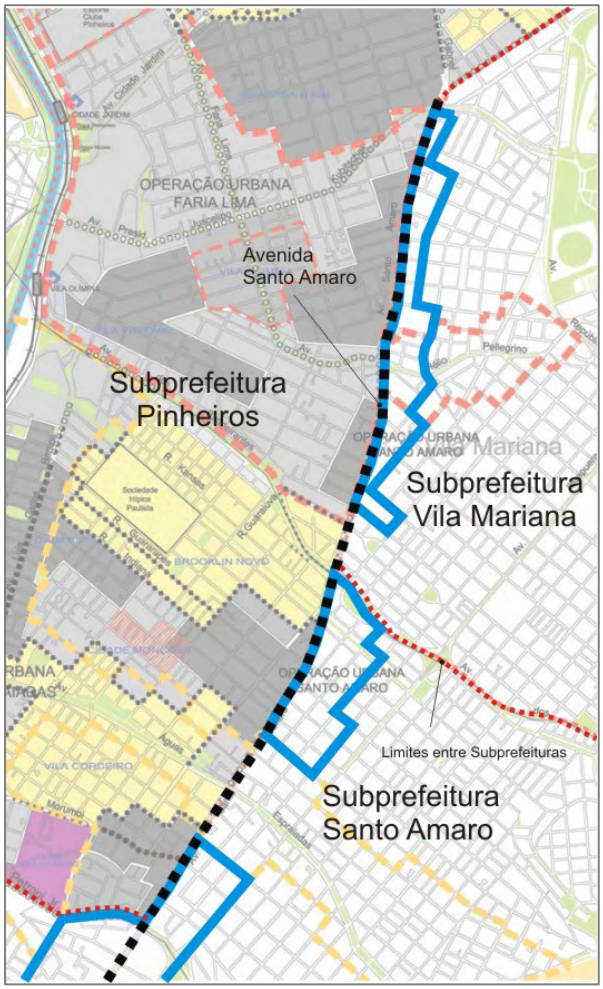


Figura 9-7. Limites da OU Santo Amaro.
Em azul, a delimitação dos perímetros da OU Santo Amaro no trecho entre a Avenida Juscelino Kubistchek e Avenida Roque Petroni Jr. Fonte: Elaboração própria, com base no Mapa 5 do PRE Pinheiros; Quadro 05 B e do Mapa 5 do PRE Vila Mariana e Mapa 5 do PRE Santo Amaro (sem escala).

Já o PRE da Subprefeitura de Vila Mariana reduziu o perímetro da OU Santo Amaro (cf. Figura 3-15) e definiu um conjunto de 16 diretrizes urbanísticas para a operação[22].

[22] São as seguintes: "I. reorganização do corredor de ônibus, priorizando uma linha única Largo Treze de Maio – Praça das Bandeiras, preparando o local para a implantação de um pré-metrô de superfície; II. reduzir o fluxo de veículos, priorizando ao longo da avenida o fluxo do transporte coletivo associado ao fluxo de pedestres; III. ampliação de calçadas e homogeneização de pavimentos, com redução de área impermeável; IV. implantação de pequenas praças ao longo da avenida através da abertura de espaços para o uso público sob as edificações privadas; V. garantia de permeabilidade para o pedestre no nível térreo das edificações em locais específicos ao longo das quadras laterais da avenida; VI. implantação de mobiliário urbano de qualidade, incluindo bancos, pontos de ônibus, lixeiras, caixas de correio; VII. arborização geral; VIII. homogeneização de anúncios e cartazes de propaganda; IX. implantação de dispositivos de iluminação no nível dos pedestres nas vias e nas praças; X. implantação de dispositivos de acessibilidade em todas as quadras da Operação Urbana Consorciada, não apenas nos cruzamentos, aí incluídos os dispositivos para deficientes visuais; XI. estudo de volumetria e de gabaritos a ser respeitado pelas novas edificações; XII. incentivos para recuperação de imóveis e para instalação de atividades; XIII. desenho urbano do conjunto que propicie limpeza e condições de segurança; XIV. implantação de coleta seletiva de lixo; XV. parcerias com proprietários de imóveis de modo a viabilizar as propostas; XVI. trabalho junto aos moradores, comerciantes e prestadores de serviços para que o projeto venha a ser de interesse de todos, assim como futuramente sua manutenção." (§1° do Art. 45° do Anexo XII - Livro XII da Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004 - Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Vila Mariana).

Nesse mesmo PRE, foram ainda definidos os coeficientes de aproveitamento mínimo (0,2), básico (correspondendo àqueles definidos para as zonas de uso e ocupação) e máximo (4,0), prevendo-se um Projeto de Intervenção Urbana Estratégico compatível com "o projeto físico da avenida" (id. ibid. § 3°, Art. 45).

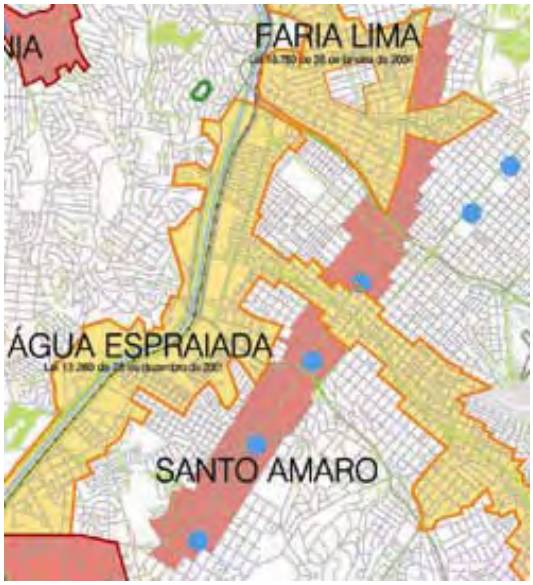


Figura 9-8. A OU Santo Amaro em mapa de 2006.
As áreas das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espraiada em ocre; as Operações Urbanas previstas, em vermelho: Vila Sônia (ao alto e à esquerda), Pólo de Desenvolvimento Sul (abaixo, e à esquerda) e Santo Amaro. Em azul, as estações previstas para a Linha 5 do Metrô. Fonte: Mapa "Operações Urbanas"; SEMPLA, Assessoria Técnica de Operações Urbanas, abril de 2006. Excerto, sem escala.

Com a implantação prevista da Linha 5-Lilás do Metrô[23] e a conseqüente diminuição do número de viagens por ônibus entre a Avenida Juscelino Kubitschek e o Borba Gato, tendo sido prevista a readequação do corredor de ônibus e da própria Avenida nesse trecho (SMT/SPTrans/CET, 2004, p.210 e p. 284). Pelo exposto, evidenciam-se as dificuldades de "desenvolvimento conjunto de um modelo de renovação urbana", com base em operações urbanas, nesse trecho da Avenida Santo Amaro, onde a readequação do corredor de ônibus mostra-se mais crítica (id. ibid. p. 211-212). A fragmentação do eixo da Avenida Santo Amaro e de suas áreas lindeiras em trechos diferenciados obedece a parâmetros definidos no contexto de duas outras operações – Faria Lima e Água Espraiada - que não previram transformações e novas relações decorrentes da implantação ou reformulação dos projetos de sistemas de transporte público ao longo daquele eixo.

[23] O primeiro trecho de 8,4 km de extensão da Linha 5-Lilás foi concluído em 2002, ligando a área do Capão Redondo ao Largo Treze de Maio, com integração à rede ferroviária na Estação Santo Amaro da CPTM, junto ao Rio Pinheiros. O segundo trecho, com 11,6 km, previsto para 2010, fará a conexão com a Linha 1-Azul na Estação Santa Cruz e com a Linha 2-Verde na Estação Chácara Klabin, conforme informações disponíveis na página do Metrô na Internet (<http://www.metro.sp.gov.br/expansao/lilas/telilas.shtml>, acesso em 12/02/2006).

9.3. Revisões da Operação Urbana Água Branca, entre 2000 e 2004

Serão a seguir apresentadas as iniciativas recente de revisão da Operação Urbana Água Branca, com o objetivo de apontar as dificuldades e os obstáculos que envolvem a aplicação do instrumento e sua reformulação, a exemplo do que foi apontado em relação à operação Faria Lima.

Instituído em maio de 2001, o Grupo de Trabalho Intersecretarial coordenado pela Diretoria de Projetos Urbanos da SEMPLA teve como propósito fazer uma avaliação crítica da Operação e estabelecer elementos para sua revisão, tendo como principais objetivos sua atualização frente às diretrizes estabelecidas no Plano Integrado de Transportes Urbanos – PITU 2020[24] e no Plano Diretor Estratégico do Município, então em processo de aprovação.

O documento elaborado por esse grupo apontou a necessidade de revisão e atualização da operação urbana em questão, reformulando as estratégias de atuação (SEMPLA, 2002a). O aprofundamento do conhecimento sobre o processo imobiliário na área, referenciado à análise do processo de urbanização e do setor imobiliário em seu interior, foi colocado como condição necessária para a mudança de estratégia. Colocou-se como imprescindível o aprofundamento da análise de impactos positivos e negativos, não apenas da operação Água Branca, mas do conjunto das operações em relação umas com as outras e com as propostas do Plano Diretor Estratégico. Afirmou-se que a definição de objetivos e de resultados a alcançar, não apenas em termos de espaço urbano, mas em termos de resultados econômicos e sociais não poderiam ser reduzidos a um saldo de arrecadação pela venda de potencial construtivo para os cofres públicos (id. ibid.)

No documento foi proposto o confronto dos resultados a obter através da OUAB com o volume de recursos públicos empregados em obras que beneficiam direta ou indiretamente a região, para dimensionamento mais preciso do balanço de custos e benefícios (id. ibid.).

Outro documento, elaborado pela mesma Diretoria de Projetos Urbanos da SEMPLA, apontou os principais pontos para encaminhamento de um novo Projeto de Lei .(SEMPLA, 2004). Tais pontos foram os seguintes: a introdução de projeto urbano resultado de concurso nacional, o Bairro Novo; nova subdivisão da área em 11 setores mais adequados às transformações recentes nos usos do solo; adequação ao PDE e Estatuto da Cidade, articulação com diretrizes gerais do PDE e com diretrizes do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Lapa - PRE LAPA; articulação com a revisão do zoneamento no PRE LAPA; revisão da forma de cálculo da contrapartida através de

[24] O Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020 (PITU 2020) foi elaborado em 1999 pela Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, Governo do Estado de São Paulo. Através de prognósticos futuros sobre a situação socioeconômica e os transportes na Região Metropolitana de São Paulo em 2020 propõe uma rede integrada de sistema de transportes de alta e média capacidade envolvendo metrô, trem e corredores de ônibus, que vem servindo de referência a vários estudos.

CEPACs e estabelecimentos de proporcionalidades entre valores de terreno para áreas diferenciadas;e faixas de adensamento nas vias estruturais (id. ibid). O processo de revisão e de encaminhamento do Projeto de Lei encontra-se em andamento[25].

A elaboração de um projeto urbanístico para o local com base em um programa de necessidades pormenorizado mostrou um redirecionamento que desembocou na formulação do Concurso Bairro Novo, realizado em 2004 com a inscrição de 60 equipes de todo o Brasil[26] (SEMPLA/EMURB/IAB-SP, 2004). O projeto vencedor foi desenvolvido e as perspectivas de sua implantação não estão claramente definidas.

O Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Lapa

O Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Lapa provocou alterações substantivas em relação à operação urbana em questão. Serão colocadas aqui questões relativas à mudança das características das zonas de uso e a modificações no perímetro da operação Água Branca[27]. No âmbito de seu processo de aprovação – como parte da Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004 - ocorreu a mudança dos índices urbanísticos de uma parte considerável das antigas Z-8, às quais eram atribuídos limites restritivos em termos de potencial construtivo e taxa de ocupação na legislação de uso e ocupação do solo até então em vigor (cf. Seção 8.5 acima e Capítulo 5, especialmente Mapa 5-1). Tais áreas foram transformadas em Zonas Mistas – ZM, com CA básico variando entre 1 e 2; permitindo CA= 2 (ZM-3b) sem a aplicação de outorga onerosa; e CA máximo igual a 2,5, com outorga onerosa (cf. Figura 9-9 e Quadro 9-2 a seguir).

As vantagens do novo zoneamento em relação ao anterior, para os terrenos localizados na antigas zonas Z8 e zonas industriais são evidentes, tanto em relação aos usos permitidos quanto em relação aos coeficientes de aproveitamento. Como a concessão onerosa de benefícios urbanísticos frente às restrições de zoneamento constituem o principal mecanismo das operações urbanas – e no caso das Z8 e das zonas industriais tais restrições eram consideráveis – a maior permissividade da nova legislação pode vir a inviabilizar a própria aplicação do instrumento da operação urbana nessa área, pois com CA =2,5 é provável que sejam tornados viáveis novos empreendimentos sem que haja recurso à participação na operação urbana, tornando-a inócua ou extremamente limitada.

Tal fato, resultando em conflitos não resolvidos entre a aplicação de dois instrumentos distintos – zoneamento e operações urbanas - sugere que o próprio processo de formulação e formalização das políticas urbanas e seus instrumentos apresentam

[25] Conforme informação colhida junto à SEMPLA em agosto de 2006.

[26] O Portal Vitruvius mantém uma seção com um resumo dos 3 projetos premiados edos 7 que receberam menção honrosa, além dos documentos do Concurso.(Id.Ibid.)

[27] Para uma análise completa dessas alterações, outros aspectos poderiam ser abordados, como a definição das Áreas de intervenção Urbanística-AIUs e das Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS. Tais aspectos mas não serão abordados aqui, por razões já expostas no início deste capítulo.

grandes lacunas e desarticulações no interior da administração pública que as põe em marcha.

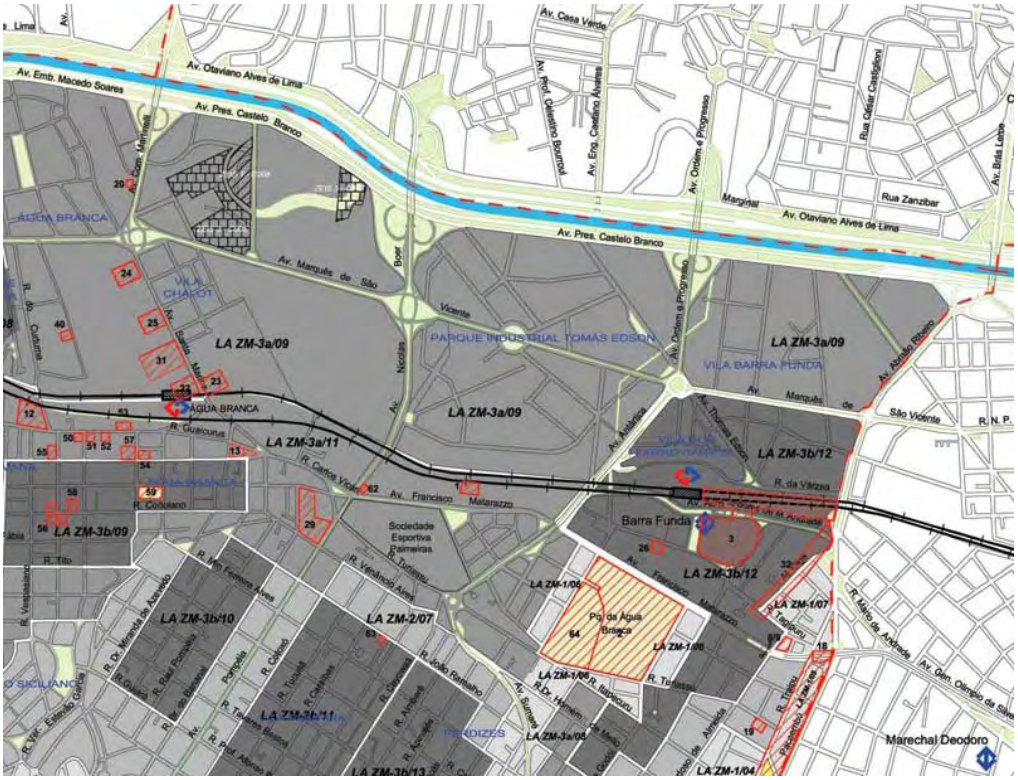


Figura 9-9. Zonas de Uso e Ocupação do Solo na área da Operação Urbana.
Fonte: Reprodução e montagem com trechos dso Mapa 04 dos PREs das Subprefeituras Lapa, Sé e Freguesia do Ó, parte da Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004.

Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Lapa - PRE-LA
QUADRO 04 do Livro VIII - Anexo à Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004
CARACTERÍSTICAS DE APROVEITAMENTO, DIMENSIONAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTE

CARACTERÍSTICAS DAS ZONAS DE USO		ZONA DE USO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO			CARACTERÍSTICAS DE DIMENSIONAMENTO E OCUPAÇÃO DOS LOTES					RECUOS MÍNIMOS (m)		
			MÍNIMO	BÁSICO	MÁXIMO	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	TAXA DE PERMEABILIDADE MÍNIMA	LOTE MÍNIMO (m²)	FRENTE MÍNIMA (m)	GABARITO DE ALTURA MÁXIMO (m)	FRENTE	FUNDOS E LATERAIS	
												ALTURA DA EDIFICAÇÃO MENOR OU IGUÁL A 6, 00 m	ALTURA DA EDIFICAÇÃO SUPERIOR A 6,00 m
MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA	ZER - BAIXA DENSIDADE	ZER-1/01 a ZER-1/04 (h)	0,05	1,00	1,00	0,50	0,30 (m) art. 10 e 11	250 m²	10,00 m	9,00 m	5,00 m	NÃO EXIGIDO(g)	(g) (c)
	ZONA CENTRALIDADE LINEAR INTERNA OU LINDEIRA A ZER	ZCLz-I (h)	0,05	1,00	1,00	0,50	0,30 (m) art. 10 e 11	250 m²	10,00 m	9,00 m	5,00 m	NÃO EXIGIDO (g)	(g) (c)
	ZONA PREDOMINANTEMENTE INDUSTRIAL	ZPI/01 a ZPI/05	0,10	1,00	1,50	0,70	0,15	500 m²	15, 00 m	15,00 m	5,00 m	NÃO EXIGIDO	(c) (d)
	ZM - BAIXA DENSIDADE	ZM-1/01 a ZM-1/07 ZM-1/09 e ZM-1/10 (h)	0,20	1,00	1,00	0,5 (a)	0,15 art. 10 e 11	125 m²	5,00 m	9,00 m	5,00 m (b)	NÃO EXIGIDO (d) (g)	(c) (d) (g)
		ZM - 1/08								15,00 m		NÃO EXIGIDO (d)	(c) (d)
	ZM - MÉDIA DENSIDADE	ZM - 2/01 a ZM - 2/10 (h)	0,20	1,00	2,00	0,5 (a)	0,20 art. 10 e 11	125 m²	5,00 m	25,00 m	5,00 m (b)	NÃO EXIGIDO (d)	(c) (d)
	ZM - ALTA DENSIDADE (k)	ZM - 3a/01 ZM 3a/11	0,20	1,00	2,50	0,5 (a)	0,15 art. 10 e 11	125 m²	5,00 m	SEM LIMITE (i)	5,00 m (b)	NÃO EXIGIDO (d)	(c) (d)
		ZM - 3b/01 a ZM3b/13		2,00									
	ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	ZEPAM	(e)	0,1 (f)	0,1 (f)	0,10	0,90	estudo de cada caso pelo Executivo		9,00	estudo de cada caso pelo Executivo		
	ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO CULTURAL	ZEPEC (l)	Parâmetros da zona de uso em que se situa o bem imóvel representativo (BIR) ou a área de urbanização especial (AUE) ou a área de proteção paisagística (APP), enquadrado como ZEPEC, observadas as disposições específicas da Resolução de tombamento quando houver.										

Quadro 9-2. Zonas de uso e índices urbanísticos.
Fonte: Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Lapa – reprodução parcial do Quadro 04 do Livro VIII da Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004.

Além disso, no processo de aprovação do PRE-LAPA, houve mudança aparentemente inexplicável nos limites da área da Operação Urbana Água Branca. Enquanto o perímetro descrito e representado em mapa referentes à lei de 1995 (cf. Capítulo 4 e Anexo 10) coincidem com o perímetro representado no Mapa 05 – Desenvolvimento Urbano anexo ao PRE-LAPA (Figura 9-10 a seguir), a descrição do perímetro no Quadro 05B anexo ao mesmo PRE-LAPA (reproduzido no Quadro 9-3 a seguir) apresenta uma ampliação da área de operação, como é mostrado no Mapa 9-1.

A definição conflitante presente em duas leis remeterá as respostas para as solicitações de benefícios em relação ao potencial de construção adicional ou outros nessa área a um processo de decisões que ultrapassa a esfera dos mecanismos procedimentais previstos para a operacionalização da Lei da Operação Urbana Água Branca de 1995, remetendo as decisões à esfera das disputas judiciais ou de outra natureza.

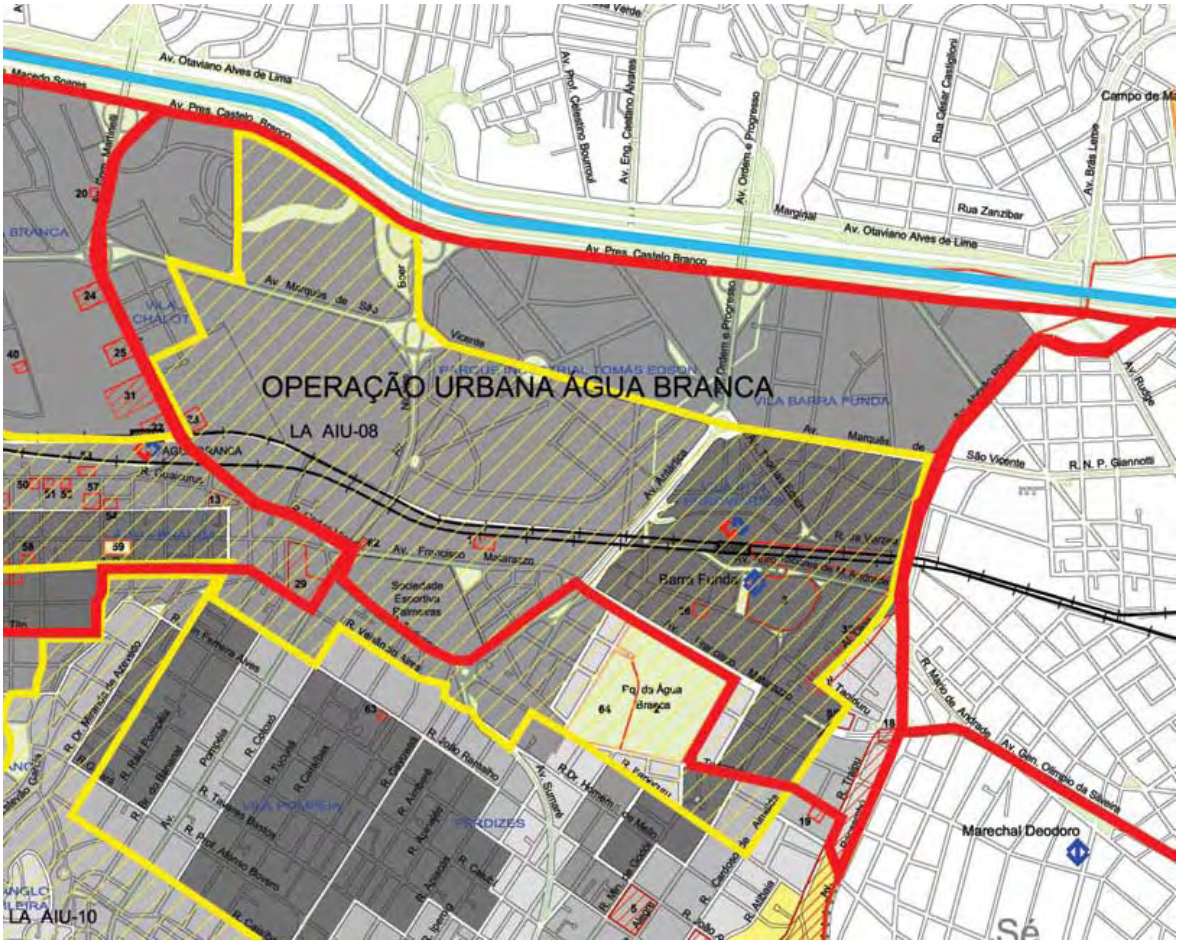


Figura 9-10. Trecho do Mapa 5 do PRE-LAPA com perímetro da OUAB.
Fonte: Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Lapa – reprodução parcial do Mapa 5 – Desenvolvimento Urbano, anexo ao Livro VIII da Lei 13.885 de 25 de agosto de 2004.

Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Lapa – PRE-LA
QUADRO – 05B do Livro VIII – Anexo à Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004
Operações Urbanas Consorciadas – Perímetros Folha 1

OUC	DISTRITO	PERÍMETRO
Água Branca	Barra Funda e Perdizes	Operação Urbana Água Branca – Distritos Barra Funda e Perdizes Começa na confluência da Av. Presidente Castelo Branco com a Avenida Prof. Dr. Abrãao Ribeiro; segue por esta e pelo Viad. Pacaembu, Av. Pacaembu, Rua Paraguaçu, Rua Traipu, rua Turiaçu, Rua Cardoso de Almeida, Rua Itapicuru, Rua Turiaçu, Rua Ciro Costa, Avenida Sumaré, Rua Dr. Homem de Melo, Rua Cayowaá, Rua Venâncio Aires, Rua Cotoxó, Rua João Ramalho, Rua Dr. Augusto de Miranda, Rua Coriolano, deflete para norte para a Rua Venâncio Aires, Praça dos Inconfidentes, Avenida Santa Marina, Praça Dr. Pedro Corazza, Avenida Com. Martinelli, Av. Pres. Castelo Branco até o ponto inicial.

Quadro 9-3. Descrição do perímetro da OU Água Branca aprovado no PRE-LAPA
Fonte:Reprodução do Quadro 05B do PRE LAPA, parte da Lei 13.885 de 25/8/2004.

Mapa 9-1. Divergência entre definições legais de perímetros.
Os limites descritos no Quadro 05B do PRE-Lapa e os limites na Lei da Operação Urbana Água Branca são divergentes.
Fonte: elaboração própria com base nas descrições de perímetros da Lei 11.774 de 18 de maio de 1995 e no Quadro 05B do PRE LAPA, parte da Lei 13.885 de 25/8/2004, reproduzido acima.

9.4. Discussão

As questões que foram colocadas neste capítulo com relação principalmente a duas das operações urbanas focalizadas neste trabalho remetem a algumas das complexidades que envolvem a aplicação do instrumento das operações urbanas consorciadas no período iniciado com o estabelecimento de um novo marco legal para o planejamento urbano no Brasil – pelo Estatuto da Cidade – e em São Paulo pelo Plano Diretor Estratégico- PDE e pelos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras- PRES. A principal questão apontada por esses desdobramentos refere-se ao pressuposto básico das operações urbanas examinadas – a outorga onerosa de concessão de benefícios urbanísticos frente a uma legislação de uso e ocupação do solo restritiva.

No caso da operação Faria Lima, o "interesse imobiliário" vem apresentando uma queda significativa, apontando para uma diminuição acentuada de novos empreendimentos que se utilizam dos mecanismos da operação. No caso da operação Água Branca, tal "interesse", que já era menor em comparação à operação Faria Lima, a própria operação tende a ser instrumento inoperante face às modificações realizadas na legislação de uso e ocupação do solo.

Com respeito aos aspectos urbanísticos e de planejamento urbano propriamente ditos, foi visto que as articulações entre operações urbanas – caso das operações Faria Lima, Santo Amaro e Água Espraiada – e das operações urbanas em relação aos PRES não foram plenamente desenvolvidas em todas suas conseqüências. A criação de novos instrumentos urbanísticos no PDE e nos PRES - Áreas de Intervenção Urbanística-AIUS, Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS, Projetos Urbanísticos Específicos, Planos de Bairro – bem como a concessão de outorga onerosa nas Zonas Mistas-ZM tendem a tornara essas articulações ainda mais complexas e complicadas. Por outro lado, as novas operações urbanas previstas no PDE e nos PRES que estão sendo implementadas (Rio Verde Jacu), em processo de encaminhamento à Câmara Municipal (Vila Sônia, Carandiru-Vila Maria e Vila Leopoldina) ou previstas (Santo Amaro, Pólo de Desenvolvimento Sul, Diagonal Norte, Diagonal Sul, Celso Garcia e Amador Bueno) tendem a tornar ainda mais complexas essas articulações e os problemas que poderão daí advir. A Figura 9-11 a seguir reproduz mapa com as operações urbanas existentes e propostas.

Com relação às novas instâncias de participação e controle instituídas na área das políticas urbanas, com a criação das Assembléias Regionais de Política Urbana e das Conferências Municipais de Política Urbana, o município passa a ter estrutura em forma de conselhos com representação política e participação da população formalmente ampliadas. Ao Conselho Municipal de Política Urbana–CMPU cabe dirimir e decidir sobre as questões de natureza política atinentes à ordenação do território, principalmente em relação à legislação de usos e ocupação do solo, incluindo as operações urbanas.

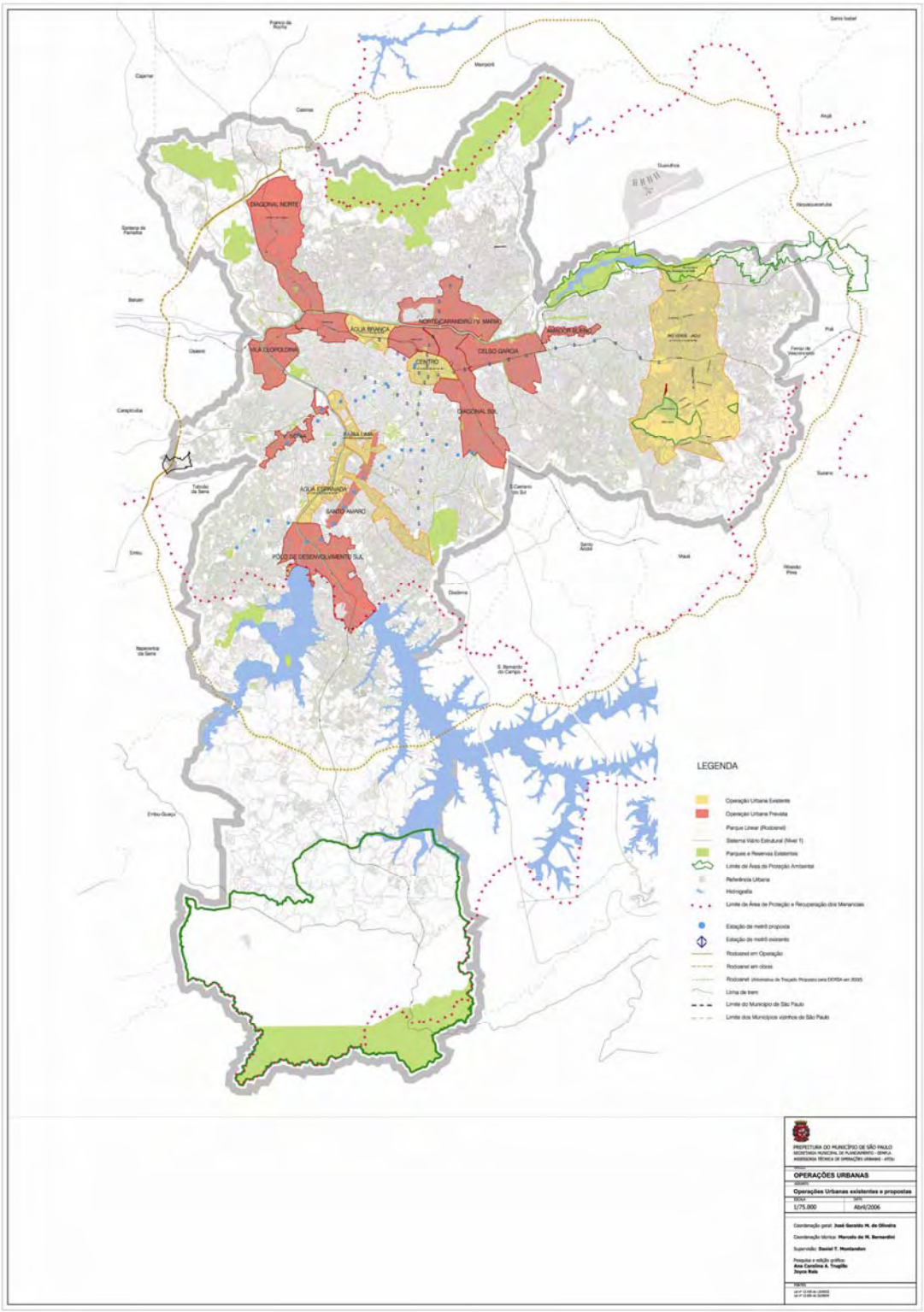


Figura 9-11. Reprodução do mapa "Operações urbanas existentes e propostas"
Fonte: SEMPLA – Assessoria Técnica de Operações Urbanas- ATOU, abril de 2006.

Em relação às questões propriamente urbanísticas relacionadas à gestão do território em geral e às operações urbanas em particular, a CNLU foi extinta e a análise das questões vinculadas à gestão técnica de uso e ocupação do solo passaram a ser desempenhadas pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística–CTLU e de Grupos de Gestão para as operações urbanas, instância participativa que tem por funções o acompanhamento da implementação das operações e controle da aplicação de recursos gerados.

A questão comum que pode ser colocada em relação a esses novos instrumentos e instâncias de participação é que são respectivamente formas técnicas e jurídicas que, para terem eficácia e efetividade no sentido de produção de benefícios coletivos socialmente desejáveis e justos, precisam ser preenchidos com as efetivas necessidades da população "via presença popular nos espaços institucionais de participação" (MARTINS, 2003, p.180), mas também pela maior capacitação técnica e política dos profissionais que atuam e que venham a atuar na área de estruturação e reestruturação de cidades – planejamento urbano e urbanismo - abordando a cidade como "bem coletivo" (QUINTO JR., 2003, p. 187).

Com base no exposto acima, pode ser apontada uma tendência geral de crescente complexidade no tratamento da ordenação territorial no município de São Paulo, onde a aplicação do instrumento das operações urbanas pode vir a desempenhar importante papel pela combinação de recursos públicos e privados na produção do ambiente construído em direção a uma cidade mais justa – desde que o papel preponderante atribuído aos mecanismos de construção especulativa do lugar venha a ser substituído por instrumentos efetivamente voltados à produção de benefícios públicos para a maioria da população.

CONCLUSÕES

As operações urbanas foram aqui analisadas como instrumento urbanístico voltado a promover transformações urbanas em áreas delimitadas da cidade. Os cinco casos focalizados - casos particulares ocorridos na cidade de São Paulo no período coberto pelas duas décadas finais do século passado - colocaram como objeto de transformação setores territoriais bastante diferenciados entre si, mas tendo em comum o fato de que se tratavam de áreas já urbanizadas e ocupadas, em processo de mudança.

O estudo comparado dessas cinco operações urbanas – Anhangabaú, Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada - possibilitou que a estrutura fundamental do instrumento tal como foi aplicado nesse período fosse identificada com clareza. Não apenas em relação à seqüência formal da linguagem jurídica das leis e dos procedimentos administrativos e operacionais que apresentam regularidades e repetições de operação a operação, mas também em relação à sua estruturação frente ao processo social de produção do ambiente construído. Tal processo foi aqui compreendido principalmente como articulação de três processos relativamente autônomos, mas ao mesmo tempo interdependentes: o processo de urbanização, o imobiliário e o institucional. A argumentação que fundamentou essa abordagem, desenvolvida no primeiro capítulo, serviu como moldura conceitual que orientou os estudos de caso, permitindo estabelecer procedimentos de análise e de interpretação aplicados ao conjunto formado pelos cinco casos estudados. Assim, os casos representados pelas cinco operações urbanas tiveram um mesmo tratamento, todos eles sendo examinados segundo critérios análogos, explicitados no primeiro capítulo e na estrutura de desenvolvimento dos capítulos que lhes foram dedicados. Na primeira parte do oitavo capítulo foi evidenciada a armadura lógica das operações urbanas examinadas, que foi em seguida confrontada com elementos dos três processos referidos. Essa armadura lógica – ou estrutura interna do instrumento – pode ser resumida nos cinco tópicos a seguir:

1. As operações urbanas colocam-se como instrumentos de planejamento urbano e, portanto, de políticas públicas que pressupõem a parceria público-privado para a realização de transformações urbanas, isto é, para realizar ações transformadoras no ambiente construído, reconhecendo a importância do papel do empreendedorismo imobiliário na produção do ambiente construído;

2. As transformações urbanas desejáveis – aquelas de interesse público - são principalmente compreendidas como melhorias no sistema viário e desenvolvimento urbano associado ao adensamento construtivo, embora sejam mencionados outros benefícios públicos, alguns deles intangíveis;

3. O instrumento volta-se para o setor de empreendimentos imobiliários procurando realizar o financiamento de obras públicas necessárias para as transformações urbanas almejadas através da captura de uma parte da valorização dos imóveis (renda diferencial) que as obras a realizar proporcionarão aos proprietários de bens imóveis na área afetada por essas obras, isto é na área de operação;

4. O principal mecanismo para a captura dessa valorização é a outorga onerosa de benefícios urbanísticos frente às restrições impostas pela legislação de usos e ocupação do solo, principalmente em relação ao direito de construir em altura e aos usos permitidos. Embora a contribuição de melhoria seja mencionada e faça parte de algumas das leis, não houve regulamentação suficiente para que fosse aplicada;

5. Desse modo, a principal condição para que as operações urbanas tenham efeito é o interesse do setor de empreendimentos imobiliários em adquirir potencial construtivo e permissão de usos além daqueles permitidos pela legislação de uso e ocupação do solo na área da operação. Assim, o aspecto mais relevante das operações urbanas tem sido o instrumento de obtenção de recursos em contrapartida a concessões urbanísticas.

Em relação ao processo de urbanização, as operações urbanas examinadas encontram-se na área do chamado centro expandido da cidade de São Paulo, mais especificamente no quadrante sudoeste, região da cidade que concentra as camadas de mais alta renda da população, os serviços e equipamentos urbanos mais sofisticados e especializados, além da alta conectividade proporcionada pelas infra-estruturas de transportes e do alto nível de serviços proporcionado pelas demais redes de infra-estrutura. Essa é também a área onde ocorre um esvaziamento populacional relativo, com diminuição da população residente tanto em termos absolutos quanto relativos às demais áreas da metrópole, em particular as localidades mais distantes do centro. Ao privilegiar tais áreas, as operações urbanas adquirem uma dimensão metropolitana, participando do processo de reforço de um determinado tipo de centralidade metropolitana que se caracteriza principalmente pela concentração de parte significativa da população de mais altas rendas e dos setores vinculados ao crescimento das atividades terciárias articuladas ao processo de mundialização da economia.

Quanto ao processo imobiliário, à medida que o mercado de bens imobiliários desempenha o principal papel de regulador de acesso aos bens imóveis, e como o bem imobiliário tende a assumir as características de ativo financeiro, os mecanismos preponderantes na produção imobiliária estarão voltados para a satisfação de demandas solváveis que proporcionem a maior taxa de retorno do capital invertido, o menor tempo de imobilização desse capital e os menores riscos. Desse modo, o perfil predominante dos empreendimentos imobiliários que participam das operações urbanas – onde a compra do potencial adicional de construção pode representar maior necessidade de imobilização de

capital e diminuição da taxa de retorno – será formado pelos empreendimentos destinados a atividades que possam torná-los viáveis. Ou seja, edifícios de escritórios destinados a grandes firmas e habitações verticalizadas destinadas às camadas de mais alta renda da população. Assim, a localização assume importância decisiva: além dos aspectos vinculados à acessibilidade, equipamentos e serviços urbanos, será dada preferência às áreas caracterizadas por proporcionar maior visibilidade vinculada a percepções de prestígio e *status*. As expectativas sobre a taxa de retorno do empreendimento serão responsáveis pelas estimativas de viabilidade dos empreendimentos. Tais estimativas trazem sempre implícito um aspecto especulativo. Nesse sentido, pode-se qualificar os empreendimentos que venham a ser realizados como resultado de um processo de *construção especulativa do lugar*.

Em relação ao processo institucional, as operações urbanas foram marcadas por pressupostos e práticas já presentes na primeira forma de operação implementada: as operações interligadas. Seu principal pressuposto é a necessidade de flexibilização do zoneamento para o atendimento a demandas do setor imobiliário em relação a mudanças de uso e adensamento construtivo; seu principal mecanismo é a outorga onerosa do direito de construir baseada no critério do terreno virtual, para a realização de obras qualificadas como de interesse público. O pressuposto dessa forma particular de parceria público-privado – que pouca relação tem com uma *joint venture* onde os parceiros assumem proporcionalmente encargos, benefícios e riscos - é a "adesão" individualizada e voluntária de empreendedores imobiliários a um programa de obras. Essa adesão pode ocorrer ou não, pois não existe vínculo ou compromisso para que ocorra, a não ser o interesse de cada empreendedor ou proprietário. Esse interesse traduz-se concretamente como obtenção de retorno o mais lucrativo possível dos capitais empregados, que toma a forma de realização segundo uma taxa aplicada sobre o montante de capital invertido, a taxa de retorno do empreendimento. A realização de benefícios públicos – incluindo aí as obras viárias que possibilitarão a valorização dos empreendimentos e com isso da taxa de retorno esperada - ao depender da viabilização de múltiplos empreendimentos individuais torna-se dependente de um processo de construção especulativa do lugar – no caso, o lugar é a área de operação urbana. Esse processo assume características peculiares, com demolição e substituição de partes do ambiente construído que já não é adequado aos requisitos funcionais – infra-estruturas, edificações – para dar lugar a novas edificações e infra-estruturas, em um processo de destruição criativa.

Corroboram essa linha de argumentação, em primeiro lugar, o fracasso reconhecido da Operação Anhangabaú. Em segundo lugar, o fato de que a operação urbana que alcançou maiores resultados em termos de arrecadação e de área construída adicional tenha sido a Operação Urbana Faria Lima. Em terceiro lugar, apesar de atributos similares em termos de acessibilidade e infra-estruturas, o lento ritmo de desenvolvimento da

Operação Urbana Água Branca. Em terceiro lugar, o diminuto número de obras novas frente ao número de solicitações de transferência de potencial construtivo de edifícios de interesse histórico-cultural para outras regiões da cidade na Operação Urbana Centro. Em quinto lugar, mas não menos importante, o processo de abertura da Avenida Água Espraiada com a dispensa do instrumento da operação urbana, que só veio a ser retomado recentemente.

Tais são, em síntese, os elementos presentes nas operações urbanas analisadas e os modos específicos segundo os quais esses elementos aparecem articulados a processos sociais mais amplos. Além dessa interpretação, algumas afirmações restam a ser feitas. Entre as ações representadas como de interesse público nas operações analisadas, as que foram realizadas voltaram-se principalmente para a valorização dos empreendimentos realizados ou a realizar – as obras destinadas à construção de habitações para a população residente na área em condições precárias não foram realizadas ou ficaram em segundo plano na ordem das obras prioritárias. Quanto à orientação política da administração municipal, os governos mais comprometidos com a produção de benefícios públicos para as camadas mais pobres da população tenderam a orientar as operações urbanas em sentido redistributivo, enquanto os governos à direita tenderam a acentuar os efeitos potencializadores de valorização imobiliária.

Os efeitos da nova legislação de uso e ocupação do solo em combinação com as novas operações urbanas, associados às novas instâncias de participação tendem a alterar substancialmente esse quadro, em sentido ainda difícil de vislumbrar. Entretanto, para as operações urbanas examinadas, a tendência é que o instrumento mantenha as características e os ritmos de desenvolvimento que foram observados neste período.

Como conclusão, pode-se afirmar que 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. A efetividade das operações urbanas como instrumento de políticas públicas dirigidas a demandas sociais que atendam a necessidades de parcelas mais amplas da população depende de programas claramente definidos em seu interior e dos recursos que sejam empregados em sua realização. Tal efetividade depende também das formas de articulação e implementação das parcerias público-privado segundo novos fundamentos, com a reformulação da própria concepção geral do instrumento e dos modos de implementação de operações urbanas específicas. Essa efetividade é condição para que as operações urbanas – como instrumentos de política urbana - contribuam para a construção de uma cidadania inclusiva e de uma cidade mais justa, menos desigual. Esses são os desafios a serem enfrentados pelas operações urbanas em gestação e pelos organismos de participação recentemente criados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **Mercado e ordem urbana**: do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

ADAMS, D.; WATKINS C.; WHITE, M. **Planning, Public Policy and Property Markets.** Oxford: Blackwell Publishing/RICS Research, 2005.

ALVES, Alaôr Caffé. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. IN: **Cadernos FUNDAP** n° 22, 2001, p. 117-131.

ALVIM, Angélica A. T. B. **A Contribuição do Comitê do Alto Tietê à Gestão da Bacia Metropolitana, 1994 – 2001**. São Paulo: FAUUSP, 2003. Tese (Doutorado).

ANTONUCCI, Denise. "O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual". IN: SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Candido M. (org.). **A cidade que não pode parar:** planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002, p. 161-175.

_____ **Plano Diretor de São Paulo 1991**: avanços e permanências. São Paulo: FAUUSP, 1999. Dissertação (Mestrado).

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos Bernardo.. **A cidade do pensamento único** - desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ASSAF NETO, Alexandre. "Os métodos quantitativos de análise de investimentos", in **Caderno de Estudos FIPECAFI** nº06 Outubro/1992. São Paulo: FIPECAFI, 1992.

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. "As novas regras que podem mudar o Centro" in **URBS** no 0, agosto de 1997, pp. 26-32.

_____. **São Paulo Centro**: uma nova abordagem. Coordenação de Regina Prosperi Meyer. SãoPaulo: Associação Viva o Centro, 1996.

_____. "O centro e a Associação Viva o Centro" in São Paulo Centro XXI – Entre história e projeto. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1994, p.2.

._____. "Princípios de ação" in **São Paulo Centro XXI -** Entre história e projeto.

_____.Dos mitos à realidade in **Viva o Centro em Revista**. São Paulo, no 10, out. 1994, p.5.

AZEVEDO FILHO, Adriano J. B. V. **Análise Econômica de Operações Financeiras e Projetos de Investimento - Versão 2.** Piracicaba: DESR/ESALQ/Universidade de São Paulo, 1996. Disponível em http://am.esalq.usp.br/desr/market/projform.html , acessado em 18/3/2003.

AZEVEDO FILHO, Adriano J. B. V. **Elementos de matemática financeira e análise de projetos de investimento.** Piracicaba: DESR/ESALQ/Universidade de São Paulo, 1996. Disponível em: <http://am.esalq.usp.br/desr/dum/dum.html>. Acesso em 16/6/2003.

BELLA, Ligia Moreira. **Operações urbanas em São Paulo.** Estudo de caso Faria Lima-Berrini. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 1998. Dissertação (Mestrado).

BERARDI, Maria Helena Petrillo. **Santo Amaro** : história dos bairros de São Paulo. São Paulo: Secrataria Municipal da Educação e Cultura, 1969.

BERNARDINI, Marcelo M. "Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 6 – Operação Urbana Vila Leopoldina – Jaguaré". **Arquitextos** nº 062.03. São Paulo, Portal Vitruvius, julho 2005. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq062/arq062_03.asp>. Acesso em: 8 ago. 2005.

BISH, R. L. ; KIRK, R. J. **Economic principles and urban problems.** New Jersey: Prentice Hall, 1974.

BLACKBURN, Stephanie J. DOWALL, David E. 1991. The Tools for Financing Infrastructure. **Institute of Urban and Regional Development (IURD) Working Paper** 540, June 1991. Berkeley: University of California at Berkeley.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; TASCHNER, Suzana Pasternak. "São Paulo, velhas desigualdades, novas configurações espaciais". In **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, maio de 1999, p. 153 -174.

BOTELHO, Adriano. "A trajetória do mercado imobiliário em São Paulo". IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (org.). **Geografias das metrópoles.** São paulo: Contexto, 2006, p. 231-251.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, CEDI - Centro de Documentação e Informação; POLIS - Instituto Polis. 2001. **Estatuto da Cidade** – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação – CEDI, Coordenação de Publicações – CODEP. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001942.pdf>. Acesso em 4 nov. 2002.

BRASIL. Estatuto da Cidade. 2001.Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRINDLEY, Tim; RYDIN, Yvonne; STOCKER, Gerry. **Remaking Planning:** the Politics of Urban Change. Second Edition. London: Routledge, 1996.

BUCHANAN, Colin (coord.) **Traffic in Towns.** London, Her Majesty's Stationary Office, 1963.

BURCHELL, Robert W. et al. **Development Impact Assessment Handbook.** Washington DC (USA): ULI- the Urban Land Institute, 1994.

CAMARGO, A.R.; LAMPARELLI, C. M.; GEORGE, P. C. S.. "Nota introdutória sobre a construção de um objeto de estudo: o urbano." in **Cadernos de Pesquisa do LAP** – Laboratório de Estudos sobre Urbanização, Arquitetura e Preservação, n° 17, jan. fev. 1997, p.15-63. (Reedição de texto de 1978, publicado em 1983 no Caderno de Estudos FUNDAP n° 1). São Paulo: FAUUSP, 1997 [1978].

CAMARGO, Adriana Rolim de. **Continuidade e mudanças em políticas urbanas**: o caso da Operação Urbana Faria Lima em São Paulo - 1968 e 1993. São Paulo: EASP/FGV, 2000. Dissertação de Mestrado.

CAMARGO, Maria Inês. Fracasso de bilheteria in **CONSTRUÇÃO** São Paulo. São Paulo, nº 2371, jul. 1993, pp. 8-11.

CAMPBELL, Scott.. "Case Studies in Planning: Comparative Advantages and the Problem of Generalization". **University of Michigan Working Papers Series; Urban and Regional Research Collaborative, 2003.** Disponível em http://www.caup.umich. edu/acadpgm/urp/research/workingpapers, acesso em 2/2/2005.

CANO, Wilson. “Tendências do desenvolvimento regional em São Paulo’. IN: FUNDAÇÃO SEADE, **São Paulo no limiar do sáculo XX.** São Paulo: SEADE, 1992.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. “São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro’. IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri;; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (org.). **Geografias de São Paulo** [Vol. 2] A metrópole do século XXI. São Paulo: Contexto, 2004, p. 51-83.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (org.). **Geografias das metrópoles**. São Paulo: Contexto, 2006.

_____. **Geografias de São Paulo** [Vol. 2] A metrópole do século XXI. São Paulo: Contexto, 2004.

CASTRO, L. G. R. **A estruturação recente da área central da cidade de São Paulo** – planos, políticas e programas, de 1968 a 1997. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 1998. Dissertação (Mestrado).

_____ "São Paulo e sua Área Central: planos, políticas e programas recentes." IN: **Revista Pós**, São Paulo: FAUUSP-CPG, 2003, p.60-85.

CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

_____ **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo: CEPAM, 2001. Disponível em <http://www.cepam.sp.gov.br/v10/estatuto /PDF/estatuto%20da% 20cidade.exe>. Consultado em 01/11/2002.

CESAD. **Plano Diretor do Município de São Paulo, 1988** – Coleção Dossiês: Plano Diretor do Município de São Paulo – Volume III. Centro de Coleta, Sistematização, Armazenarnento e Fornecimento de Dados – CESAD. São Paulo: CESAD FAU-USP, 1991.

CINTRA, Marcos. “Os CEPACs da Avenida Faria Lima”. **Jornal da Tarde,** 12/2/1994. Disponível em <http://www.marcoscintra.org/novo/default.asp>. Consultado em 11/3/2006.

_____ “A ligeireza crítica do secretário Sayad”. **Folha de São Paulo,** 16/4/2001, p.A3.

CLARK, Fred E.; CLARK, Carrie Patton. **Principles of Marketing.** New York: The Macmillan Company, 3rd.Ed., 1947.

COMERIO, Mary C.. “Project Development Economics: An introduction to Analysis and Strategy’. Berkeley: **CEDR/CED/University of California.** Draft version 4/90, mimeo, 1990.

CORRÊA, João Batista Martinez et alii. **Concurso Nacional de Idéias** para um Novo Centro de São Paulo. São Paulo: Promon, 1997. Folheto.

CORREIA, Paulo V. D. **Política de solos no planeamento municipal**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

COSTA, Luiz Carlos. "Estrutura Urbana". IN: São Paulo (Estado) **O desafio Metropolitano.** São Paulo: SNM/EMPLASA. Série *Documentos 1*, 1976, p. 57-82.

DE AMBROSIS, Clementina. “Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização”. IN: CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999, p.275-284.

DEGIOVANNI, Frank F.; Phares, Lynn Arlington; Ream, Robert R. Bank-Ability. **A practical guide to real estate financing for non profit developers.** New York: Community Development Research Center, Graduate School of Management and Urban Policy, New School for Social Research, 1991.

DICIONÁRIO AURÉLIO eletrônico; século XXI. Rio de Janeiro, Nova Fronteira e Lexicon Informática, 1999, CD-rom, versão 3.0.

DI GIUSEPPE, Diana. "Operações Urbanas Consorciadas". IN: CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. **Estatuto da Cidade,** coordenado por Mariana Moreira. São Paulo: CEPAM, 2001, p. 377-406. Disponível em <http://www.cepam.sp.gov.br/v10/estatuto/PDF/estatuto%20da%20cidade.exe>. Consultado em 01/11/2002.

DOWNS, Anthony. "Characteristics of Various Economic Studies". IN: **The Appraisal Journal** (July 1966): 329-338, 1966.

FAINSTEIN, Susan S.; CAMPBELL, Scott. "Introduction: Theories of Urban Development and their implications for policy and planning" in: FAINSTEIN & CAMPBELL (eds.).. **Readings in Urban Theory** – Second Edition. Malden (MA)/ Oxford/Melbourne: Blackwell Publishing, 2002, p. 1-15.

FELDMAN. Sarah. **Planejamento e zoneamento, São Paulo 1947-1972**. São Paulo: FAUUSP, 1996. Tese (Doutorado).

FERNANDES, Ana Cristina. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes dos interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. IN: **Espaço & Debates** n° 41, ano XVII, p. 26-45.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. "A urbanização e o falso milagre do Cepac". **Folha de São Paulo**, 17/4/2001, p.A3.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo: o mito da cidade-global.** São Paulo: FAUUSP, 2003. Tese (Doutorado).

FILARDO JÚNIOR, Angelo Salvador. **Territórios da Eletricidade**. A Light em São Paulo e o Projeto da Serra de Cubatão. 1925 - 1950. São Paulo: FAUUSP, 1998. Dissertação (Mestrado).

FIX, Mariana. "A 'fórmula mágica' da 'parceria': Operações Urbanas em São Paulo". IN: **Cadernos de Urbanismo,** Secretaria Municipal de Urbanismo, RJ, ano 1/no.3, 2000.

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.

FRÚGOLI Júnior, Heitor.. **Centralidade em São Paulo.** Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole. São Paulo: Cortez/EDUSP/FAPESP, 2.000.

FUJIMOTO, Nelson. **A produção monopolista do espaço urbano** e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo: o caso da Avenida. Luiz Carlos Berrini. São Paulo: FFLCH – USP, 1994. Dissertação (Mestrado).

FUNDAÇÃO SEADE. **São Paulo no Limiar do Século XXI.** Cenários da Urbanização Paulista. São Paulo: SPG/Fundação Seade, 1993. 8 v.

GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil Urbano:** impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano.** São Paulo: EDUSP, 1993. [The Social Production of Urban Space. Austin: University of Texas Press, 1985].

GOTTDIENER, Mark; HUTCHISON, Ray.. **The new urban sociology.** New York: McGraw Hill (2nd edition), 2000.

GRAZIA, Grazia de. "Reforma urbana e Estatuto da Cidade". IN: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs). **Reforma Urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 53-70..

GRANELLE, Jean-Jacques. 1998. **Économie Immobiliére** -Analyses et Applications. Paris: Economica.

HARVEY, David. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio" in **Espaço e Debates** n. 39, 1996a, p. 48-64. (Publicado originalmente como "From Managerialism to Entrepreneuralism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", Geografiska Annaler, 71B(1), p.3-17, 1989.)

_____ **Condição pós-moderna** – uma pesquisa sobre a origem da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1994.

_____. **Social justice and the city.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.

_____ **The limits to capital** . London: Verso (new edition), 1999.

_____ **The New Imperialism.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

_____ **The urban experience.** Oxford: Basil Blackwell, 1989.

_____ **The urbanization of capital.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

HECK, Eneida R.B.G. **A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo: 1971-2001.** São Paulo: FAUUSP, 2004. Dissertação (Mestrado).

INTERNATIONAL Federation for Housing and Planning - IFHP. Overview of Goal and Instruments Report "Urban Land Policy, goals and instruments". Haia: IFHP, 1999. (Folheto).

_____ Urban Land Policy – Pre-Congress Report of the IFHP Working Party. International Congress Liège, Belgium, 1981. Haia: IFHP,1981 (September).

KOVARICK, Lúcio.. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993 [1979].

KOWARICK, Lúcio; ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia (eds.). **São Paulo, crise e mudança.** SãoPaulo: PMSP/Brasiliense, 1991.

LANGENBUCH, Juergen Richard. **A estruturação da Grande São Paulo:** Estudo de geografia urbana. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004 [1970].

_____ **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

_____ **La production de l'éspace.** Paris: Anthropos, 1974.

LEFÉVRE, José Eduardo de Assis. Operação urbana vai acelerar requalificação do Centro in **Viva o Centro em Revista.** São Paulo, nº 8, pp. 4-5.

_____. **O transporte público como agente transformador** da estruturação do centro da cidade de São Paulo. São Paulo: FAU/USP, 1986. Dissertação (Mestrado).

_____ Operação Urbana Anhangabaú in **Revista Projeto**. São Paulo, 138, fev. 1991, pp. 58-63.

LENCIONI, Sandra. Cisão territorial da indústria e integração regional do Estado de São Paulo. IN: GONÇALVES, Maria Flora; Brandão, C. A.; GALVÃO, A.C.F. (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões:** o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003, p. 465-475.

_____ O processo de metropolização do espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. IN: SCHIFFER, Sueli Ramos (org.).. **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: FAPESP/Hucitec, 2004, p. 153-165.

_____. Reestruturação urbano industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. IN: SANTOS, Milton et al (orgs.) **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 2002, p.198-210.

MAGALHÃES JR., José. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição. **IN Arquitextos** n° 066.03, novembro de 2005. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq066/arq066_03.asp>. Acesso em 22 nov. 2005.

MANCUSO, Franco. **Las Experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.

MARICATO, Ermínia & FERREIRA, João Sette Withaker. "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 no Brasil. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 215-250.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo.** São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. "O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática". IN GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil Urbano:** impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 261-287.

MARQUES, Eduardo; TORRES; Haroldo (org.). **São Paulo. Segregação, Pobreza e Desigualdades Sociais.** São Paulo: SENAC, 2005.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. “São Paulo: além do plano diretor”. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003, p.167-186.

MAWAKDIYE, Alberto. “Vitória dupla”. IN: Revista **CONSTRUÇÃO** São Paulo, nº 2458, 20/3/1995a, pp. 12-13.

_____. “O centro das atenções”. IN: Revista **CONSTRUÇÃO** São Paulo, nº 2470, 12/06/1995b, pp. 16-17.

MEYER, Regina M. Prosperi e GROSTEIN, Marta Dora (coord.). **Memória do Encontro Centro XXI: Preparatório do Seminário Internacional; Anais.** São Paulo: Associação Viva o Centro, 1995.

MEYER, Regina Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. **São Paulo Metrópole.** São Paulo: EDUSP/ Imprensa Oficial, 2004.

MILLS, Edwin S. **Urban Economics.** Glenview (Ill.), London: Scott, Foresman & Co., 1972.

NEGRELOS, Eulália Portela. **Técnica e estratégia política.** Grandes projetos urbanos na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2005. Tese (Doutorado).

NERY JR., José Marinho. **Um século de política para poucos.** O zoneamento paulistano 1886-1986. São Paulo: FAUUSP, 2002. Tese (Doutorado).

NOBRE, Eduardo Alberto Cuce. **Reestruturação econômica e território:** expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros. São Paulo: FAUUSP, 2000. Tese (Doutorado).

NOBRE, Ana Luiza et al. "Vale do Anhangabaú, SP - Nova feição do centro".IN: **Revista Arquitetura e Urbanismo**, n° 42, jun/jul 1992, p. 32-41.

OLIVEIRA, Francisco de. "O Estado e a exceção - ou o Estado de exceção?" IN: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V. 5, n. 1, 2003, p. 9-14.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003 [1972].

OLIVEIRA, José Geraldo Martins de. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 7 – Operação Urbana Carandiru – Vila Maria". **Arquitextos** nº 065.03. São Paulo, Portal Vitruvius, outubro 2005. Disponível em <http:www.vitruvius.com.br/arquitextos/ arq065/arq065_03.asp>. Acesso em 30 out. 2005.

OS CENTROS DAS METRÓPOLES – Reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Editora Terceiro Nome/Viva o Centro/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

OSELLO, Marcos Antônio. **Planejamento urbano em São Paulo** (1899-1961): Introdução ao estudo dos planos e realizações. São Paulo: FGV, 1983. Dissertação (Mestrado).

PASSOS, Maria Lúcia Perrone (org.). Os campos do conhecimento e o conhecimento da cidade, número temático dos **Cadernos de História de São Paulo**. São Paulo: Museu Paulista da Universidade de São Paulo, nº 1, 1992.

PORTAS, Nuno. Interpretazioni del progetto urbano. IN **Urbanistica** n.110, giugno 1998, p. 51-60.

PRETECEILLE, Edmond. "Paradigmas e problemas das políticas urbanas" in **Espaço e Debates.** ano X, n. 29, 1990, pp. 54-67.

PROCENTRO – **Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo** (Procentro): Diário Oficial do Município de São Paulo, suplemento nº 131, 15/07/93.

PUCCINI, Abelardo de Lima. **Matemática financeira objetiva e aplicada.** São Paulo: Saraiva, 6ª.edição, 2000.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 17, n. 47, 2003, p.187-196.

RAMOS, Aluisio Wellichan. **Fragmentação do espaço da/na cidade de São Paulo**: espacialidades diversas do bairro da Água Branca. São Paulo: FFLCH-USP, 2001. Dissertação

(Mestrado). Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-06052003-160403/>. Acesso em 5/4/2005.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs). **Reforma Urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

_____. "A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana?". IN: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs). **Reforma Urbana e gestão democrática:** promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 119-138.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade.** Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas da produção da moradia na Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE,1997.

ROBINSON, Denis. "Interactions between Land Policy and Land Based Tax Policy" in **Property Tax Journal** Vol. 11 N° 2 June 1992.

RODDEWIG, Richard J.; SHLAES, Jared. 1983. **Analyzing the economic feasibility of a development project : a guide for planners.** Chicago: American Planning Association.

SAES, Azevedo Marques de. O Campo da Economia. IN: PASSOS, Maria Lúcia Perrone (org.). **Cadernos de História de São Paulo**. São Paulo: Museu Paulista da Universidade de São Paulo, nº 1, 1992, pp. 25-35.

SALES, Pedro M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1. Introdução". **Arquitextos,** Texto Especial nº 295. São Paulo, Portal Vitruvius, abril 2005a. Disponível em www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp. Acesso em: 13 abril 2005.

_____ Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2. Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica". **Arquitextos**, Texto Especial nº 300. São Paulo, Portal Vitruvius, abril 2005b. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp300.asp>. Acesso em 27 abr. 2005.

_____ Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 3 – Operações Urbanas: plano-referência e proposições**". Arquitextos**, Texto Especial nº 305. São Paulo, Portal Vitruvius, maio 2005c. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp305.asp>. Acesso em 9 ago 2005.

_____ Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 4 – Operação Urbana Butantã-Vila Sônia. **Arquitextos**, Texto Especial nº 310. São Paulo, Portal Vitruvius, maio 2005d. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp310.asp>. Acesso em 9 ago 2005.

_____ Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 5. Diagonal Sul: território a tempo. **Arquitextos**, Texto Especial nº 315. São Paulo, Portal Vitruvius, junho 2005e. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp315.asp>. Acesso em 9 ago 2005.

SÁNCHEZ, F. "Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes" in **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais** n.1, maio 1999, p. 115-132.

SANDRONI, Paulo. Three Cases of Urban Land Value Appropriation in São Paulo City: Água Branca-Matarazzo, West Plaza, Play - Center. **Lincoln Institute Research Report,** 2000. Disponível em http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/698_Sandroni.pdf. Acesso em 08/5/2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a democracia. Lisboa:** Fundação Mario Soares/Gradiva, 1998.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo.** São Paulo: Nobel, Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

SÃO PAULO (Estado). EMPRESA METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO (EMPLASA). **Plano Metropolitano da Grande São Paulo de 1993 / 2.010.** São Paulo: GESP-SPG/Emplasa, 1993.

)._____, Secretaria dos Negócios Metropolitanos (SNM), Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). **Bens culturais arquitetônicos no Município e na Região Metropolitana de São Paulo.** São Paulo: SNM/Emplasa/Sempla, 1984.

_____ Secretaria de Estado dos Negócios da Economia e Planejamento. Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado** − PMDI. São Paulo: GEGRAN, 1971.

_____ Secretaria de Transportes Metropolitanos – STM; Companhia do Metropolitano - METRÔ; Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM; Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos -EMTU. **Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020 - PITU 2020.** São Paulo: STM/METRÔ/CPTM/EMTU, 1999.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal. Lei n° 11.090/91. **Lei da Operação Urbana Anhangabaú.**

_____ Câmara Municipal. **Lei n° 13.885 de 25 de agosto de 2004 – Anexo VIII do Livro VIII: Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Lapa.** Disponível em <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//arquivos/secretarias/planejamento/zoneamento/0001/parte_II/lapa/174%20ANEXO%20VIII%20do%20Livro%20VIII.pdf>. Acesso em 10 ago 2005.

_____ Câmara Municipal. Lei n° 7.688/71. **Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI.**

_____. Câmara Municipal. Lei n° 8.001/73. **Lei de Uso e Ocupação do Solo.**

_____ Câmara Municipal. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas** (Leis Nº 10.209/86 e Nº 11.426/93) realizadas no Município de São Paulo desde a promulgação da Lei Nº 10.209/86. São Paulo: Câmara Municipal, 2002. Disponível em <http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf> . Acesso em 14 fev. 2005.

_____ Câmara Municipal. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades acerca da Operação Urbana Faria Lima.** São Paulo: Câmara Municipal, 2003. Disponível em <http://www.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPIFL.pdf> . Acesso em 14 fev. 2005.

_____ Câmara Municipal. **Projeto de Lei N° 01-0901/93.** Operação Urbana Centro. São Paulo: Câmara Municipal, 24/12/1993.

_____ **Comissão de Melhoramentos do Rio Tietê - Relatório**. São Paulo: PMSP, 1950.

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Caminhos para o centro – Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo.** São Paulo: PMSP-EMURB, 2004.

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Cartilha da Área Central.** São Paulo, EMURB, agosto de 1997.

_____. Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Operação Urbana Anhangabaú. Apresentação. Projeto de Lei. Anexo I.** São Paulo: PMSP / EMURB, 1990.

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Operação Urbana Água Espraiada.** São Paulo: PMSP / EMURB, 1991a. Mimeografado.

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Operação Urbana Água Branca.** São Paulo: PMSP / SEMPLA/ EMURB, 1991b. Mimeografado.

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Operação Urbana Água Branca / Edital / Documento Técnico / Lei 11.774 de 18 de maio de 1995.** São Paulo: PMSP/EMURB, s/d. Disponível em <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//download/detalhes_sobre_a_lei_e_edital.rtf>. Acesso em 26 ago 2005.

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **12º Relatório de Acompanhamento da Operação Urbana Centro.** São Paulo: EMURB, 2006. Documento em formato eletrônico.

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Relatório Mensal EMURB n°.005/2004 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima,** DOC 29/05/2004, p. 296.

_____ **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.** São Paulo, 7 de julho de 2.004 a. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/RJ-2004-02403/20040719_PROSPECTO_DEFINITIVO.pdf>. Acesso em 30/11/2005. [Citado como PROSPECTO OUCAE 2004a].

_____ **Suplemento do Prospecto da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.** São Paulo, 7 de julho de 2.004. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/RJ-2004-02403/20040719_SUPLEMENTO_DO_PROSPECTO.pdf>. Acesso em 30/11/2005. [Citado como PROSPECTO OUCAE 2004b].

_____ P**rospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima – Revisado.** São Paulo, 14 de julho de 2004. Disponível em < http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/RJ-2004-04752/20040902_Prospecto_Faria_Lima_revisado.doc>. Acesso em 30/11/2005. [Citado como PROSPECTO OUCFL 2004a].

_____ **Suplemento do Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.** São Paulo, 14 de julho de 2004. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/RJ-2004-04752/20041223_SUPLEMENTO_DO_PROSPECTO.pdf>. Acesso em 30/11/2005. [Citado como PROSPECTO OUCFL 2004b].

_____ **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima – Estudo de Viabilidade** Revisado. São Paulo, 14 de julho de 2004. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/RJ-2004-04752/20040902_Estudo_de_viabilidade_%20revisado.doc>. Acesso em 30/11/2005. [Citado como PMSP 2004e].

_____ Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. **Operação Urbana Água Branca – página da WEB.** São Paulo: Portal EMURB, 2003. Disponível em <http://www.emurb.com.br/aguabranlei.htm>. Acesso em 23 jun 2003.

_____ **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – PDE.** Disponível em <http://portal. prefeitura.sp. gov. br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0003>. Acesso em 10 ago 2005.

_____ **Leis, decretos, etc., Lei nº 8.328 de 1975** (regulamentação das zonas de uso especiais Z-8 e criação das zonas Z-9, Z-10, Z-11 e Z-12). São Paulo: PMSP- EXP, 1978.

_____ **Plano Urbanístico Básico de São Paulo - PUB**. São Paulo: PMSP, 1969a. 6 v. Versão integral.

_____ **Plano Urbanístico Básico de São Paulo - PUB**. São Paulo: PMSP, 1969b. Versão para divulgação.

_____ **Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - PROCENTRO.** Diário Oficial do Município de São Paulo (suplemento), nº 131, 15/07/93.

_____ Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB. **Restrições da legislação de uso e ocupação do solo.** São Paulo: PMSP-SEHAB, 1991.

_____ Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, PROCENTRO, IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil. **Concurso Nacional de Idéias para um Novo Centro da Cidade de São Paulo — Edital e Termo de Referência.** São Paulo: PMSP; SEHAB; ProCentro; IAB, 1996, mimeo.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA. **Plano Diretor do Município de São Paulo.** Diário Oficial do Município (suplemento). São Paulo: ano 36, n. 50, 16/03/91.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. **Operação Urbana Faria Lima.** São Paulo: PMSP/ SEMPLA, 2000c.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, Diretoria de Projetos Urbanos. **Operação Urbana Água Branca –** Relatório de reavaliação crítica e proposição de elementos para elaboração de resolução normativa. São Paulo: PMSP / SEMPLA, 2002a. Mimeografado.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, Diretoria de Projetos Urbanos. **Operação Urbana Água Branca** – **Projeto de Operação**, Versão Preliminar, abril 2002. São Paulo: PMSP / SEMPLA, 2002b. Mimeografado.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. Diretoria de Projetos Urbanos.. **Projeto de Lei Operação Urbana Consorciada Água Branca.** São Paulo: PMSP / SEMPLA, 2004, mimeo.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. **Plano Diretor – Dossiê Operações Urbanas**, julho 1983 a janeiro 1985. Coordenação: Luiz Carlos Costa. São Paulo: PMSP / SEMPLA, 1985a, mimeo.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. **Plano Diretor do Município de São Paulo: 1985 – 2.000.** São Paulo: PMSP-SEMPLA, 1985b.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. "A participação da iniciativa privada na construção da cidade". IN **Cadernos de Planejamento.** Diário Oficial do Município de São Paulo, ano 37, n° 243, 24/12/1992. Suplemento.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. Empresa Municipal de Urbanização – EMURB; Instituto de Arquitetos do Brasil – Seção São Paulo – IAB-SP. **Concurso Bairro Novo: Termo de Referência, Regulamento, Edital, Ata de julgamento e resumo de três trabalhos premiados e de sete trabalhos com menções.** Divulgação dos resultados em 25 de julho de 2004. IN: Portal Vitruvius – Projeto Institucional – Bairro Novo em São Paulo. Disponível em <http://www. vitruvius.com.br/ institucional/inst92/inst92.asp>. Acesso em 16 jan 2006.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA.. **Cadernos de Planejamento.** PMSP/SEMPLA. Diário Oficial do Município de. São Paulo, ano 37, n° 243, 24/12/1992. Suplemento.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. **Plano Diretor do Município de São Paulo.** Diário Oficial do Município.de São Paulo, n°. 137, 24/07/87. Suplemento.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. **Globalização e desenvolvimento urbano**. São Paulo: PMSP/SEMPLA, 2000b.

_____ Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. **Evolução do Uso do solo nos anos 90**. São Paulo: PMSP/SEMPLA, 2000a.

_____ Secretaria Municipal de Transportes –SMT; São Paulo Transporte S.A. – SPTrans; Companhia de Engenharia de Tráfego – CET. **São Paulo Interligado** – o Plano de Trnasporte Público Urbano em Implantação na Gestão 2001-2004. São Paulo: PMSP, 2004.

_____ Câmara Municipal. Lei n° 12.349/1997. **Lei da Operação Urbana Centro.**

SARLI, Alfredo Cilento. **La racionalización del proceso de producción y circulación de la vivienda.** Caracas: IDEC-UCV, 1981. Mimeografado.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, Saskia. **The Global City: New York, London, Tokyo.** (Second Edition). New York: Princeton University Press, 2001.

SCHIFFER, Sueli Ramos (org.).. **Globalização e estrutura urbana.** São Paulo: FAPESP/Hucitec, 2004.

SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). A dinâmica urbana e socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo, 1975-1995. IN **Globalização e estrutura urbana.** São Paulo: FAPESP/Hucitec, 2004, p. 166-195.

SCHIFFER, Sueli Ramos. "São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional". IN: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, S. Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 73-110.

SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. “Cidades-regiões globais” in **Espaço e Debates** n. 41, 2001, p. 11-25.

SEABRA, Odette C. L. **Os meandros dos rios nos meandros do poder:** Tietê e Pinheiros: Valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo. São Paulo: FFLCH-USP, 1987. Tese (Doutorado).

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Ricardo Toledo. "A conectividade das redes de infra-estrutura e o espaço urbano de São Paulo" IN: Ribeiro, Luiz César de Queiroz (org.). 2000. **O futuro das metrópoles:** desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000a, p. 407-432.

_____ "A oferta de infra-estrutura e serviços públicos na Região Metropolitana de São Paulo. Cobertura atual e perspectivas de conectividade a médio prazo" IN SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **Globalização e estrutura urbana.** São Paulo: FAPESP/Hucitec, 2004, p. 242-271.

_____ "A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil" in DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil. São Paulo**: EDUSP, 1999a. p. 261-312.

_____ “The urban process in the periphery of capitalism. Methodological challenges in evaluating a poorly documented reality” in **Alfa Ibis Seminar** – October 2001: City Renewal under Globalization. Delft (The Netherlands): TU Delft. Documento em formato eletrônico.

_____. **Eficiência e Eficácia da Ação Governamental:** Uma Análise Comparativa de Sistemas de Avaliação - Relatório Técnico. Brasília: Ipea, 2002. Disonível em:<http://www.ipea.gov.br/TemasEspeciais/Eficienciaeficacia.pdf>. Acesso em 14 abr. 2004.

SIMÕES JR., José Geraldo. Anhangabaú: história e urbanismo. São Paulo: Ed. SENAC/IOE, 2004.

SINGER, Paul. “O Plano Diretor de São Paulo 1989-1982. A política do espaço urbano”. IN: MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (org). **Na sombra da cidade.** São Paulo: Escuta, 1995, p.171-226.

SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos** /Luiz Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992). São Paulo: Brasiliense, 1996.

SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção da escala geográfica. IN: ARANTES, A. A. **O espaço da diferença.** Campinas: Papirus, 2000, p.132- 159.

_____. **Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space.** Oxford (UK); Malden (USA): Blackwell Publishing, 1993. Second Edition.

SÓCRATES, Jodete Rios. PDDI – SP – 1971. **Uma oportunidade perdida.** São Paulo: FAUUSP, 1993. Tese de Doutoramento.

SOMEKH, N.; CAMPOS, C. M. e WILDERODE, D. V. Operação Urbana Faria Lima: limites e possibilidades.IN: I**I Seminário internacional da LARES** – Latin American Real Estate Society – São Paulo, Setembro 2001. Disponível em http://www.lares.org.br/SL2_somekh2.pdf. Acesso em 24/6/2003.

SOMEKH, Nádia. **A (des)verticalização de São Paulo.** São Paulo: FAUUSP, 1987. Dissertação de Mestrado.

_____. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador.** São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Candido M. (org.). **A cidade que não pode parar:** planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

SPÍNOLA, Moacyr R.P. "O equilíbrio das estruturas básicas de mercado". IN: PEREIRA, Wlademir (coord.). **Manual de introdução à Economia.** São Paulo: Saraiva, 1984, p.183-216.

SWYNGEDOUW, Eric. "A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e urbanização-cyborg". IN: ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades** – sustentabilidade e risco nas políticas urbanas, Rio de Janeiro: DP & A,.2001, p.83-104.

_____. Produciendo futuros: el sistema financiero como proyecto geográfico. IN **Cadernos IPPUR UFRJ**, nano XIII, n° 1, jan-jul 1999, p.17-47.

_____. Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. IN: COX, K.R. **Spaces of globalization: reasserting the power of local.** New York/London: The Guilford Press, 1997, p. 137-166.

TASCHNER, Suzana P.; BÓGUS, Lucia M. "A Cidade dos Anéis: São Paulo." In RIBEIRO, Luiz C. Q. (org.). **O Futuro das Metrópoles:** Desigualdades e Governabilidade. Rio de Janeiro: O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000, p. 247- 284.

TINOCO, Alexandre de Carvalho. "Integração ou fragmentação? O impasse gerado pelo fetichismo da desconcentração'. IN: **Espaço & Debates** n° 41, Ano XVII, 2001, p. 46-65.

TOLEDO, Benedito Lima de. **Anhangabaú.** São Paulo: FIESP/CIESP, 1989.

TOPALOV, Christian. "Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965" in **Espaço e Debates** n° 23, 1988, p.5-23.

_____ "Os saberes sobre a cidade: tempos de crise" in **Espaço e Debates** n° 34, 1991, p.28-38.

_____ **La urbanización capitalista** – algunos elementos para su análisis. Mexico DF: Edicol 1979.

VAINER, C.B. "As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?". IN: **Cadernos IPPUR-UFRJ**, Ano XV, N°2, ago-dez 2001/Ano XVI, N° 1, jan-jul 2002.

VILLAÇA, Flávio. "A crise do planejamento urbano". IN: **São Paulo em Perspectiva** v. 9 n. 2 abr./jun. 1995 p. 45-51. São Paulo: Fundação SEADE.

_____ "Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil" in Deák, Csaba; Schiffer, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1999a, p.169-243,.

_____ "Dilemas do Plano Diretor". IN: CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo: CEPAM, 1999b, p. 237-247.

_____. **A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira.** São Paulo: FFLCH/USP, 1978. Tese (Doutoramento).

_____ **As ilusões do plano diretor**. Texto em formato eletrônico datado de 7/8/2005, distribuído pelo autor através da Internet, recebido por e-mail de lista de notícias do LabHab FAU-USP em 22/8/2005.

_____ **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute, 1998.

WAKISAKA, Tânia. **Zoneamento de uso e ocupação do solo e produção do espaço urbano** em São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 1991. Dissertação (Mestrado).

WILDERODE, Daniel Julien Van. "Operações Interligadas: engessando a perna de pau". IN: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.(org.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Polis, 1997, p.43-71.

_____. **Cidade à venda: interpretações do processo imobiliário.** São Paulo: FAUUSP, 2000. Tese (Doutorado).

_____ **Desregulamentação Urbana**: as Operações Interligadas. São Paulo: FAUUSP, 1994. Dissertação (Mestrado).

WOLFF, Sílvia Ferreira Santos. **Jardim América.** São Paulo: EDUSP / FAPESP / IOF, 2001.

YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods** (Third Edition). Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications, 2003.

ZIONI, Silvana. "Municipalização do transporte e privatização da circulação". IN: SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Candido M. (org.). **A cidade que não pode parar:** planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Mackpesquisa, 2002, p.177-189.

_____ **Transporte público em São Paulo.** São Paulo: FAUUSP, 1999. Dissertação (Mestrado).

ANEXOS

Anexo 1. Uma primeira referência sobre Operações Urbanas

Transcrição do texto de Luiz Carlos Costa (p. 73-74), "Estrutura Urbana". IN: São Paulo (Estado) **O desafio Metropolitano**. São Paulo: SNM/EMPLASA, 1976, Série Documentos 1, p. 57-82.

Dentre os instrumentos inovadores de maior importância, considerados necessários à política de estruturação metropolitana, destacam-se as chamadas **"Operações Urbanas"**.

As Operações Urbanas foram concebidas como sendo, em essência, empreendimentos de natureza imobiliária através dos quais o Poder Público assume a iniciativa do processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária que ajuda a provocar, visando a objetivos sociais e ao aumento de oportunidades para a atuação da iniciativa privada.

Como resultados a serem obtidos pelas operações urbanas citam-se, entre outros: a produção de habitações populares, obtenção de áreas para usos públicos, implantação de equipamentos urbanos de infra e superestrutura, melhoria de condições ambientais, aproveitamento das áreas mais adequadas às potencialidades de sua posição e sítio, redução dos vazios urbanos e liberação de novas áreas para a iniciativa privada.

Foram conceituados dois tipos básicos de operações urbanas:

OUI – Operação Urbana Integrada

É uma operação imobiliária a ser desenvolvida em área definida, na qual um agente promotor adquire as terras necessárias, elabora um plano de aproveitamento, define as possibilidades legais e executa as obras básicas de habilitação do terreno, prevendo a entrega a agentes imobiliários públicos e privados que deverão atingir resultados sociais determinados.

OUC – Operação de Urbanização Controlada

É uma operação em área parcialmente ocupada e equipada, na qual se coordena um conjunto de instrumentos normativos e incentivadores e um conjunto de programas setoriais e de urbanização integrada, com o objetivo de completar

a infra-estrutura, preencher os vazios urbanos e evitar a expulsão da população de baixa renda.

Estima-se que as OUI (Operações Urbanas Integradas) possam ser empreendidas em três escalas básicas:

– grandes operações, que poderão inclusive assumir o caráter de "Cidades Novas". Deverão implantar-se, prioritariamente, em áreas vazias da periferia da aglomeração urbana, selecionadas pela probabilidade de nelas ocorrerem melhorias substanciais em suas condições de acessibilidade, dada a implantação previsível de sistemas de transporte de massa;

– operações de porte médio, de urbanização ou reurbanização, em vazios internos à aglomeração ou em áreas utilizadas de maneira inadequada ou insuficiente face às suas potencialidades. Estas operações são especialmente recomendadas para a necessária modernização e intensificação de usos junto à nova linha do metrô (Leste-Oeste). Igualmente, em toda chamada área intermediária, tais operações condicionam o assentamento de residências de classe média; nesse sentido, é preciso que tenham escala mínima para recriar o entorno urbano necessário para a atuação do mercado estranho à zona. Na Zona periférica mais próxima as operações de porte médio serão necessárias para a implantação de conjuntos econômicos e populares;

– operações de pequeno porte. Serão oportunas na vizinhança imediata de grandes obras públicas que romperam o tecido urbano primitivo e criaram novas condições de usos. Igualmente, poderão ser empreendidas para completar o balanceamento financeiro e as funções de conjuntos habitacionais de baixa renda.

Anexo 2. Operações Urbanas no Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo – Gestão Mário Covas[1]

Art. 19. São consideradas áreas destinadas a operações urbanas aquelas delimitadas pelo poder público com o objetivo de desenvolver programas e projetos específicos.

[1] Fonte: SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. Plano Diretor do Município de São Paulo: 1985 – 2.000. São Paulo: PMSP-SEMPLA, 1985, p. 214.

Anexo 3. Operações Urbanas no Plano de 1988[2]

Art. 27 - As diretrizes para ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada, em empreendimentos de interesse público, de acordo com o art. 5º, item VI, são:

I - Aprimorar o instrumental que estabelece mecanismo de troca, objetivando compensar, com direitos suplementares, de uso e ocupação do solo, a quem assumir encargos, tais como o de preservação do patrimônio cultural e ambiental, o de produção de habitação de interesse social e o de produção complementar de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos.

II - Propor legislação para implantar Operações Urbanas.

[2] Lei Municipal nº 10.676 de 8 de novembro de 1988. Plano Diretor do Município de São Paulo, São Paulo, Secretaria Municipal do Planejamento, Diário Oficial do Município, nº 137, Suplemento Especial, 24/07/87.

Anexo 4. A Lei Orgânica do Município e as Operações Urbanas[3]

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.

[3] Lei Orgânica do Município de São Paulo, aprovada em 5 de abril de 1990.

Anexo 5. Operações Urbanas no Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991[4].

Capítulo V. Da Operação Urbana.

Art.54. O Poder Público delimitará áreas para a aplicação do instrumento Operação Urbana, visando alcançar transformações urbanísticas e estruturais na cidade, através de lei específica.

§ 1°. Entende-se por Operação Urbana o conjunto integrado de intervenções e medidas a ser coordenado pelo Poder Público, com a participação de recursos da iniciativa privada.

§ 2°. A lei específica da Operação Urbana estabelecerá um "Estoque de Área Edificável", independente dos estoques da zona adensável em que estiver situada, em função da organização espacial dos usos pretendidos e um programa de obras públicas pretendidas e necessárias, devendo esse estoque ser adquirido onerosamente pelos proprietários e empreendedores interessados em participar da operação.

§ 3°. Os recursos auferidos na forma prevista no parágrafo 2°.deste artigo integrarão o Fundo de Urbanização, vinculados àquela Operação Urbana.

§4°. O programa de obras públicas, a que se refere o parágrafo 2°. deste artigo, deverá demarcar área para a implantação de habitação de interesse social contida no perímetro da operação, destinada à população de baixa renda, moradora no local,, cabendo ao Poder Público a gestão e repasse dessas habitações.

§5°. A Operação Urbana poderá ocorrer por iniciativa do Poder Público ou mediante proposta apresentada pela iniciativa privada, devendo ser aprovada por lei.

§ 6°. Os proprietários de lotes ou glebas poderão apresentar propostas para Operação Urbana, devendo ser demonstrado o interesse público e anuência expressa de, pelo menos, 2/3 [sic] dos proprietários envolvidos na proposta, desde que os proprietários financiem a infra-estrutura necessária para a sua viabilização.

[4] Fonte: Diário Oficial do Município, 16 de março de 1991, Suplemento Especial, p. 15.

Anexo 6. Lei da Operação Urbana Anhangabaú 1991

LEI MUNICIPAL 11.090, DE 16 DE SETEMBRO DE 1991.

LUIZA ERUNDINA DE SOUSA, Prefeita do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 27 de agosto de 1991, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º - Fica aprovada a Operação Urbana do Anhangabaú, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando a melhoria e valorização ambiental da área de influência imediata do Vale do Anhangabaú.

§ 1° - A área objeto da Operação Urbana do Anhangabaú é a delimitada pelo perímetro assinalado na planta anexa n° BE/03/OB/001 do arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, descrito a seguir, e mais a área dos lotes lindeiros aos logradouros que determinam este perímetro: começa na confluência da Avenida Ipiranga com a Avenida São Luís, segue pela Avenida São Luís, Praça Desembargador Mário Pires, Viaduto Nove de Julho, Avenida Nove de Julho, Praça da Bandeira, Avenida 23 de Maio, Avenida Brigadeiro Luís Antônio, Rua Cristóvão Colombo, Largo de São Francisco, Rua Senador Paulo Egídio, Rua José Bonifácio, Rua São Bento em toda a sua extensão, considerando os logradouros, Praça do Patriarca, Largo do Café, Praça Antônio Prado, Largo São Bento, Rua Florêncio de Abreu, Avenida Senador Queirós, Praça Alfredo Issa, Avenida Ipiranga, Praça da República, até o ponto inicial.

§ 2º - A EMURB poderá praticar os atos que se fizerem necessários para a realização da Operação Urbana do Anhangabaú.

Art. 2º - A Operação Urbana do Anhangabaú tem por objetivos específicos:

I - Implementar o programa de obras constante do Quadro n° 1, anexo a esta lei;

II - Melhorar, na área objeto da operação, a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e da sua qualidade ambiental;

III - Incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis, em particular dos não construídos ou subutilizados;

IV - Incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano;

V - Ampliar e articular os espaços de uso público, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres;

VI - Iniciar um processo mais amplo de melhoria à qualidade de vida e condições urbanas das áreas centrais, inclusive dos moradores de habitações subnormais.

Parágrafo único - A Operação Urbana do Anhangabaú tem como diretrizes urbanísticas:

I - A abertura de praças e de passagens para pedestres, cobertas ou não, no interior das quadras;

II - O estímulo ao remembramento de lotes de uma mesma quadra e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;

III - A restrição e a disciplina do transporte individual e a maior eficiência do transporte coletivo;

IV - O uso de mecanismos que propiciem obras de conservação e restauro dos edifícios de interesse histórico-arquitetônico e ambiental;

V - O incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas;

VI - A composição das faces das quadras, de modo a valorizar os imóveis de interesse arquitetônico e a promover a harmonização do desenho urbano;

VII - A adequação, aos objetivos desta lei, do mobiliário urbano existente e proposto;

VIII - O incentivo ao uso residencial na área da Operação.

Art. 3º - Para os fins desta lei, a Prefeitura, mediante chamamento por edital, convocará os interessados para apresentarem propostas que poderão conter solicitações relativas a:

I - Modificação de Índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias;

II - Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público;

III - Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação desta lei.

§ 1º - As propostas referidas no ”caput” deste artigo deverão ser feitas para os imóveis definidos no parágrafo 1° do artigo 1° desta lei.

§ 2° - Poderá ser concedida a particulares autorização para obras e serviços de melhoria e conservação de áreas públicas, as quais deverão ser realizadas sem qualquer ônus para a Prefeitura e sob orientação desta.

§ 3° - No caso de propostas que envolvam áreas em que existam habitações sub-normais, os proponentes deverão incluir em seu escopo a solução do problema habitacional dos seus moradores.

Art. 4º - As desapropriações necessárias para a realização da Operação Urbana do Anhangabaú equiparam-se para todos os efeitos, às desapropriações previstas no artigo 44 da Lei Federal n° 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Parágrafo único - As propostas que envolverem desapropriações para integrar o conjunto de áreas destinadas a incorporação imobiliária somente serão aceitas se estas forem de montante inferior a 20% (vinte por cento) do total da área objeto da proposta, excluídas as áreas públicas.

Art. 5° - As solicitações mencionadas no artigo 3° desta lei, deverão ser concedidas mediante contrapartida financeira para a execução das obras indicadas no "Programa de Obras", constante no Quadro n° 1, anexo a esta lei, após análise quanto aos seguintes aspectos:

I - O impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno e à qualidade ambiental;

II - O uso e a ocupação do solo na vizinhança e suas tendências recentes;

III - A valorização paisagística dos logradouros e imóveis a preservar;

IV - A articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo;

V - O enquadramento da volumetria das edificações existentes e a correção dos elementos interferentes, tais como empenas cegas e fundos de edificações, visando à harmonização do desenho urbano;

VI - A necessidade de desapropriação de imóveis;

VII - Atendimento às diretrizes do Plano Diretor.

Parágrafo único - A contrapartida financeira citada no "caput" deste artigo refere-se aos benefícios concedidos que configuram exceções à legislação vigente, autorizadas por esta lei.

Art. 6º - Para incentivar a restauração e a conservação dos imóveis classificados como Z8-200, dos já tombados e dos que vierem a ser tombados pelo Poder Público na vigência desta lei e contidos no perímetro descrito no parágrafo 1° do artigo 1º desta lei, aplicar-se-ão os dispositivos seguintes:

I - Será admitida a transferência do potencial construtivo não utilizado nos imóveis referidos no "caput" deste artigo pelo seu valor equivalente, para outros imóveis localizados fora do perímetro da Operação Urbana do Anhangabaú;

II - O potencial construtivo do imóvel preservado será calculado pela diferença entre o potencial construtivo do lote, considerando o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 6 (seis), e a área construída nele existente;

III - A área construída permitida para o imóvel cessionário será calculada pela seguinte fórmula: $A.c.a. = \frac{V.T.p}{V.T.c} \times \frac{C.A.c}{C.A.p} \times P.c.n.u$ onde:

A.c.a = Área construída adicional do imóvel cessionário.

V.T.p = Valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel preservado.

V.T.c = Valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel cessionário.

C.A.c = Coeficiente de aproveitamento do imóvel cessionário.

C.A.p - Coeficiente de aproveitamento do imóvel preservado.

P.c.n.u. = Potencial construtivo não utilizado do imóvel preservado, em m² (metros quadrados).

§ 1 ° - A Prefeitura aprovará a transferência do potencial construtivo correspondente ao valor referido no inciso I deste artigo, após analisar seu impacto urbanístico nas imediações dos imóveis receptores, desde que o adicional dessa área construída não eleve mais de 50% (cinqüenta por cento) o coeficiente de aproveitamento permitido para a quadra em que se situam os imóveis receptores.

§ 2° - Não serão aceitas transferências de potencial construtivo para imóveis contidos no perímetro descrito no parágrafo 1° do artigo 1° desta lei, e para imóveis situados nas zonas Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z8-100, nos corredores de uso especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4, quando lindeiro a Z1, Z8-CR5 e Z8-CR6, e nas áreas de proteção de mananciais, definidas na legislação estadual pertinente.

§ 3° - A análise do impacto urbanístico a que se refere o parágrafo 1° deste artigo deverá observar os seguintes parâmetros urbanísticos:

a) as diretrizes constantes do Plano Diretor;

b) o impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno, à quantidade ambiental e à paisagem urbana;

c) o uso e ocupação do solo existente no entorno e as tendências do seu desenvolvimento.

§ 4° - As diretrizes para os projetos de restauro e conservação dos imóveis referidos no "caput" deste artigo serão fornecidas pelos órgãos competentes, através do Grupo de Trabalho Intersecretarial mencionado no artigo 9° desta lei.

§ 5° - Os projetos de restauro e conservação dos imóveis referidos no "caput" deste artigo deverão ser aprovados pela Secretaria Municipal de Cultura - SMC e, no caso das Z8-200, também pela Secretaria Municipal do Planejamento SEMPLA, cabendo à primeira a fiscalização das obras e a emissão do Termo de Aceitação Técnica das mesmas.

§ 6° - Para os fins desta lei, aplicam-se tão somente as disposições dos artigos 11, incisos I e II, e seus parágrafos 3°, 4° e 5°, e dos artigos 12 e 13 da Lei n° 9.725, de 2 de julho de 1984.

§ 7° - A certidão de que trata o artigo 11 da Lei n° 9.725, de 2 de julho de 1984, só será entregue ao interessado mediante garantia, a ser fixada pela Prefeitura, no sentido de que a restauração seja executada no prazo estabelecido pela Comissão Normativa da Legislação Urbanística - CNLU.

§ 8° - A garantia de que trata o parágrafo anterior será liberada após a emissão do Termo de Aceitação Técnica pela Secretaria Municipal de Cultura, ou pela Secretaria Municipal do Planejamento, conforme o caso.

Art. 7º - As solicitações referentes ao inciso I do artigo 3° desta lei só poderão ser concedidas até que seja alcançado o limite de área construída adicional computável de 150.000,00 m² (cento e cinqüenta mil metros quadrados), além do já permitido, para o total dos imóveis contidos no perímetro.

Parágrafo único - Não serão consideradas para o limite estabelecido no "caput" deste artigo as áreas referentes às solicitações previstas nos incisos II e III do artigo 3° desta lei.

Art. 8º - Os interessados apresentarão sua proposta com todos os documentos e dados pertinentes necessários para sua análise e aprovação, conforme especificações constantes do edital, referido no artigo 3° desta lei.

Art. 9º - As propostas referidas nos artigos 3° e 6° desta lei serão submetidas à aprovação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, após análise do Grupo de Trabalho Intersecretarial, a ser criado por portaria, e composto por técnicos da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, Secretaria das Administrações Regionais - SAR, Secretaria Municipal de Transportes - SMT, Secretaria Municipal de Cultura - SMC, Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB e Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, sob a coordenação da primeira.

§ 1° - As propostas referidas no “caput” deste artigo serão apreciadas e encaminhadas à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU no prazo máximo de 90 (noventa) dias, após o recebimento da documentação completa.

§ 2° - As propostas serão divulgadas no Diário Oficial do Município, com antecedência de pelo menos 15 (quinze) dias de sua apreciação pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

§ 3° - As propostas referentes ao inciso I do artigo 3° desta lei serão apreciadas pela CNLU de acordo com a ordem do seu protocolamento, objetivando o controle do limite de área adicional construída fixado no artigo 7° desta lei.

§ 4º - No caso de propostas referentes ao inciso II do artigo 3° desta lei, fica a CNLU obrigada a promover no mínimo uma audiência pública, devidamente divulgada em um dos dois jornais de maior circulação, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de sua realização.

Art. 10 - A Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA expedirá certidão declarando a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo, bem como a existência de qualquer outro benefício, a qual deverá ser apresentada à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB e à Secretaria das Administrações Regionais - SAR, juntamente com o pedido de aprovação do projeto de acordo com as modificações aprovadas.

Parágrafo único - O auto de conclusão somente será emitido pelo órgão competente, depois de comprovado o cumprimento das obrigações pactuadas.

Art. 11 - A contrapartida financeira obrigatória mencionada no artigo 5° desta lei não poderá ser inferior a:

I - 200% (duzentos por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, no caso da regularização de construções citada no inciso III, do artigo 3° desta lei;

II - 60% (sessenta por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, nos demais casos.

§ 1° - Os valores econômicos citados terão como base de cálculo os valores de mercado do terreno.

§ 2º - Para efeito do inciso I e III do artigo 3° desta lei, calcula-se o valor do benefício concedido como sendo o valor da área de terreno necessária para construir a área excedente àquela permitida pela legislação de uso do solo vigente.

§ 3° - Será concedido um desconto de 40% (quarenta por cento) à contrapartida referida no inciso I deste artigo para as solicitações propostas durante o primeiro ano de vigência desta lei.

Art. 12 - Os recursos auferidos na aprovação das propostas a que se refere o artigo 3° desta lei serão administrados pela Empresa Municipal de Urbanização EMURB, em conta vinculada à Operação Urbana do Anhangabaú.

§ 1° - Os recursos serão aplicados exclusivamente em investimentos relacionados no Programa de Obras da Operação Urbana do Anhangabaú, constante do Quadro n° 1, anexo a esta lei.

§ 2° - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB poderá receber remuneração por serviços prestados decorrentes da implantação do Programa de Obras constante do Quadro n° 1, anexo a esta lei.

§ 3° - Os recursos, enquanto não forem efetivamente utilizados, poderão ser aplicados em operações financeiras, objetivando o aumento das receitas a serem aplicadas conforme o disposto no § 1° deste artigo.

§ 4º - Não será computado como receita corrente o montante dos recursos referidos no "caput" deste artigo para fins de apuração dos vencimentos dos servidores municipais, de que tratam as Leis n° 10.688, de 28 de novembro de 1988, e nº 10.722, de 22 de março de 1989.

Art. 13 - Os recursos das contribuições de melhoria cobradas em razão das obras públicas feitas com recursos da Operação Urbana Anhangabaú serão repassados pela Prefeitura à conta vinculada da Operação referida no artigo 12 desta lei, dentro de um prazo de 30 (trinta) dias do seu recebimento.

Art. 14 - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta dos recursos disponíveis na conta vinculada à Operação Urbana do Anhangabaú e também de dotações próprias.

Art. 15 - As disposições desta lei vigorarão pelo prazo de três anos, contados da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 16 de setembro de 1991, 438º da fundação de São Paulo.

LUIZA ERUNDINA DE SOUSA, PREFEITA

DALMO DE ABREU DALLARI, Secretário dos Negócios Jurídicos

AMIR ANTONIO KHAIR, Secretário das Finanças

LÚCIO GREGORI, Secretário Municipal de Transportes

MARILENA DE SOUZA CHAUÍ, Secretária Municipal de Cultura

JOSÉ CARLOS PEGOLARO, Secretário das Administrações Regionais

ERMÍNIA TEREZINHA MENON MARICATTO, Secretária da Habitação e Desenvolvimento Urbano

PAUL ISRAEL SINGER, Secretário Municipal do Planejamento

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 16 de setembro de 1991.

JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO, Secretário do Governo Municipal

QUADRO Nº 1 ANEXO À LEI N° 11.090, DE 16 DE SETEMBRO DE 1991

PROGRAMA DE OBRAS NA ÁREA CENTRAL/ESTIMATIVA DE CUSTOS

Atividade / Projeto	Localização	Io = maio/90	Io= maio/90
		Valor global	Valor global
		(x 1000)	(x 1000)
		CR$	US$
1 – Reurbanização	1.1-Vale do Anhangabaú (complementação)	484.500	9.500(a)
2 - Remanejamento	2.1-Pça Ramos de Azevedo e entorno do Teatro Municipal		
	2.2-Rua Boa Vista		
3 - Implantação de Boulevard	3.1-Rua Xavier de Toledo		
	3.2-Av. Ipiranga - da Av. Casper Líbero até Av. São Luis		
	3.3-Rua Conselheiro Crispiniano		
4 - Implantação de calçadões	4.1-Rua 7 de Abril		
	4.2-Rua José Bonifácio		
	4.3-Rua do Ouvidor		
	total parcial	91.800	1.800(a)
5 - Restauro e reimplantação de esculturas e outras melhorias	5.1-Pça Ramos de Azevedo/Jardins - obras escultóricas, guarda corpo, adequação paisagística.	47.073	923(b)
	5.2-Viaduto do Chá - guarda corpo e melhorias da Galeria Formosa	23.511	461(b)
	5.3-Ladeira da Memória - obelisco da memória e adequação paisagística	18.819	369(b)
	5.4-Galeria Prestes Maia - escultura Graça e reimplantação do busto Almeida Júnior	7.038	138(b)
	5.5-Pça. Pedro Lessa - reimplantação da escultura Diana Caçadora	7.038	138(b)
	5.6-Pça. D. José Gaspar - conservação das obras, remanejamento e adequação paisagística	14.147	277(b)
	-implantação de infra-estrutura para realização de eventos	28.254	554(c)
6 - Manutenção	6.1-Calçadão existente - pavimentação, drenagem superficial, recuperação do mobiliário urbano e paisagístico	20.145	395(a)
	6.2-Viaduto Sta. Ifigênia - recuperação do piso	1.428	28(b)
7 - Canalização	7.1-Microdrenagem do vale do Anhangabaú	892.500	17.500(a)
	total global	1.636.386	32.086

(a) valores estimados por EMURB/D.O.
(b) valores estimados por DPH/SMC
(c) valores estimados por NRP/AR-SE
valor 1 US$ = CR$ 51,00

Anexo 7. Lei da Operação Urbana Faria Lima 1995

LEI Nº 11.732 - DE 14 DE MARÇO DE 1995

Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engenheiro Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumentos para sua implantação, e dá outras providências

Paulo Maluf, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei.

Faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 7 de março de 1995, decretou e eu promulgo a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Conceituação

Art. 1º Fica aprovada a Operação Urbana Faria Lima, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida em função da implantação do sistema viário de interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima e a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engenheiro Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim.

§ 1º A área objeto da Operação Urbana Faria Lima é a contida e delimitada pelo perímetro assinalado na planta nº 00-3B-00-10-A, que deverá integrar o arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, constante do Anexo 1 desta Lei, descrito a seguir:

Começa no ponto situado na Avenida Cidade Jardim distante 50,00 (cinqüenta) metros de sua confluência com a Avenida Brigadeiro Faria Lima, segue em linha paralela à Avenida Brigadeiro Faria Lima até a Rua Henrique Monteiro, Rua Henrique Monteiro, Rua Bianchi Bertoldi, Rua Artur de Azevedo, Rua Cunha Gago, Rua Padre Garcia Velho, Avenida Pedroso de Moraes, Avenida Professor Frederico Hermann Junior, Avenida das Nações Unidas, Ponte Eusébio Matoso, Rua Gerivativa, Rua Magalhães de Castro, Rua Desembargador Armando Fairbanks, Avenida Valdemar Ferreira, Praça Jorge de Lima, Avenida Eusébio Matoso, Rua Bento Frias, Rua Henrique da Cunha, Ponte Eusébio Matoso, Avenida das Nações Unidas, Rua Hungria, Avenida das Nações Unidas, Avenida dos Bandeirantes, Rua do Cabo Verde, Avenida Santo Amaro, Avenida Grauna, Rua Pintassilgo, Rua Inajoraba, Avenida Jacutinga, Rua Tuim, Avenida Lavandisca, Rua Inhambu, Avenida Ministro Gabriel de Resende Passos, Rua Canário, Avenida República do Líbano, Avenida IV Centenário, Rua Vasco Crevatin, Rua Diogo Jácome, Rua Balthazar da Veiga, Rua Escobar Ortiz, Rua Afonso Brás, Rua Barra do Peixe, Rua Guararu, Rua Paula Ferreira, Rua Valois de Castro, Rua Marcos Lopes, Rua Monte Aprazível, Rua Natividade, Avenida Santo Amaro, Rua Tenente Negrão, Rua Doutor Renato Paes de Barros, Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, Rua Leopoldo Couto de Magalhães Junior, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Joaquim Floriano, Rua Iguatemi, Avenida Brigadeiro Faria Lima, Avenida Cidade Jardim, até o ponto inicial.

§ 2º Para os efeitos da presente Operação Urbana, ficam excluídas da área descrita no parágrafo anterior as Zonas Z8-AV8 - Esporte Clube Pinheiros e Z8-AV8 - Associação Atlética A Hebraica e a parte da Zona de uso Z1-013, contida entre a faixa de 50,00 (cinqüenta) metros lindeira à Avenida Brigadeiro Faria Lima e a faixa de 50,00 (cinqüenta) metros, lindeira à Rua Hungria, entre a Rua Doutor Alberto Cardoso de Mello Neto e a Avenida Rebouças.

§ 3º Para os efeitos da presente Operação Urbana, fica excluída da área descrita no § 1º deste artigo, a parte remanescente da Zona de uso Z9-022 não contida na faixa de 90,00 (noventa) metros de profundidade contados a partir de seu alinhamento, lindeira à Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, e situada entre as Ruas Clodomiro Amazonas e Ramos Batista.

§ 4º Para os efeitos da presente Operação Urbana, os lotes parcialmente contidos nas faixas lindeiras à Rua Hungria e ao Corredor Z8-CR3 da Avenida Faria Lima serão considerados como integrantes da mesma.

Art. 2º Para os efeitos da Operação Urbana Faria Lima, considera-se potencial adicional de construção a área de construção computável passível de ser acrescida à permitida pela legislação vigente e que poderá ser outorgada nos termos desta Lei.

Parágrafo único. Fica assegurada aos proprietários de imóveis contidos no perímetro referido no artigo 1º a opção de utilizar os benefícios concedidos nos termos desta Lei, ou as disposições da legislação vigente.

Art. 3º Para os efeitos da aplicação desta Lei, as áreas contidas no perímetro referido em seu artigo 1º ficam classificadas em 2 (duas) categorias:

I - áreas diretamente beneficiadas;

II - áreas indiretamente beneficiadas.

§ 1º Áreas diretamente beneficiadas são as localizadas e contidas nos subperímetros assinalados na planta referida no § 1º do artigo 1º e descritas a seguir:

a) Subperímetro 1 - Pinheiros: começa no cruzamento da Rua Martins Carrasco com a Rua Miguel Isasa, Rua Miguel Isasa até o prolongamento da Rua Baltazar Carrasco, Rua Baltazar Carrasco, Rua Cunha Gago, Rua Padre Garcia Velho, Avenida Pedroso de Moraes, Rua Natingui, Rua Vupabuçu, Rua Ferreira de Araujo, Rua Marcos de Azevedo, Rua Padre Carvalho, Rua Sumidouro, Rua Fernão Dias, Rua Martin Carrasco, até o ponto inicial;

b) Subperímetro 2 - Itaim: começa no cruzamento da Avenida Presidente Juscelino Kubitschek com a Rua Professor Atílio Innocenti, Rua Professor Atílio Innocenti, Rua Horácio Lafer, Rua Projetada (segmento C-D), Rua Iguatemi, Rua Jorge Coelho, Rua Araçari, Rua Adolpho Tabacow, Rua Maria Rosa, Rua Tabapuã, Rua Lopes Neto, Rua Leopoldo Couto Magalhães Junior, Rua Garimpeiros, Rua Fernandes de Abreu, segmento no prolongamento da Rua Ramos Batista, Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, até o ponto inicial;

c) Subperímetro 3 - Vila Olímpia: começa no ponto localizado na esquina do lado ímpar da Avenida Presidente Juscelino Kubitschek com a Rua Professor Atílio Innocenti, Rua Professor Atílio Innocenti, ponto distante 90,00 (noventa) metros do ponto inicial deste subperímetro, linha paralela à Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, até a Rua Ramos Batista, Rua Ramos Batista, Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, até o ponto inicial;

d) Subperímetro 4 - Vila Funchal: começa no cruzamento da Avenida dos Bandeirantes com a Rua Funchal, Rua Funchal, Rua São Tomé, segmento A-B, Rua Fidêncio Ramos, Rua Ramos Batista, Rua Fiandeiras, Rua Nova Cidade, Rua Quatá, Rua Alvorada, Rua Casa do Ator, Rua Lourenço Marques, Rua Gomes de Carvalho, Alameda Vicente Pinzon, Avenida dos Bandeirantes, até o ponto inicial;

e) Subperímetro 5 - Uberaba: começa no cruzamento da Rua Professor Atílio Innocenti com a Rua Santa Justina, Rua Professor Atílio Innocenti, Rua Fiandeiras, Avenida Santo Amaro, Rua Silvânia, Rua Marcos Lopes, Rua Monte Aprazível, Rua Professor M. Santana, Rua Guararu, Rua Diogo Jácome, Rua Afonso Brás, Rua Sampaio Góes, Rua Inajaroba, Rua Inhambu, Avenida Juruti, Rua Tuim, Avenida Sabiá, Rua Araguari, Rua Periquito, Avenida Santo Amaro, Rua Hélion Povoa, Rua Uberabinha, Rua Quatá, Rua Nova Cidade, Rua Fiandeiras, Rua Santa Justina, até o ponto inicial.

§ 2º Áreas indiretamente beneficiadas são as contidas no perímetro da Operação Urbana Faria Lima e não incluídas nos subperímetros referidos no parágrafo anterior.

CAPÍTULO II

Objetivos e Diretrizes

Art. 4º A Operação Urbana Faria Lima tem por objetivos específicos:

I - criar condições efetivas para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com a implantação dos melhoramentos mencionados a seguir forneçam os recursos necessários à sua viabilização, sem qualquer ônus para a Municipalidade:

a) melhoramentos ainda não implantados, constantes do plano aprovado pela Lei nº 7.104, de 3 de janeiro de 1968, desde a Avenida Pedroso de Moraes até a confluência da Rua Nova Cidade com a Avenida Hélio Pellegrino;

b) melhoramentos ainda não implantados, constantes do plano aprovado pela Lei nº 8.126, de 27 de setembro de 1974, e referentes à interligação da Avenida Cidade Jardim com a Avenida dos Bandeirantes;

c) melhoramentos referentes a planos de integração e interligação do sistema viário, situados dentro do perímetro da Operação Urbana e constantes de leis em vigor;

d) obras, equipamentos públicos e áreas verdes contidos no perímetro da Operação Urbana.

II - criar alternativas para que os proprietários de lote parcial ou totalmente atingidos por melhoramentos aprovados possam receber o valor justo de indenização, à vista e previamente e, ainda, para que possam, efetivamente, participar da valorização decorrente da concretização da Operação Urbana;

III - melhorar, na área objeto da Operação Urbana, a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, inclusive de habitação subnormal, e de usuários, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e da qualidade ambiental;

IV - incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis, em particular dos não construídos ou subutilizados;

V - ampliar e articular os espaços de uso público, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres.

Art. 5º A Operação Urbana Faria Lima tem como diretrizes urbanísticas:

I - complementação e integração do sistema viário existente na região com o macrossistema de circulação da Zona Sul, de forma a possibilitar a distribuição adequada dos novos fluxos de tráfego gerados quando da conclusão das obras da Ponte Bernardo Goldfarb, do túnel sob o Rio Pinheiros, dos corredores de ônibus e, ainda, pela implantação dos projetos de transporte de massa, elaborados pelo Metrô e pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, para atendimento dos usuários da região;

II - abertura de espaços de uso público, compatíveis com a dinâmica de desenvolvimento da região, dimensionados de forma a possibilitar a criação de áreas de lazer e de circulação segura para pedestres e de vias que permitam a priorização do transporte coletivo sobre o individual;

III - criação de condições ambientais diferenciadas para os novos espaços públicos obtidos, mediante a implantação de arborização, mobiliário urbano e comunicação visual adequados;

IV - uso do solo das propriedades públicas ou privadas compatível com a conformação das novas quadras criadas pela implantação das melhorias viárias e de infra-estrutura;

V - criação de condições para ampliação da oferta de habitações multifamiliares em áreas de melhor qualidade ambiental, de forma a possibilitar o atendimento do maior número de interessados;

VI - estímulo ao remembramento de lotes de uma mesma quadra e ao adesamento, sem prejuízo da qualidade ambiental, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 (quatro);

VII - interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;

VIII - incentivo a usos diferenciados nas áreas contidas no perímetro da Operação Urbana, com ocupação do pavimento térreo para fins comerciais até o máximo de 70% (setenta por cento) da área do lote;

IX - estímulo ao uso residencial em áreas específicas, com taxa de ocupação máxima de 50% (cinqüenta por cento) da área do lote;

X - criação de áreas verdes, ciclovias e adoção de mecanismos que possibilitem a absorção e o escoamento das águas pluviais;

XI - construção de Habitação de Interesse Social, em locais definidos pelos órgãos competentes da Municipalidade, destinada à venda financiada para a população favelada residente na área da Operação Urbana e na região do seu entorno;

XII - atendimento da população residente em áreas objeto de desapropriação, interessada em continuar morando na região, através do financiamento para aquisição de habitações multifamiliares já construídas ou que venham a ser construídas com recursos da Operação Urbana;

XIII - ampliação das áreas de estacionamento destinadas aos usos comerciais e de serviços;

XIV - implantação de Avenida Parque, no trecho compreendido entre as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek e Hélio Pellegrino, com dispositivos de controle de acesso às vias transversais existentes e com a vedação de acesso aos imóveis lindeiros, entre as Ruas Ministro Jesuíno Cardoso e Elvira Ferraz.

CAPÍTULO III

Meios e Recursos

Art. 6º Fica o Executivo autorizado a efetuar, de forma onerosa, a outorga de potencial adicional de construção e alteração dos parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo, nos lotes contidos no perímetro definido no artigo 1º desta Lei, na conformidade dos valores, critérios e condições nesta estabelecidos, como forma de obtenção dos meios e recursos destinados à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, para a realização da Operação Urbana Faria Lima.

§ 1º O total de potencial adicional de construção, outorgado para utilização nos lotes contidos nas áreas diretamente beneficiadas, descritas no artigo 3º desta Lei, fica limitado a 1.250.000 (hum milhão duzentos e cinqüenta mil) metros quadrados.

§ 2º O total de potencial adicional de construção, outorgado para utilização nos lotes contidos nas áreas indiretamente beneficiadas, fica limitado a 1.000.000 (hum milhão) de metros quadrados.

§ 3º O potencial adicional de construção e alteração de parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, concedidos nos termos desta Lei, de forma onerosa, após vinculação a lote específico, não perderão sua validade.

Art. 7º Fica a Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA autorizada a emitir certificados referentes à outorga de potencial adicional de construção e da alteração de parâmetros de uso e ocupação do solo.

§ 1º Os certificados mencionados neste artigo serão emitidos sob a denominação "Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC", que serão convertidos, na ocasião desejada por seu detentor, em quantidade de metros quadrados de área de construção computável, estabelecida em função de sua aplicação em lote específico, contido no perímetro definido no artigo 1º e de acordo com a tabela constante do Anexo 2 desta Lei.

§ 2º A emissão dos certificados deverá ser efetuada até o limite necessário ao custeio de todas as despesas referentes à realização do programa de investimentos da Operação Urbana Faria Lima.

§ 3º Os certificados poderão ser negociados livremente, até que seus direitos sejam utilizados na vinculação a lote específico, cujo projeto de edificação deverá ser submetido à aprovação dos órgãos competentes da Municipalidade.

§ 4º A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB procederá ao registro, à comercialização e ao controle da utilização final dos certificados, destinando o produto da comercialização à conta vinculada referida no artigo 18 desta Lei.

§ 5º A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB publicará mensalmente relatório do andamento das obras e balanço da emissão e comercialização de certificados, da utilização dos recursos e do potencial adicional de construção.

§ 6º A comercialização dos CEPACs só poderá ser efetuada pela EMURB na medida do andamento da implantação do Programa de Investimentos da presente Operação Urbana.

Art. 8º Os direitos conferidos pelos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC terão as seguintes garantias:

I - irrevogabilidade durante o período de vigência desta Lei;

II - utilização em outras operações urbanas ou em operações interligadas, a que se refere a Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986, mediante análise e aprovação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, na hipótese de legislação federal ou estadual superveniente impedir, restringir ou prejudicar a sua plena utilização na Operação Urbana de que trata esta Lei;

III - a possibilidade de transferência estabelecida no inciso II deste artigo ocorrerá também na hipótese de paralisação das obras viárias contratadas, constantes do Programa de Investimento de que trata esta Lei, por prazo superior a 360 (trezentos e sessenta) dias, ressalvadas as ocorrências de força maior.

CAPÍTULO IV

Programa de Investimentos e Desapropriações

Art. 9º Fica aprovado o Programa de Investimentos relacionado no Anexo 3 desta Lei.

Parágrafo único. A inclusão de novos investimentos no Programa referido no "caput" deste artigo poderá ser aprovada através de lei específica, que passará a integrar os objetivos desta Lei.

Art. 10. Para os efeitos de aplicação desta Lei, os imóveis objeto de desapropriação, contidos nas áreas delimitadas no perímetro referido no artigo 1º ficam classificados da seguinte forma:

I - imóveis objeto de desapropriação total: imóveis totalmente atingidos pelas leis de melhoramentos e imóveis em parte atingidos, cuja área remanescente seja inaproveitável isoladamente para edificação;

II - imóveis objeto de desapropriação parcial: imóveis parcialmente atingidos pelas leis de melhoramentos e cuja área remanescente seja aproveitável isoladamente para edificação.

Art. 11. Para a celebração de acordo, o valor dos imóveis objeto de desapropriação, com seus eventuais acréscimos, cujas ações ainda não tenham sido ou não venham a ser ajuizadas pelo Executivo, será estabelecido em função dos parâmetros de Mercado Imobiliário, para pagamento à vista, com base em laudo de Comissão de Avaliadores, composta de 5 (cinco) membros, portadores de diploma universitário e inscritos no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, indicados pelas seguintes entidades: 1 (um) da EMURB, que será seu Presidente; 1 (um) do Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias - IBAPE; 1(um) do Sindicato dos Empregados em Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECOVI; 1 (um) do Sindicato de Corretores de Imóveis - São Paulo - SCIESP e 1 (um) do Instituto de Engenharia - IE.

Art. 12. Os proprietários de imóveis objeto de desapropriação total, desde que aceitem o valor estabelecido na forma do artigo 11 desta Lei, poderão, a seu critério exclusivo, receber a indenização em dinheiro ou em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, de acordo com qualquer das formas previstas a seguir:

I - totalmente em dinheiro, para pagamento metade no ato da escritura e metade contra a entrega do imóvel;

II - totalmente em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, de valor correspondente a 1,5 vezes o valor estabelecido para o imóvel desapropriado;

III - parcela do valor da avaliação em dinheiro, nas condições do inciso I, e o saldo em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, observados, quanto a estes, os parâmetros do inciso II deste artigo.

Parágrafo único. Nos casos de existência de área remanescente de imóvel desapropriado, fica a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB autorizada a promover a sua avaliação e a efetuar sua venda aos proprietários das áreas lindeiras, observados o direito de investidura e as disposições da Lei Orgânica

do Município de São Paulo, devendo os recursos obtidos ser destinados à conta vinculada prevista no artigo 18 desta Lei.

Art. 13. Os proprietários de imóveis objeto de desapropriação parcial, desde que aceitem o valor estabelecido na forma do artigo 11 desta Lei, poderão, a seu critério exclusivo, receber a indenização em dinheiro ou em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, de acordo com qualquer das formas previstas a seguir:

I - totalmente em dinheiro, para pagamento metade no ato da escritura e metade contra a entrega do imóvel;

II - totalmente em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, de valor correspondente a 1,25 vezes o valor estabelecido para a parte desapropriada do imóvel ;

III - parcela do valor da avaliação em dinheiro, nas condições do inciso I, e o saldo em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, observados, quanto a estes, os parâmetros do inciso II deste artigo.

Parágrafo único. Para o remanescente de imóvel parcialmente desapropriado aplicam-se as disposições estabelecidas no artigo 14 desta Lei.

CAPÍTULO V

Incentivos e Contrapartida

Art. 14. Os proprietários de imóveis não desapropriados e contidos nas áreas diretamente beneficiadas poderão usufruir dos seguintes incentivos:

I - quando, após a data da promulgação desta Lei, forem remembrados lotes em área de até 2.000m² (dois mil metros quadrados) cada, e desde que o novo lote resulte em área de, no mínimo, 2.500m² (dois mil e quinhentos metros quadrados), será concedido, de forma gratuita, um incentivo, em áreas de construção computável, igual a 20% (vinte por cento) da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (quatro) vezes a área do lote;

II - para lotes com área igual ou superior a 2.000m² (dois mil metros quadrados), será concedido, de forma gratuita, um incentivo, em área de construção computável, igual a 20% (vinte por cento) da área do lote, desde que a edificação disponha, no pavimento térreo, de áreas destinadas à circulação e atividades de uso aberto ao público, a critério da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA;

III - para qualquer lote com área superior a 1.000m² (mil metros quadrados), será concedido, de forma onerosa, o aumento do potencial construtivo do lote, estabelecido na legislação vigente de uso e ocupação do solo, acrescido, quando for o caso, dos incentivos dos incisos I e II deste artigo, até atingir o índice máximo de 4 (quatro) vezes sua área, desde que atenda às demais exigências da legislação vigente e às disposições complementares estabelecidas no artigo 15 desta Lei;

IV - para lotes com área superior a 1.000m² (mil metros quadrados), além do benefício constante do inciso III deste artigo, e desde que atendidas suas exigências, serão concedidos, de forma onerosa, mais os seguintes incentivos:

a) aumento da taxa de ocupação para uso comercial e de serviços, até o limite de 70% (setenta por cento) da área do lote;

b) permissão do uso misto residencial e comercial ou de serviços em Zonas de uso Z2, desde que atendidas as demais características de ocupação do solo para os usos conformes nesta zona;

c) mudança de uso no Corredor Z8-CR1-I, contido no subperímetro de Pinheiros e na Zona de uso Z9-022, contida no subperímetro da Vila Olímpia.

V - para lotes com qualquer área, serão concedidos, de forma onerosa, os seguintes incentivos, decididos caso a caso:

a) anexação de área remanescente de imóvel desapropriado quando lindeiro ao mesmo, observado o direito de investidura;

b) cessão do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público.

VI - os incentivos estabelecidos neste artigo poderão ser aplicados cumulativamente, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (quatro) vezes a área do lote.

§ 1º A forma onerosa, a que se referem os incisos III e IV deste artigo, compreende o pagamento, por parte do interessado, de contrapartida financeira, fixada em função do valor estabelecido, para cada um dos incentivos, na tabela constante do Anexo 2 desta Lei.

§ 2º O pagamento dos valores da contrapartida, correspondente aos incentivos referidos nos incisos III e IV deste artigo, somente poderá ser efetuado em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, ou em dinheiro, nos casos previstos nesta Lei.

§ 3º A forma onerosa, a que se refere o inciso V deste artigo, corresponderá a uma contrapartida

financeira efetuada em dinheiro e fixada pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, em função de critérios previamente aprovados pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

§ 4º Os incentivos estabelecidos neste artigo, para vilas e edifícios em condomínio contidos nas áreas referidas no "caput" somente poderão ser concedidos mediante a concordância da totalidade de seus proprietários.

§ 5º No caso de propostas referentes à cessão mencionada na alínea "c" do inciso V deste artigo, fica a Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA obrigada a promover, no mínimo, 1 (uma) audiência pública devidamente divulgada em jornal de grande circulação, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de sua realização, cabendo à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, a aprovação ou não das propostas.

§ 6º Os incentivos estabelecidos nos incisos III e IV deste artigo poderão ser concedidos para lotes com área inferior a 1.000m² (mil metros quadrados), quando, a critério da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, houver impossibilidade de anexação de lotes da qual resulte área superior a 1.000m² (mil metros quadrados)

§ 7º A concessão dos incentivos estabelecidos neste artigo para o imóvel ou imóveis atingidos pela Lei nº 9.768, de 28 de novembro de 1984, ficará vinculada à preservação, restauração e conservação da "Casa do Bandeirista" e, ainda, à aprovação prévia pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, do projeto de construção de edificações em tais imóveis.

Art. 15. Além das disposições gerais da legislação vigente, ficam estabelecidas, para os imóveis contidos nas áreas diretamente beneficiadas, referidas no § 1º do artigo 3º, que vierem a utilizar os incentivos desta Lei, as seguintes disposições específicas:

I - o potencial adicional de construção, concedido na forma da presente Lei, não poderá ser utilizado cumulativamente com quaisquer incentivos que, mediante a redução da taxa de ocupação, elevem o coeficiente de aproveitamento do lote;

II - as mudanças de uso nos lotes do Subperímetro 1 - Pinheiros, contidos no Corredor Z8-CR1-I, somente serão admitidos para as Categorias R3, R2-02, C2, S2 e E2, de acordo com as seguintes exigências

a) vedação de acesso pela Avenida Pedroso de Moraes;

b) quando os lotes não forem de esquina, obrigatoriedade de anexação do lote ou lotes do Corredor com lote da Zona de uso Z2, de forma que o acesso seja sempre direto para outra via que não a do Corredor;

c) limitação do gabarito da edificação a 25,00 (vinte e cinco) metros de altura.

III - as edificações nos lotes do Subperímetro 2 - Itaim, de frente para o prolongamento da Avenida Faria Lima, deverão obedecer às seguintes exigências, no pavimento térreo:

a) construção até o limite das divisas laterais e do recuo obrigatório de frente, com altura mínima de 6,00 (seis) metros e máxima de 9,00 (nove) metros;

b) recuo de frente totalmente pavimentado, na mesma cota de nível da calçada e sem qualquer fechamento, inclusive na lateral, vedado o seu uso para estacionamento de veículos;

c) marquise obrigatória na cota de 3,5 (três e meio) metros de altura, em toda a frente do lote, com projeção de 3,00 (três) metros sobre o recuo, dispensada, nas esquinas, no recuo de frente referente à outra via;

d) recuo de frente de 10,00 (dez) metros para os lotes lindeiros à Avenida Presidente Juscelino Kubitschek.

IV - as mudanças de uso nos lotes do Subperímetro 3 - Vila Olímpia, somente serão admitidas para as categorias referidas neste inciso e de acordo com as seguintes exigências:

a) uso comercial C.2, serviços S.2 e institucional E.2, nos imóveis lindeiros à Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, contidos na faixa de 90,00 (noventa) metros de profundidade, contados a partir de seu alinhamento, com taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento), da área do lote;

b) observância dos recuos de frente e de fundos de 10,00 (dez) metros e laterais de 3,00 (três) metros.

V - o aumento de potencial construtivo dos lotes do Subperímetro 5 - Uberaba só será admitido para o uso residencial multifamiliar;

VI - para as Categorias de uso C2 e S2, a exigência de estacionamento obrigatório será de 1 (uma) vaga para cada 35m² (trinta e cinco metros quadrados) de área de construção computável;

VII - As edificações nos lotes situados na área envoltória com largura de 50,00 (cinquenta) metros, contados das divisas de vilas existentes, que venham a ser enquadradas, nos termos desta Lei, como Z8-200, deverão ter sua volumetria contida no espaço delimitado por um plano inclinado em 60º, calculado a partir da altura de 6,00 (seis) metros, medidos da cota média do terreno da vila na respectiva divisa.

Art. 16. Os proprietários de imóveis não desapropriados e contidos nas áreas indiretamente beneficiadas poderão apresentar propostas de alteração dos parâmetros de uso, ocupação e aproveitamento do solo e de aquisição de áreas remanescentes de desapropriações, que serão submetidas à Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, para aprovação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, após análise, caso a caso, do Grupo de Trabalho formado por técnicos da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB e da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, devidamente assessorados por outros órgãos da Administração municipal, especialmente convocados.

§ 1º A aprovação final pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU deverá ser efetuada com base nos parâmetros estabelecidos para as zonas diretamente beneficiadas e, em avaliação do imóvel, com e sem a alteração dos parâmetros, apresentada pelo interessado e aceita pelo Grupo de Trabalho referido no "caput" deste artigo, devendo o valor da contrapartida financeira corresponder a um percentual da diferença constatada.

§ 2º O pagamento do valor da contrapartida financeira deverá ser efetuado pelo interessado em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, ou em dinheiro, nos casos previstos nesta Lei.

§ 3º A cessão do espaço público aéreo ou subterrâneo será admitida nas áreas indiretamente beneficiadas, com a observância das mesmas exigências estabelecidas no § 5º do artigo 14 desta Lei.

§ 4º No ato da aprovação final pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, será fornecido, ao interessado, documento hábil, com os novos parâmetros para a aprovação do projeto respectivo junto aos órgãos competentes da Municipalidade.

§ 5º O Certificado de Conclusão somente será concedido pelo órgão competente, depois de emitido, pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, o Termo de Quitação, comprovando o cumprimento das obrigações pactuadas.

CAPÍTULO VI

Da Gestão da Operação

Art. 17. Fica a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB autorizada a praticar todos os atos necessários à realização da Operação Urbana Faria Lima, em especial o da venda de áreas remanescentes de imóveis desapropriados, contidos no perímetro da Operação, e o da celebração de acordos amigáveis, judicial ou extrajudicialmente, com os proprietários de imóveis necessários à implantação de qualquer melhoramento objetivado nesta Lei.

§ 1º A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB estabelecerá o Plano de Prioridades para a implantação do Programa de Investimentos, em função dos recursos disponíveis para sua realização e do qual o valor correspondente a 10% (dez por cento) do total das aplicações deverá sempre ser destinado à construção de Habitações de Interesse Social e à urbanização de favelas, em conta vinculada a esse fim.

§ 2º A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a receber remuneração, a ser fixada pelo Executivo, por serviços prestados, decorrentes da implantação do Programa de Investimentos objetivado na Operação Urbana Faria Lima e referentes a desapropriações, projetos e obras.

§ 3º A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a receber, de qualquer interessado, sob a forma de doação sem encargos, recursos em dinheiro ou em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, vinculados ao pagamento de desapropriações e/ou obras referentes à implantação total ou parcial de melhoramento específico, desde que incluído no Programa de Investimentos constante do Anexo 3 desta Lei.

§ 4º A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB poderá conceder a interessados autorização para realização total ou parcial de obras ou serviços constantes do Programa de Investimentos, integrante do Anexo 3 desta Lei, os quais deverão ser executados sob orientação dos órgãos próprios da Municipalidade e sem quaisquer ônus para a mesma.

§ 5º A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a efetuar o pagamento de qualquer despesa do Programa de Investimentos da Operação Urbana Faria Lima em dinheiro ou com Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC.

Art. 18. Todos os recursos arrecadados em função do disposto nesta Lei e os referentes à comercialização de potencial adicional de construção deverão ser administrados pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, em conta vinculada à Operação Urbana Faria Lima observado o disposto no § 1º do artigo 17.

§ 1º Os recursos referidos no "caput" deste artigo serão aplicados exclusivamente no pagamento de desapropriações, estudos, projetos, supervisão técnica, remuneração da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB e despesas do Programa de Investimentos, constantes dos objetivos da Operação Urbana Faria Lima, bem como no reembolso dos custos havidos com ações já ajuizadas pelo Executivo e referentes a desapropriações mencionadas nesta Lei, e, ainda, dos custos havidos referentes a investimentos constantes de seu Anexo 3.

§ 2º Os recursos, enquanto não forem efetivamente utilizados, deverão ser aplicados em operações financeiras, objetivando o aumento das receitas a serem aplicadas conforme o disposto no § 1º deste artigo.

§ 3º Os recursos referidos neste artigo, por não se enquadrarem como receitas correntes, não serão computados para fins de apuração dos vencimentos dos servidores municipais (vetado).

Art. 19. Os recursos remanescentes, após a implantação dos investimentos constantes desta Lei, e de outros que venham a ser aprovados no perímetro indicado em seu artigo 1º, deverão ser transferidos para conta vinculada à execução de outras operações urbanas aprovadas em leis específicas.

CAPÍTULO VII

Das Disposições Transitórias e Finais

Art. 20. As faixas delimitadas pelo corredor Z8-CR1-I da Avenida Pedroso de Moraes serão contadas a partir dos alinhamentos da Lei nº 7.104, de 3 de janeiro de 1968, quando da implantação dos mesmos.

Art. 21. As vilas existentes, contidas no perímetro da presente Operação Urbana, definido na conformidade dos parágrafos do artigo 1º, cuja totalidade dos proprietários tiver interesse no seu enquadramento como Z8-200, poderão, no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da data da publicação desta Lei, apresentar proposta ao Grupo de Trabalho mencionado no artigo 16, para posterior aprovação pela CNLU.

Parágrafo único. A partir da data do protocolamento da proposta, formulada nos termos do presente artigo e junto à Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, os proprietários de lotes situados na área envoltória definida no inciso VII do artigo 15 desta Lei quando vierem a utilizar seus benefícios deverão atender às exigências fixadas no referido inciso.

Art. 22. Os incentivos estabelecidos no artigo 14 desta Lei e a alteração de parâmetros proposta na conformidade de seu artigo 16 não serão concedidos para lotes que venham a ser objeto de desapropriação, em função do disposto no parágrafo único do artigo 9º, a partir da data da remessa do projeto de lei respectivo à Câmara Municipal de São Paulo.

Art. 23. A área ajardinada referida no inciso VI do artigo 1º da Lei nº 8.274, de 12 de agosto de 1975, poderá ser ocupada por atividades que, a critério da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, não descaracterizem sua finalidade e não ocupem mais de 20% (vinte por cento) de sua área.

Parágrafo único. A ocupação da área referida no "caput" deste artigo será efetuada sob a forma de concessão de direito real de uso, que será outorgada pela EMURB, de forma onerosa, pelo prazo de 10 (dez) anos e mediante concorrência, a interessados em geral, que se obriguem a promover a manutenção das áreas não ocupadas e a impedir os acessos de lotes lindeiros a tais espaços.

Art. 24. Durante o prazo de vigência desta Lei, a outorga onerosa de que trata o artigo 6º poderá ser efetuada em dinheiro, desde que o Executivo estabeleça períodos de validade para ocorrência dessa hipótese e que sejam observadas as seguintes exigências:

I - tanto a outorga de potencial adicional de construção como a alteração de parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo deverão ser vinculados a lote específico;

II - o valor da outorga para os imóveis localizados nas áreas diretamente beneficiadas deverá ser calculado a partir de um valor base de equivalência, estabelecido pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, e aplicável em função das relações constantes na tabela do Anexo 2 desta Lei;

III - o valor da outorga para os imóveis localizados nas áreas indiretamente beneficiadas deverá ser calculado de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 16 desta Lei.

Art. 25. Fazem parte integrante desta Lei, rubricados pelo Prefeito e pelo Presidente da Câmara, os Anexos de 1 a 3.

Art. 26. Esta Lei será regulamentada pelo Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 27. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta dos recursos disponíveis na conta vinculada à Operação Urbana Faria Lima, de recursos próprios da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB e, ainda, de dotações próprias.

Art. 28. As disposições da presente Lei vigorarão pelo prazo de 20 (vinte) anos, podendo ser revistas a partir do 10º (décimo) ano de sua vigência.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos no "caput" deste artigo não se aplicam ao disposto no § 3º do artigo 6º desta Lei.

Art. 29. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ANEXO 3 da Lei 11.732/95

Programa de Investimento

Operação Urbana Faria Lima

I - Realização dos estudos, projetos, supervisão técnica e remuneração da EMURB necessários à implantação da presente Operação Urbana e adoção de medidas visando a valorização da História dos Bairros contidos no perímetro da Operação.

II - Pagamento de desapropriações ainda não efetivadas referente ao cumprimento das Leis nº 5.399, de 24 de outubro de 1957, 7.104/68, 8.126/74 e 8.274/75 e ao de leis específicas referentes a melhoramentos viários contidos no perímetro da Operação Urbana.

III - Realização de todas as obras e serviços necessários à implantação dos melhoramentos constantes do inciso II acima, referentes a:

a) demolições, remanejamento de redes e interferências, terraplanagem, remoção de entulho;

b) pavimentação de vias e espaços públicos, drenagem urbana e redes de infra-estrutura básica e de serviços públicos, iluminação, sinalização e semáforos;

c) mobiliário urbano, comunicação visual, paisagismo e ajardinamento.

IV - Realização de todas as obras e serviços necessários à implantação dos seguintes equipamentos:

a) viaduto da Avenida Bandeirantes, na confluência da Praça Roger Patti com as Ruas Guaraiúva e Ribeiro do Vale;

b) acessos viários e passarelas do conjunto das pontes Eusébio Matoso e Bernardo Goldfarb sobre o rio Pinheiros;

c) acessos viários e passarelas da ponte Cidade Jardim sobre o rio Pinheiros;

d) novo terminal de ônibus, para o remanejamento ou transferência do existente nas proximidades do Largo da Batata, com instalações para lojas e estacionamento coletivo e demais melhoramentos destinados ao transporte coletivo.

V - Construção de Habitações de Interesse Social, em locais definidos pelos órgãos competentes da Municipalidade, destinada à venda financiada para a população favelada residente na área da presente Operação Urbana, e na região de seu entorno, de acordo com as seguintes prioridades de atendimento:

a) favela da Rua Coliseu;

b) favela da Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini e Avenida Nações Unidas, localizada na faixa destinada ao prolongamento da futura Avenida Água Espraiada;

c) favela do Real Parque;

d) favela Panorama.

VI - Construção de habitações multifamiliares para venda financiada à população residente em área objeto de desapropriação e que esteja interessada em continuar morando na região.

VII - Aquisição de imóveis para implantação de praças e equipamentos institucionais necessários para comportar o incremento populacional decorrente da presente Operação Urbana.

VIII - Execução e implantação dos termos constantes do Alvará de Licença nº 01/SVMA-G, de 3 de março de 1994, emitido pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente.

Anexo 8. Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima janeiro 2004

Lei Nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004

LEI Nº 13 769, DE 26 DE JANEIRO DE 2004

(Projeto de Lei nº 493/03, do Executivo, aprovado na forma do Substitutivo do Legislativo)

Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 19 de dezembro de 2003, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I

CONCEITUAÇÃO

Art. 1º - Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida em função da implantação do sistema viário de interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima e a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim.

§ 1º - A área objeto da Operação Urbana Faria Lima é a contida e delimitada pelo perímetro assinalado na planta nº FL017B001 que deverá integrar o arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, constante do Anexo 1 desta lei, descrito a seguir: começa no ponto situado na Avenida Cidade Jardim distante 50,00 (cinqüenta) metros de sua confluência com a Avenida Brigadeiro Faria Lima, segue em linha paralela à Avenida Brigadeiro Faria Lima até a Rua Henrique Monteiro, Rua Henrique Monteiro, Rua Bianchi Bertoldi, Rua Artur de Azevedo, Rua Cunha Gago, Rua Padre Garcia Velho, Avenida Pedroso de Moraes, Avenida Professor Frederico Hermann Junior, Avenida das Nações Unidas, Ponte Eusébio Matoso, Rua Gerivativa, Rua Magalhães de Castro, Rua Desembargador Armando Fairbanks, Avenida Valdemar Ferreira, Praça Jorge de Lima, Avenida Eusébio Matoso, Rua Bento Frias, Rua Henrique da Cunha, Ponte Eusébio Matoso, Avenida das Nações Unidas, Rua Hungria, Avenida das Nações Unidas, Avenida dos Bandeirantes, Rua do Cabo Verde, Avenida Santo Amaro, Avenida Graúna, Rua Pintassilgo, Rua Indiaroba, Avenida Jacutinga, Rua Tuim, Avenida Lavandisca, Rua Inhambu, Avenida Ministro Gabriel de Resende Passos, Rua Canário, Avenida República do Líbano, Avenida IV Centenário, Rua Vasco Crevatin, Rua Diogo Jácome, Rua Balthazar da Veiga, Rua Escobar Ortiz, Rua Afonso Brás, Rua Barra do Peixe, Rua Gararu, Rua Coronel Artur Paula Ferreira, Rua Valois de Castro, Rua Marcos Lopes, Rua Monte Aprazível, Rua Natividade, Avenida Santo Amaro, Rua Tenente Negrão, Rua Dr. Renato Paes de Barros, Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, Rua Leopoldo Couto de Magalhães Junior, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Joaquim Floriano, Rua Iguatemi, Avenida Brigadeiro Faria Lima, Avenida Cidade Jardim, até o ponto inicial.

§ 2º - Para os efeitos da presente Operação Urbana, ficam excluídas da área descrita no parágrafo anterior as zonas Z8-AV8 - Esporte Clube Pinheiros e Z8-AV8 - Associação Atlética "A Hebraica" e a parte da zona de uso Z1-013, contida entre a faixa de 50,00 (cinqüenta) metros lindeira à Avenida Brigadeiro Faria Lima e a faixa de 50,00 (cinqüenta) metros, lindeira à Rua Hungria, entre a Rua Dr. Alberto Cardoso de Mello Neto e a Avenida Rebouças.

§ 3º - Para os efeitos da presente Operação Urbana, os lotes parcialmente contidos nas faixas lindeiras à Rua Hungria e ao Corredor Z8-CR3 da Avenida Faria Lima serão considerados como integrantes da mesma.

§ 4º - Para os efeitos da presente Operação Urbana Consorciada, fica excluída da área descrita no parágrafo primeiro deste artigo, a parte remanescente da zona de uso Z9-022 não contida na faixa de 90,00 (noventa) metros de profundidade contados a partir de seu alinhamento, lindeira à Av. Presidente Jucelino Kubitschek, e situada entre as Ruas Clodomiro Amazonas e Ramos Batista.

Art. 2º - Para os efeitos da Operação Urbana Faria Lima, considera-se potencial adicional de construção a área de construção computável passível de ser acrescida à permitida pela legislação vigente e que poderá ser outorgada nos termos desta lei.

§ 1º - Para os efeitos da Operação Urbana Faria Lima, considera-se modificação de uso a possibilidade de se obter, mediante contrapartida, a alteração de usos não conformes com a legislação vigente na data da promulgação desta lei e que passam a ser admitidos conforme condições estabelecidas nos termos desta Operação Urbana.

§ 2º - Para os efeitos desta lei consideram-se parâmetros urbanísticos, a Taxa de Ocupação e o Gabarito da edificação.

§ 3º - Fica assegurada aos proprietários de imóveis contidos no perímetro referido em seu artigo 1º a opção de utilizar os benefícios concedidos nos termos desta lei, ou as disposições da legislação vigente na data de entrada do pedido.

Art. 3º - Com o objetivo de tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região e privilegiando as funções urbanas relacionadas com a distribuição espacial da população, das atividades econômicas e sociais, da oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos, são criados os seguintes setores:

I - Setor 1 Pinheiros: inicia-se no cruzamento da Avenida Eusébio Matoso e Avenida Rebouças com a Av. Brigadeiro Faria Lima, segue em linha paralela à Avenida Brigadeiro Faria Lima até a Rua Henrique Monteiro, Rua Henrique Monteiro, Rua

Bianchi Bertoldi, Rua Artur de Azevedo, Rua Cunha Gago, Rua Padre Garcia Velho, Avenida Pedroso de Moraes, Avenida Professor Frederico Hermann Junior, Avenida das Nações Unidas, Ponte Eusébio Matoso, Rua Gerivativa, Rua Magalhães de Castro, Rua Desembargador Armando Fairbanks, Avenida Valdemar Ferreira, Praça Jorge de Lima, Avenida Eusébio Matoso, Rua Bento Frias, Rua Henrique da Cunha, Ponte Eusébio Matoso, Avenida Eusébio Matoso até o ponto inicial;

II - Setor 2 Faria Lima: inicia-se no cruzamento da Avenida Eusébio Matoso com a Avenida Nações Unidas, segue em linha paralela à Avenida das Nações Unidas, Rua Hungria, Avenida das Nações Unidas, Av. Presidente Juscelino Kubitschek, Av. Brigadeiro Faria Lima, Av. Eusébio Matoso até o ponto inicial;

III - Setor 3 Hélio Pelegrino: inicia-se no cruzamento da Avenida dos Bandeirantes com a Rua Cabo Verde, segue pela Rua Cabo Verde, Avenida Santo Amaro, Avenida Graúna, Rua Pintassilgo, Rua Indiaroba, Avenida Jacutinga, Rua Tuim, Avenida Lavandisca, Rua Inhambu, Avenida Ministro Gabriel de Resende Passos, Rua Canário, Avenida República do Líbano, Avenida IV Centenário, Rua Vasco Crevatin, Rua Diogo Jácome, Rua Balthazar da Veiga, Rua Escobar Ortiz, Rua Afonso Brás, Rua Barra do Peixe, Rua Guararu, Rua Paula Ferreira, Rua Valois de Castro, Rua Marcos Lopes, Rua Monte Aprazível, Rua Natividade, Avenida Santo Amaro, Rua Tenente Negrão, Rua Dr. Renato Paes de Barros, Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, Rua Leopoldo Couto de Magalhães Junior, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Joaquim Floriano, Rua Iguatemi, Avenida Brigadeiro Faria Lima, Av. Presidente Juscelino Kubitschek, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Comendador Miguel Calfat, Rua Professor Atílio Innocenti, Rua Fiandeiras, Rua Nova Cidade, Rua Alvorada, Rua Dr. Manoel da Rocha, Avenida dos Bandeirantes até o ponto inicial;

IV - Setor 4 Olimpíadas: inicia-se no cruzamento da Avenida Presidente Juscelino Kubitschek com a Avenida das Nações Unidas, segue em linha paralela com a Avenida das Nações Unidas, Avenida dos Bandeirantes, Rua Dr. Manoel da Rocha, Rua Alvorada, Rua Nova Cidade, Rua Fiandeiras, Rua Professor Atílio Innocenti, Rua Comendador Miguel Calfat, Rua Clodomiro Amazonas, Avenida Juscelino Kubitschek até o ponto inicial.

CAPÍTULO II

OBJETIVOS E DIRETRIZES

Art. 4º - A Operação Urbana Consorciada Faria Lima tem por objetivos específicos:

I - criar condições efetivas para que os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com a implantação dos melhoramentos mencionados a seguir forneçam os recursos necessários à sua viabilização, sem qualquer ônus para a municipalidade:

a) melhoramentos ainda não implantados, constantes do plano aprovado pela Lei nº 7.104, de 3 de janeiro de 1968, desde a Avenida Pedroso de Moraes até a confluência da Rua Nova Cidade com a Avenida Hélio Pellegrino;

b) melhoramentos ainda não implantados, constantes do plano aprovado pela Lei nº 8.126, de 27 de setembro de 1974, e referentes a interligação da Avenida Cidade Jardim com a Avenida dos Bandeirantes;

c) melhoramentos referentes a planos de integração e interligação do sistema viário, situados dentro do perímetro da Operação Urbana e constantes de leis em vigor;

d) obras, equipamentos públicos e áreas verdes contidos no perímetro da Operação Urbana;

II - criar alternativas para que os proprietários de lote parcial ou totalmente atingidos por melhoramentos aprovados possam receber o valor justo de indenização, à vista e previamente e, ainda, para que possam, efetivamente, participar da valorização decorrente da concretização da Operação Urbana;

III - melhorar, na área objeto da Operação Urbana, a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores, inclusive de habitação subnormal, e de usuários, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e da qualidade ambiental;

IV - incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis, em particular dos não construídos ou subutilizados;

V - ampliar e articular os espaços de uso público, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres.

Art. 5º - A Operação Urbana Consorciada Faria Lima tem como diretrizes urbanísticas:

I - complementação e integração do sistema viário existente na região com o macro sistema de circulação da Zona Sul, de forma a possibilitar a distribuição adequada dos fluxos de tráfego gerados pela Ponte Bernardo Goldfarb, pelo túnel sob o Rio Pinheiros, pelos corredores de ônibus e, ainda, pela implantação dos projetos de transporte de massa, elaborados pelo Metrô e pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, para atendimento dos usuários da região;

II - abertura de espaços de uso público, compatíveis com a dinâmica de desenvolvimento da região, dimensionados de forma a possibilitar a criação de áreas de lazer e de circulação segura para pedestres e de vias que permitam a priorização do transporte coletivo sobre o individual;

III - criação de condições ambientais diferenciadas para os novos espaços públicos obtidos, mediante a implantação de arborização, mobiliário urbano e comunicação visual adequados;

IV - uso do solo das propriedades públicas ou privadas compatível com a conformação das novas quadras criadas pela implantação das melhorias viárias e de infra-estrutura;

V - criação de condições para ampliação da oferta de habitações multifamiliares em áreas de melhor qualidade ambiental, de forma a possibilitar o atendimento do maior número de interessados;

VI - estímulo ao remembramento de lotes de uma mesma quadra e ao adensamento, sem prejuízo da qualidade ambiental, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0 (quatro);

VII - interligação de quadras e de edificações dentro de uma mesma quadra mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo inclusive dos logradouros públicos;

VIII - incentivo a usos diferenciados nas áreas contidas no perímetro da Operação Urbana, com ocupação do pavimento térreo para fins comerciais até o máximo de 70% (setenta por cento) da área do lote;

IX - estímulo ao uso residencial em áreas específicas, com taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento) da área do lote;

X - criação de áreas verdes, ciclovias e adoção de mecanismos que possibilitem a absorção e o escoamento das águas pluviais;

XI - provisão de Habitação de Interesse Social, melhoramentos e reurbanização em locais definidos pelos órgãos competentes da municipalidade, destinada à população favelada residente na área da Operação Urbana e região do seu entorno;

XII - atendimento da população residente em áreas objeto de desapropriação, interessada em continuar morando na região, através do financiamento para aquisição de habitações multifamiliares já construídas ou que venham a ser construídas com recursos da Operação Urbana;

XIII - ampliação das áreas de estacionamento destinadas aos usos comerciais e de serviços.

Parágrafo único - A provisão de habitação de interesse social poderá ser realizada por meio de soluções habitacionais que assegurem o reassentamento dapopulação favelada de que trata o inciso XI deste artigo, através de:

a) carta de crédito;

b) alienação de Habitação de Interesse Social;

c) alienação de Habitação do Mercado Popular (HMP);

d) locação social;

e) outras soluções, mediante aprovação do Conselho Municipal de Habitação

CAPÍTULO III

MEIOS E RECURSOS

Art. 6º - Fica o Executivo autorizado a efetuar, de forma onerosa, a outorga de potencial adicional de construção, alteração de usos e parâmetros urbanísticos, estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo vigente na data da promulgação desta lei, nos lotes contidos no perímetro definido no artigo 1º desta lei, na conformidade dos valores, critérios e condições nesta estabelecidos, como forma de obtenção dos meios e recursos destinados à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, para a realização da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

Parágrafo único - O total de potencial adicional de construção, outorgado para utilização nos lotes contidos no interior do perímetro descrito do artigo 1º, fica limitado a 2.250.000 (dois milhões, duzentos e cinqüenta mil) metros quadrados, devendo ser deduzidos todos os metros quadrados de outorga de adicional de construção aprovados até a data de aprovação da presente lei, de acordo com a Tabela 2 do artigo 8º desta lei.

Art. 7º - A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção, modificação de uso e parâmetros urbanísticos prevista no artigo 6º desta lei, somente será realizada através de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, nos termos definidos no artigo 8º desta lei.

§ 1º - Os certificados mencionados neste artigo serão emitidos sob a denominação "Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC", que serão convertidos, na ocasião desejada por seu detentor, em quantidade de metros quadrados de área adicional de construção computável no caso de aumento de potencial construtivo, e/ou em metros quadrados de terreno para efeitos de benefícios relativos a usos e parâmetros urbanísticos conforme estipulado nesta lei, estabelecidos em função de sua aplicação em lote específico, contido no perímetro definido no artigo 1º e de acordo com a Tabela 1 do artigo 8º desta lei.

§ 2º - O valor mínimo estabelecido para cada Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, é de R$ 1.100,00 (mil e cem reais) podendo ser reajustado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, ouvindo-se a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SEMPLA e a Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU.

§ 3º - O pagamento do valor da venda dos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, poderá ser recebido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB à vista ou parceladamente, sendo neste caso, no mínimo 15% (quinze por cento) à vista, e o saldo restante em até 10 (dez) prestações mensais, iguais e consecutivas, devidamente corrigidas por índice oficial a ser definido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, desde que seja apresentada fiança bancária como garantia correspondente ao valor do saldo devedor.

§ 4º - Os Certificados referidos neste artigo deverão ser alienados em leilão público, na forma que venha a ser determinado pela EMURB ou, utilizados para o pagamento de projetos, desapropriações, gerenciamento e obras previstas no Programa de Investimentos da presente Operação Urbana.

§ 5º - Para expedição de Alvará de Aprovação e Execução do Projeto, ou para a aplicação no disposto no parágrafo 3º do artigo 230 da Lei nº 13.430/02 (Plano Diretor Estratégico), somente serão aceitos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC's quitados, ou que apresentem garantia de pagamento aceita pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB nos termos do parágrafo 3º deste artigo.

§ 6º - Antes da expedição do Alvará de Aprovação, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, comunicará à EMURB e ao interessado a memória de cálculo da outorga onerosa e a equivalência em quantidade de CEPAC's necessários para o pagamento da contrapartida.

Art. 8º - Fica autorizado o Executivo a emitir até 650.000 (seiscentos e cinqüenta mil) Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, obedecendo sempre o limite total de metros quadrados de construção estabelecidos na Tabela 2

deste artigo, para a outorga onerosa de potencial adicional de construção, modificação de uso e parâmetros urbanísticos, que serão convertidos de acordo com a Tabela 1 deste artigo de equivalência a seguir descrita:

TABELA 1 - TABELA DE EQUIVALÊNCIA DO CEPAC						
PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de terreno referente a alteração de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 - Pinheiros	1a (frente F. Lima)	1,0	0,8	2	1,0	0,8
	1b	1,5	1,2	2	1,5	1,2
	1c	2,0	1,7	2	2,0	1,7
	1d	1,8	1,5	2	1,8	1,5
SETOR 2 - Faria Lima	2a (frente F. Lima, entre Rebouças e C. Jardim)	0,6	0,5	1,5	0,6	0,5
	2b (frente F. Lima, entre C. Jardim e Juscelino)	1,0	0,6	1,5	1,0	0,6
	2c (frente C. Jardim)	1,0	0,8	1,5	1,0	0,8
	2d	0,6	0,5	1,5	0,6	0,5
	2e	1,2	1,0	1,5	1,2	1,0
SETOR 3 - Hélio Pelegrino	3a (frente F. Lima)	1,0	0,8	1,5	1,0	0,8
	3b (frente Juscelino)	1,0	0,8	1,5	1,0	0,8
	3c	1,2	1,0	1,5	1,2	1,0
	3d	1,2	1,0	1,5	1,2	1,0
	3e	1,8	1,5	1,5	1,8	1,5
SETOR 4 - Olimpíadas	4a (frente F. Lima)	0,8	0,6	2	0,8	0,6
	4b	1,0	0,9	2	1,0	0,9
	4c	1,5	1,2	2	1,5	1,2
	4d	1,2	1,0	2	1,2	1,0

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO GERAL DOS ESTOQUES

Perímetro	Estoque máximo (m²)		
	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 m²
ÁREA ADICIONAL JÁ UTILIZADA	940.000 m²
ESTOQUE LÍQUIDO A SER UTILIZADO	1.310.000 m²

Parágrafo único - Para aplicação da Tabela de Equivalência, os setores criados no artigo 3º, ficam subdivididos nos subsetores abaixo descritos, delimitados pelos perimetros constantes da planta nº FL017B002 que deverá integrar o arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB (Anexo 3).

SETOR 1

PINHEIROS
Subsetor 1a: corresponde aos lotes com frente para a Av. Faria Lima.

Subsetor 1b: inicia no cruzamento da Av. Faria Lima com a Rua Teodoro Sampaio, segue pela Rua Teodoro Sampaio até a Rua Cunha Gago, Rua Artur de Azevedo, Rua Bianchi Bertoldi, Rua Henrique Monteiro, Avenida Rebouças, Avenida Faria Lima até o ponto inicial.

Subsetor 1c: inicia no cruzamento da Avenida Professor Frederico Hermann Junior com a Rua Natingui, segue pela Rua Natingui, Rua Vupabussu, Rua Ferreira de Araújo, Rua Padre Bento Dias Pacheco, Rua Padre Carvalho, Rua Paes Leme, Rua Capri, Avenida das Nações Unidas, Avenida Eusébio Matoso, Rua Cardeal Arco Verde, Rua dos Cariris, Rua Cláudio Soares, Avenida Faria Lima, Rua Teodoro Sampaio, Rua Cunha Gago, Rua Pedro Cristi, Avenida Faria Lima, Rua Coropés, Avenida Pedroso de Moraes, Avenida Professor Hermann Junior até o ponto inicial.

Subsetor 1d1: inicia no cruzamento da Av. Professor Frederico Hermann Junior com a Rua Natingui, segue pela Rua Natingui até a Rua Vupabussu, Rua Ferreira de Araújo, Rua Marcos de Azevedo, Rua Padre Carvalho, Rua Paes Leme, Rua Capri, Avenida das Nações Unidas, Avenida Professor Frederico Hermann Junior até o ponto inicial.

Subsetor 1d2: inicia no cruzamento da Avenida das Nações Unidas com a ponte Eusébio Matoso, segue pela Ponte Eusébio Matoso, Rua Gerivativa, Rua Magalhães de Castro, Rua Desembargador Armando Fairbanks, Avenida Valdemar Ferreira, Praça Jorge de Lima, Avenida Eusébio Matoso, Rua Bento Frias, Rua Henrique da Cunha, Ponte Eusébio Matoso até o ponto inicial.

Subsetor 1d3: inicia no cruzamento da Rua Coropés com Avenida Pedroso de Moraes, segue pela Avenida Pedroso de Moraes, Rua Padre Garcia Velho, Rua Cunha Gago, Rua Pedro Cristi, Avenida Faria Lima, Rua Coropés até o ponto inicial.

Subsetor 1d4: inicia no cruzamento da Rua Teodoro Sampaio com a Avenida Faria Lima, segue pela Avenida Faria Lima até a Avenida Eusébio Matoso, Rua Cardeal Arco Verde, Rua dos Cariris, Rua Cláudio Soares até o ponto inicial.

SETOR 2

FARIA LIMA

Subsetor 2a: corresponde aos imóveis integrantes da faixa de 50,00 (cinqüenta) metros, lindeira à Avenida Faria Lima, descrita no artigo 1º desta lei, no trecho compreendido entre a Avenida Cidade Jardim e Avenida Rebouças/Avenida Eusébio Matoso.

Subsetor 2b: corresponde aos imóveis com frente para a Avenida Faria Lima no trecho compreendido entre a Av. Juscelino Kubitschek e Avenida Cidade Jardim.

Subsetor 2c1: compreende todos os imóveis com frente para a Avenida Cidade Jardim em ambos os lados da Avenida.

Subsetor 2c2: inicia no cruzamento da Avenida Faria Lima com a Avenida Cidade Jardim, segue pela Avenida Cidade Jardim, Avenida das Nações Unidas, Rua Dr. Alberto Cardoso de Mello Neto, Rua Dr. Alceu de Assis, Rua Angelina Maffei Vita, Rua Hans Nobiling, Rua Tucumã, Avenida Faria Lima, Rua Angelina Maffei Vita, Rua Ibiapinópolis, Rua Carlos Millan, Praça Yitzhak Rabin, viela existente, Avenida Faria Lima até o ponto inicial.

Subsetor 2d: inicia no cruzamento da Avenida Faria Lima com a Avenida Juscelino Kubitschek, segue pela Avenida Juscelino Kubitschek, Avenida das Nações Unidas, Avenida Cidade Jardim, Avenida Faria Lima até o ponto inicial.

Subsetor 2e: inicia no cruzamento da Avenida Eusébio Matoso com a Avenida das Nações Unidas, segue pela Avenida das Nações Unidas até a Alameda Gabriel Monteiro da Silva, segue numa paralela à Rua Hungria distante a 50,00 (cinqüenta) metros de seu alinhamento, conforme descrito no artigo 1º desta lei, até a Avenida Rebouças, Rua Ibiapinópolis, Avenida Eusébio Matoso até o ponto inicial.

SETOR 3

HÉLIO PELEGRINO

Subsetor 3a: corresponde aos imóveis com frente para a Avenida Faria Lima.

Subsetor 3b: corresponde aos imóveis com frente para a Avenida Juscelino Kubitschek.

Subsetor 3c1: inicia no cruzamento da Avenida Juscelino Kubitschek com a Avenida Faria Lima, segue pela Avenida Faria Lima, Rua Iguatemi, Rua Joaquim Floriano, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Leopoldo Couto de Magalhães Junior, Avenida Juscelino Kubitschek, Rua Dr. Renato Paes de Barros, Rua Tenente Negrão, Avenida Santo Amaro, Avenida Helio Pelegrino, Rua Nova Cidade, Rua Fiandeiras, Rua Professor Atílio Inocenti, Rua Clodomiro Amazonas, Avenida Juscelino Kubitschek até o ponto inicial.

Subsetor 3c2: inicia no cruzamento da Rua Afonso Braz com a Rua Escobar Ortiz, segue pela Rua Escobar Ortiz, Rua Baltazar da Veiga, Rua Diogo Jácome, Rua Vasco Crevatin, Avenida IV Centenário, Avenida República do Líbano, Rua Afonso Braz até o ponto inicial.

Subsetor 3d: inicia no cruzamento da Rua Afonso Braz com a Av. República do Líbano, segue pela Avenida República do Líbano, Rua Canário, Rua Ministro Gabriel Rezende Passos, Rua Inhambu, Avenida Lavandisca, Rua Tuim, Avenida Jacutinga, Rua Indiaroba, Rua Pintassilgo, Avenida Graúna, Avenida Santo Amaro, Rua Natividade, Rua Monte Aprazível, Rua Marcos Lopes, Rua Valois de Castro, Rua Coronel Artur de Paula Ferreira, Rua Guararu, Rua Barra do Peixe, Rua Afonso Braz, Avenida República do Líbano até o ponto inicial.

Subsetor 3e: inicia na Avenida Santo Amaro com a Rua Cabo Verde, segue pela Rua Cabo Verde, Avenida dos Bandeirantes, Rua Dr. Manoel da Rocha, Rua Alvorada, Rua Nova Cidade, Avenida Hélio Pelegrino, Avenida Santo Amaro até o ponto inicial.

SETOR 4

OLIMPÍADAS

Subsetor 4a: compreende todos os imóveis com frente para a Avenida Faria Lima.

Subsetor 4b: inicia no cruzamento da Avenida das Nações Unidas com a Avenida Juscelino Kubitschek, seguindo pela Avenida Juscelino Kubitschek, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Comendador Miguel Calfat, Rua Professor Atílio Inocenti, Rua Fiandeiras, Avenida Faria Lima, Rua Ministro Jesuíno Cardoso, Rua Ramos Batista, Rua Olimpíadas, Rua Gomes de Carvalho, Rua Tenerife, Avenida dos Bandeirantes, Avenida das Nações Unidas até o ponto inicial.

Subsetor 4c: inicia na Avenida dos Bandeirantes com a Alameda Vicente Pinzon, segue pela Alameda Vicente Pinzon, Rua Gomes de Carvalho, Rua Lourenço Marques, Rua Casa do Ator, Rua Alvorada, Rua Quatá, Rua Nova Cidade, Rua Alvorada, Rua Doutor Manoel da Rocha, Avenida dos Bandeirantes até o ponto inicial.

Subsetor 4d: inicia no cruzamento da Avenida dos Bandeirantes com a Rua Tenerife, segue pela Rua Tenerife, Rua Gomes de Carvalho, Rua Olimpíadas, Rua Ramos Batista, Rua Ministro Jesuíno Cardoso, Avenida Faria Lima, Rua Quatá, Rua Alvorada, Rua Casa do Ator, Rua Lourenço Marques, Rua Gomes de Carvalho, Alameda Vicente Pinzon, Avenida dos Bandeirantes até o ponto inicial.

CAPÍTULO IV

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESAPROPRIAÇÕES

Art. 9º - Fica aprovado o Programa de Investimentos relacionados no Anexo 2 desta lei.

Parágrafo único - A inclusão de novos investimentos no Programa referido no "caput" deste artigo poderá ser aprovada através de lei específica, que passará a integrar os objetivos desta lei.

Art. 10 - Todas as disposições a serem reguladas nesta lei, que se referem às desapropriações a serem efetivadas em função das obras necessárias à Operação Urbana Consorciada Faria Lima, observarão o disposto no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e demais disposições pertinentes à matéria.

Art. 11 - Na hipótese de realização de acordo para se estabelecer o valor da indenização a ser paga aos proprietários de imóveis atingidos pelas desapropriações, a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a realizar o pagamento do valor da indenização em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, desde que haja aceitação do proprietário.

§ 1º - A possibilidade de que proprietário de imóvel expropriado para os fins da presente Operação Urbana, através de acordo, venha a receber o valor da indenização na forma prevista no "caput", não impede que a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB opte por realizar o pagamento em dinheiro, ou, ainda, parte em dinheiro e parte em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC.

§ 2º - Havendo opção pelo pagamento da indenização em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, o valor destes será aquele obtido no último leilão realizado antes do pagamento, levando-se em conta a quantidade de metros quadrados desapropriada e o valor acordado entre as partes.

Art. 12 - Havendo remanescente de área desapropriada e optando a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB pela alienação, esta deverá ser realizada na forma da legislação específica, e os recursos obtidos destinados à conta vinculada prevista nesta lei.

CAPÍTULO V

INCENTIVOS E CONTRAPARTIDA

Art. 13 - Os proprietários de imóveis não desapropriados e contidos no interior do perímetro da presente operação poderão usufruir dos seguintes incentivos:

I - quando, após a data da promulgação desta lei, forem remembrados lotes em área de até 2.000 m² (dois mil metros quadrados) cada, e desde que o novo lote resulte em área de, no mínimo, 2.500 m² (dois mil e quinhentos metros quadrados), será concedido de forma gratuita, um incentivo, em áreas de construção computável igual a 20% (vinte por cento) da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (quatro) vezes a área do lote;

II - para lotes com área igual ou superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados), será concedido, de forma gratuita, um incentivo, em área de construção computável, igual a 20% (vinte por cento) da área do lote, desde que a edificação disponha, no pavimento térreo, de áreas destinadas à circulação e atividades de uso aberto ao público;

III - para qualquer lote com área superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), será concedido, de forma onerosa, o aumento do potencial construtivo do lote, estabelecido na legislação vigente de uso e ocupação do solo, acrescido, quando for o caso, dos incentivos do inciso I deste artigo, até atingir o índice máximo de 4 (quatro) vezes sua área, atendidas as demais exigências da legislação vigente e as disposições estabelecidas nesta lei;

IV - para lotes com área superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), além do benefício constante do inciso III deste artigo, e desde que atendidas suas exigências, serão concedidos, de forma onerosa, mais os seguintes incentivos:

a) aumento da taxa de ocupação para uso residencial, comercial e de serviços, até o limite de 70% (setenta por cento) da área do lote, conforme coluna C da Tabela de Conversão constante do artigo 8º desta lei;

b) permissão do uso misto, residencial e comercial ou de serviços, em um mesmo lote, em zonas de uso Z2, respeitada, sempre que necessário, a equivalência de valores de CEPAC prevista na coluna B da Tabela de Conversão constante no artigo 8º desta lei;

c) alteração de uso nas Z1, nas Z2, no Corredor Z8-CR1-I contido no Setor Pinheiros e na zona de uso Z9-022 contida no Setor Olimpíada, respeitadas as restrições específicas previstas nesta lei, e conforme coluna B da Tabela de Equivalência de CEPAC constante nesta lei;

V - para lotes com qualquer área, serão concedidos, de forma onerosa, os seguintes incentivos, decididos caso a caso pela Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU:

a) cessão do espaço público aéreo e/ou subterrâneo, resguardado o interesse público;

b) anexação de área remanescente de imóvel desapropriado quando lindeiro ao mesmo, observado o direito de investidura;

VI - os incentivos estabelecidos neste artigo poderão ser aplicados cumulativamente, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (quatro) vezes a área do lote.

§ 1º - A forma onerosa, a que se refere o inciso V deste artigo, corresponderá a uma contrapartida financeira efetuada em Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC e fixada pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, em função de critérios previamente aprovados pela Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU.

§ 2º - Os incentivos estabelecidos neste artigo, para vilas e edifícios em condomínio contidos nas áreas referidas no "caput" somente poderão ser concedidos mediante a concordância da totalidade de seus proprietários.

§ 3º - No caso de propostas referentes à cessão mencionada na alínea "a" do inciso V deste artigo, fica a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SEMPLA obrigada a promover, no mínimo, 1 (uma) audiência pública devidamente divulgada em jornal de grande circulação, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de sua realização, cabendo à Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU, a aprovação ou não das propostas.

§ 4º - A concessão dos incentivos estabelecidos neste artigo para o imóvel ou imóveis atingidos pela Lei nº 9.768, de 28 de novembro de 1984, ficará vinculada à preservação, restauração e conservação da "Casa do Bandeirista" e, ainda à aprovação prévia pela Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU, do projeto de construção de edificações em tais imóveis.

Art. 14 - Além das disposições gerais da legislação vigente na data da promulgação desta lei, ficam estabelecidas, para os imóveis contidos no interior do perímetro desta operação que vierem a utilizar os incentivos desta lei, as seguintes disposições específicas:

I - o potencial adicional de construção, concedido na forma da presente lei, não poderá ser utilizado cumulativamente com quaisquer incentivos que, mediante a redução da taxa de ocupação, elevem o coeficiente de aproveitamento do lote;

II - as alterações de uso nos lotes do Setor 1 - Pinheiros, contidos no Corredor Z8-CR1-I, somente serão admitidas para as categorias R3, R2-02, C2, S2 e E2, de acordo com as seguintes exigências:

a)vedação de acesso de veículos pela Avenida Pedroso de Moraes;

b) quando os lotes não forem de esquina, obrigatoriedade de anexação de lote ou lotes do Corredor com lote da zona de uso Z2, de forma que o acesso seja sempre direto para outra via que não a do Corredor;

c) limitação do gabarito da edificação a 25,00 (vinte e cinco) metros de altura;

III - as edificações nos lotes do Setor Faria Lima de frente para a Avenida Presidente Juscelino Kubitschek deverão observar recuo de frente de 10,00 (dez) metros para os lotes lindeiros, exceto para o subsolo cujo recuo de frente deverá ser aquele previsto em lei ordinária vigente na data da promulgação desta lei;

IV - As alterações de uso nos lotes do Setor 3 - Hélio Pellegrino e Setor 4 - Olimpíada somente serão admitidas para as categorias referidas neste inciso e de acordo com as seguintes exigências:

a)uso residencial R2-02, R3-01, uso comercial C2, serviços S2 e institucional E2, nos imóveis lindeiros à Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, totalmente contidos na faixa de 90,00 (noventa) metros de profundidade, contados a partir de seu alinhamento, com taxa de ocupação máxima de 70% (setenta por cento) da área do lote;

b) observância dos recuos de frente e de fundos de 10,00 (dez) metros e laterais de 3,00 (três) metros, excluído o subsolo, para o qual serão observados os recuos de lei ordinária vigente na data da entrada do pedido de aprovação de projeto em SEHAB;

c) uso residencial R2-02 e R3-01, uso comercial C2, serviços S2 nos imóveis contidos no Setor 3 - Hélio Pellegrino;

d) para os imóveis contidos no perímetro que começa no cruzamento da Rua Ramos Batista com a Avenida Juscelino Kubitschek, segue pela Avenida Juscelino Kubitschek, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Silva Correia, Rua Professor Atílio Inocenti, Rua Santa Justina, Rua Fiandeiras, Rua Elvira Ferraz, Rua Ramos Batista até o ponto inicial, só será admitido uso residencial multifamiliar com gabarito de 25,00 m, respeitada a largura mínima da via em 10,00 (dez) metros, exceto nos lotes com frente para a Avenida Juscelino Kubitschek e Avenida Faria Lima, para os quais, além de não haver restrições ao gabarito, serão admitidos usos C2 e S2;

e) para empreendimentos a serem implantados em vias com larguras superior a 10,00 m (dez) até 12,00 (doze) metros deverá ser mantido o gabarito de 25,00 (vinte e cinco) metros estabelecido na legislação vigente;

V - a alteração de uso em Z2 a que se refere a letra "c" do inciso III do artigo 14 desta lei, refere-se à categoria R2-02;

VI - para as categorias de uso C2 e S2, a exigência de estacionamento obrigatório será de 1 (uma) vaga para cada 35 m² (trinta e cinco metros quadrados) de área de construção computável;

VII - as edificações nos lotes situados na área envoltória com largura de 50,00 (cinqüenta) metros, contados das divisas de vilas existentes, que venham a ser enquadradas, nos termos desta lei, como Z8-200, deverão ter sua volumetria contida no espaço delimitado por um plano inclinado em 60º, calculado a partir da altura de 6,00 (seis) metros, medidos da cota média do terreno da vila na respectiva divisa.

CAPÍTULO VI

DA GESTÃO DA OPERAÇÃO

Art. 15 - Fica a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB autorizada a praticar todos os atos necessários à realização da Operação Urbana Faria Lima, em especial o da venda de áreas remanescentes de imóveis desapropriados, contidos no perímetro da Operação, e o da celebração de acordos amigáveis, judicial ou extrajudicialmente, com os proprietários de imóveis necessários à implantação de qualquer melhoramento objetivado nesta lei.

§ 1º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB estabelecerá o Plano de Prioridades para a implantação do Programa de Investimentos, em função dos recursos disponíveis para sua realização e do qual o valor correspondente a 10% (dez por cento) do total das aplicações deverá sempre ser destinado à construção de Habitações de Interesse Social e à urbanização de favelas, em conta vinculada a esse fim.

§ 2º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a receber remuneração, a ser fixada pelo Executivo, por serviços prestados, decorrentes da implantação do Programa de Investimentos objetivado na Operação Urbana Faria Lima e referentes a desapropriações, projetos e obras.

§ 3º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB poderá conceder a interessados autorização para realização total ou parcial de obras ou serviços constantes do Programa de Investimentos, integrante do Anexo 2 desta lei, as quais deverão ser executados sob orientação dos órgãos próprios da municipalidade e sem quaisquer ônus para a mesma.

§ 4º - Cabe à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, implementar o programa de investimentos definido na presente lei e o programa de obras necessárias e complementares à efetivação desta Operação Urbana.

§ 5º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a efetuar o pagamento de qualquer obra do Programa de Investimentos da Operação Urbana Faria Lima em dinheiro ou com Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC, desde que haja concordância do contratado.

§ 6º - Cabe à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, coordenar o Grupo de Gestão criado nesta lei.

Art. 16 - Todos os recursos arrecadados em função do disposto nesta lei e os referentes à comercialização de potencial adicional de construção deverão ser administrados pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, em conta vinculada à Operação Urbana Consorciada Faria Lima, observado o disposto no parágrafo 1º do artigo 15.

§ 1º - Os recursos referidos no "caput" deste artigo serão aplicados exclusivamente no pagamento de desapropriações, estudos, projetos, supervisão técnica, remuneração da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB e despesas do Programa de Investimentos, constantes dos objetivos da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

§ 2º - Os recursos, enquanto não forem efetivamente utilizados, deverão ser aplicados em operações financeiras, objetivando o aumento das receitas a serem aplicadas conforme o disposto no parágrafo 1º deste artigo.

Art. 17 - Fica instituído o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, coordenado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, contando com a participação de órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil organizada, visando a definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana, bem como a definição de aplicação dos seus recursos.

Parágrafo único - O Grupo de Gestão terá a seguinte composição:

a)Empresa Municipal de Urbanização - EMURB - como coordenadora;

b) 1 (um) representante de cada uma das entidades da sociedade civil a seguir descritas: Movimento Defenda São Paulo, IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil, IE - Instituto de Engenharia, APEOP, SECOVI, OAB, FAU/USP, União de Movimentos de Moradia, e Associação de Moradores de Favelas (das favelas envolvidas nesta Operação Urbana);

c) 1 (um) representante de cada um dos órgãos públicos municipais a serem designados pela(o) Prefeita(o), num total de 9 representantes.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 18 - As vilas existentes, contidas no perímetro da presente Operação Urbana, definido na conformidade dos parágrafos do artigo 1º, cuja totalidade dos proprietários tiver interesse no seu enquadramento como Z8-200, poderão, no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da data da publicação desta lei, apresentar proposta à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SEMPLA, para posterior aprovação pela Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU.

Parágrafo único - A partir da data do protocolamento da proposta, formulada nos termos do presente artigo e junto à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano - SEMPLA, os proprietários de lotes situados na área envoltória definida no inciso VII do artigo 14 desta lei quando vierem a utilizar seus benefícios deverão atender as exigências fixadas no referido inciso.

Art. 19 - Os incentivos estabelecidos no artigo 13 desta lei e a alteração de parâmetros proposta na conformidade de seu artigo 14 não serão concedidos para lotes que venham a ser objeto de desapropriação, em função do disposto no parágrafo único do artigo 9º, a partir da data da remessa do projeto de lei respectivo à Câmara Municipal de São Paulo.

Art. 20 - A área ajardinada referida no inciso VI do artigo 1º da Lei nº 8.274, de 12 de agosto de 1975, poderá ser ocupada por atividades que, a critério da Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU, não descaracterizem sua finalidade e não ocupem mais de 20% (vinte por cento) de sua área.

Parágrafo único - A ocupação da área referida no "caput" deste artigo será efetuada sob a forma de concessão de direito real de uso, que será outorgada pela EMURB, de forma onerosa, pelo prazo de 10 (dez) anos e mediante concorrência, a interessados em geral, que se obriguem a promover a manutenção das áreas não ocupadas e a impedir os acessos de lotes lindeiros a tais espaços.

Art. 21 - Durante o prazo de vigência desta lei, a outorga onerosa de que trata o artigo 6º poderá ser efetuada em dinheiro, até a primeira emissão e colocação pública ou privada do Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC desta Operação Urbana pelo poder Executivo, ou no caso de não emissão do CEPAC.

§ 1º - As propostas de adesão à Operação Urbana Consorciada Faria Lima que já tiverem sido protocoladas na data da publicação desta lei, serão analisadas de acordo com as disposições da Lei nº 11.732/95, exceto naquilo referente ao valor da contrapartida.

§ 2º - Os cálculos dos valores da contrapartida serão feitos com base na lei vigente na data da emissão da Certidão de Uso do Solo.

§ 3º - As propostas de que trata o parágrafo 1º deste artigo poderão, a pedido do interessado, ser examinadas conforme as disposições desta lei.

§ 4º - O estoque relativo às propostas a que se refere o parágrafo 1º deste artigo, deverá ser abatido do estoque total previsto no artigo 6º desta lei.

Art. 22 - Fazem parte integrante desta lei, rubricados pelo Prefeito e pelo Presidente da Câmara, os Anexos 1, 2 e 3.

Art. 23 - Esta lei será regulamentada pelo Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 24 - Os casos omissos e as dúvidas advindas da aplicação desta lei serão analisados, dirimidos e decididos pela Câmara Técnica de Legislação Urbana - CTLU.

Art. 25 - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta dos recursos disponíveis na conta vinculada à Operação Urbana Consorciada Faria Lima, de recursos próprios da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB e, ainda, de dotações próprias.

Art. 26 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995.

Art. 27 - A aprovação do presente projeto de lei poderá ser feita conforme os ditames previstos na alínea "a", do parágrafo 2º, do artigo 46 da Lei Orgânica do Município.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 26 de janeiro de 2004, 451º da fundação de São Paulo.
MARTA SUPLICY, PREFEITA
LUIS FERNANDO MASSONETTO, Secretário dos Negócios Jurídicos – Substituto
LUÍS CARLOS FERNANDES AFONSO, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico
LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA, Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano

IVAN CARLOS MAGLIO, Secretário Municipal de Planejamento Urbano – Substituto
Publicada na Secretaria do Governo Municipal, aos 26 de janeiro de 2004.
RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal

Anexo 9. Lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima julho 2004

Texto da Lei 13.871/2004, que revoga e complementa parcialmente a Lei nº 13.769/2004

Publicado no DOM em 12/07/2004

LEI Nº 13.871, DE 8 DE JULHO DE 2004
(Projeto de Lei nº 186/04, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo)

Altera a redação de disposições da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004.

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 25 de junho de 2004, decretou e eu promulgo a seguinte lei:
Art. 1º A Tabela 1 a que se refere o art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, passa a vigorar com os valores de equivalência contidos na Tabela constante do Anexo 1 desta lei.

ANEXO 1 - TABELA 1:TABELA DE EQUIVALÊNCIA DO CEPAC

PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m² de área de terreno referente a mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 Pinheiros	1a (frente F. Lima)	1,2	0,8	2	1,2	0,8
	1b	1,8	1,5	2	1,8	1,2
	1c	2,6	1,7	2	2,6	1,7
	1d	2,8	1,8	2	2,3	1,5
SETOR 2 Faria Lima	2a (frente F. Lima, entre Rebouças e C. Jardim)	0,8	0,5	1,5	0,8	0,5
	2b (frente F. Lima, entre C. Jardim e Juscelino)	0,9	0,6	1,5	0,9	0,6
	2c (incluindo frente C. Jardim)	1,1	0,8	1,5	1,2	0,8
	2d	1,3	0,5	1,5	0,8	0,5
	2e	1,8	1,2	1,5	1,8	1
SETOR 3 Hélio Pelegrino	3a (frente F. Lima)	1,2	0,8	1,5	1,2	0,8
	3b (frente Juscelino)	1,2	1	1,5	1,2	0,8
	3c	2,5	1	1,5	1,5	1
	3d	1,5	1	1,5	1,5	1
	3e	2,5	1,5	1,5	2,3	1,5
SETOR 4 Olimpíadas	4a (frente F. Lima)	0,9	0,6	2	0,9	0,6
	4b	2	0,9	2	1,4	0,9
	4c	2	1,2	2	1,8	1,2
	4d	2	1	2	1,5	1

Art. 2º O parágrafo único do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:
((ARTIGO))"Parágrafo único. Para aplicação da Tabela de Equivalência, os setores criados no art. 3º ficam subdivididos nos subsetores abaixo descritos, delimitados pelos perímetros constantes da planta nº FL017B003A, que integra o Anexo A desta lei e o arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB."
)Art. 3º O Subsetor 1c do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, passa a ter a seguinte redação:
((ARTIGO))"Subsetor 1c: inicia no cruzamento da Avenida Professor Frederico Hermann Junior com a Rua Natingui, segue pela Rua Natingui, Rua Vupabussu, Rua Ferreira de Araújo, Rua Marcos de Azevedo, Rua Padre Carvalho, Rua Paes Leme, Rua Capri, Avenida das Nações Unidas, Avenida Eusébio Matoso, Rua Cardeal Arco Verde, Rua dos Cariris, Rua Cláudio Soares, Avenida Faria Lima, Rua Teodoro Sampaio, Rua Cunha Gago, Rua Pedro Cristi, Avenida Faria Lima, Rua Coropés, Avenida Pedroso de Moraes, Avenida Professor Hermann Junior até o ponto inicial."
)Art. 4º O Subsetor 3c1 do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, fica denominado Subsetor 3c e passa a ter a seguinte redação:
((ARTIGO))"Art. 8º .....
Setor 3 Hélio Pelegrino .....

Subsetor 3c: inicia no cruzamento da Avenida Juscelino Kubitschek com a Avenida Faria Lima, segue pela Avenida Faria Lima, Rua Iguatemi, Rua Joaquim Floriano, Rua Clodomiro Amazonas, Rua Leopoldo Couto de Magalhães Junior, Avenida Juscelino Kubitschek, Rua Dr. Renato Paes de Barros, Rua Tenente Negrão, Avenida Santo Amaro, Avenida Helio Pelegrino, Rua Nova Cidade, Rua Fiandeiras, Rua Professor Atílio Inocenti, Rua Comendador Miguel Calfat, Rua Clodomiro Amazonas, Avenida Juscelino Kubitschek até o ponto inicial."

)Art. 5º O Subsetor 3c2 do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, passa a integrar o Subsetor 3d, que passa a ter a seguinte redação:

((ARTIGO))"Art. 8º .....

Setor 3 Hélio Pelegrino .....

Subsetor 3d: inicia no cruzamento da Rua Afonso Braz com a Avenida República do Líbano, segue pela Avenida República do Líbano, Rua Canário, Rua Ministro Gabriel Rezende Passos, Rua Inhambu, Avenida Lavandisca, Rua Tuim, Avenida Jacutinga, Rua Indiaroba, Rua Pintassilgo, Avenida Graúna, Avenida Santo Amaro, Rua Natividade,Rua Monte Aprazível, Rua Marcos Lopes, Rua Valois de Castro, Rua Coronel Artur de Paula Ferreira, Rua Gararu, Rua Barra do Peixe, Rua Afonso Braz, Rua Escobar Ortiz, Rua Baltazar da Veiga, Rua Diogo Jacome, Rua Vasco Crevatin, Avenida IV Centenário, Avenida República do Líbano, até o ponto inicial."

)Art. 6º A descrição da delimitação dos Subsetores 4b e 4d do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

((ARTIGO))"Art. 8º .....

Setor 4 Olimpíadas .....

Subsetor 4b: inicia no cruzamento da Avenida das Nações Unidas com a Avenida Juscelino Kubitschek, segue pela Avenida Juscelino Kubitschek até a Rua Clodomiro Amazonas, segue pela Rua Clodomiro Amazonas numa distância de 90,00 metros, medida a partir do alinhamento da Avenida Juscelino Kubitschek, segue em linha paralela à Avenida Juscelino Kubitschek até a Rua Ramos Batista, Rua Olimpíadas,Rua Gomes de Carvalho, Rua Tenerife, Avenida dos Bandeirantes, Avenida das Nações Unidas até o ponto inicial.

.....

Subsetor 4d: inicia no cruzamento da Avenida dos Bandeirantes com a Rua Tenerife, segue pela Rua Tenerife, Rua Gomes de Carvalho, Rua Olimpíadas, Rua Elvira Ferraz, Rua das Fiandeiras, Avenida Faria Lima, Rua Quatá, Rua Alvorada, Rua Casa do Ator, Rua Lourenço Marques, Rua Gomes de Carvalho, Alameda Vicente Pinzon, Avenida dos Bandeirantes até o ponto inicial."

)Art. 7º O art. 14, "caput", e seu inciso III, da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, passam a vigorar com as seguintes alterações:

((ARTIGO))"Art. 14. Além das disposições gerais da legislação vigente na data do protocolamento da proposta de participação na Operação Urbana Consorciada Faria Lima, ficam estabelecidas, para os imóveis contidos no interior do perímetro desta operação que vierem a utilizar os incentivos desta lei, as seguintes disposições específicas:

.....

III - as edificações nos lotes do Setor Faria Lima devem obedecer ao seguinte:

a) recuo de frente de 10,00 metros para os lotes lindeiros de frente para a Avenida Presidente Juscelino Kubitschek, exceto para o subsolo cujo recuo de frente deverá ser aquele previsto em lei ordinária vigente na data do protocolamento da proposta;

b) nos lotes situados na faixa de 50,00 metros lindeira à Rua Hungria, entre a Rua Dr. Alberto Cardoso de Mello Neto e a Avenida Rebouças, as novas edificações deverão observar as seguintes disposições:

1 - em relação aos lotes com frente para a Rua Hungria e com testada mínima de 24,00 metros:

1.1 excluído o ático, a volumetria da edificação deverá estar contida no espaço delimitado por um plano inclinado em 60º (sessenta graus), calculado a partir da altura de 6,00 metros, medidos verticalmente na linha divisória da faixa de 50,00 metros em questão com a zona de uso Z1-013 lindeira, ficando o gabarito de altura, até o piso do ático, limitado a um máximo de 35,00 metros;

1.2. distância mínima de 10,00 metros da zona residencial, contados a partir da linha divisória da faixa em questão com a zona de uso Z1-013 lindeira;

1.3. ajardinamento de todos os recuos não utilizados para circulação de pedestres ou acesso a estacionamento de veículos, sempre que possível com vegetação arbórea;

1.4. número máximo de pavimentos: térreo, mais 9 (nove) pavimentos, com observância do gabarito de altura e volumetria fixados no item 1.1 desta alínea;

1.5. recuo de frente mínimo de 10,00 metros para a Rua Hungria e de 5,00 metros para os logradouros transversais a esta, recuos laterais de 3,00 metros de ambos os lados;

1.6. os acessos (entradas e saídas) de veículos deverão, obrigatoriamente, ser efetuados pela Rua Hungria;

1.7. as propostas compreendendo toda uma face de quadra para a Rua Hungria deverão prever, no recuo frontal de 10,00 metros, uma faixa de desaceleração, com largura mínima de 2,75 metros que conterá os entrelaçamentos decorrentes dos fluxos de entrada e saída de veículos;

2 - em relação aos lotes com frente para a Rua Hungria e com testada inferior a 24,00 metros e nos lotes sem frente para a Rua Hungria, as novas edificações e as reformas ou adaptações em edificações regularmente existentes:

2.1. só serão admitidas as atividades permitidas no corredor de uso especial Z8-CR1-II;

2.2. a taxa de ocupação máxima é de 70% da área do terreno;

2.3. o coeficiente de aproveitamento máximo é de 1,5 (uma vez e meio) da área do terreno;

2.4. devem respeitar distância mínima de 10,00 metros da zona residencial, contados a partir da linha divisória da faixa em questão com a zona de uso Z1-013 lindeira;

2.5. número máximo de pavimentos: térreo, mais 3 (três) pavimentos, com gabarito de altura máximo de 15,00 metros, até o piso do ático, com observância da volumetria fixada no item 1.1 desta alínea;

2.6. recuos de frente e de fundo mínimos de 5,00 metros, recuo lateral de 1,50 metros de ambos os lados até o 2º pavimento e de 3,00 metros de ambos os lados acima do 2º pavimento;

2.6.1 nos lotes com frente para a Rua Hungria, o recuo de frente mínimo será de 10,00 metros;

3 - nos lotes parcialmente contidos nesta faixa, a área do lote excedente à faixa de 50,00 metros será sempre considerada "non aedificandi", podendo ser computada para cálculo do coeficiente de aproveitamento, mas não para o da taxa de ocupação;

4 - quaisquer lotes limítrofes entre si integrantes da faixa descrita nesta alínea poderão ser remembrados;

5 - nas reformas e adaptações de edificações regularmente existentes, as diretrizes urbanísticas estabelecidas nesta alínea, exceto no que se refere aos usos, só se aplicam às novas partes a serem edificadas;"

)Art. 8º O art. 14 da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:
((ARTIGO))"Art. 14 .....
V - a alteração de uso em Z2 que trata a letra "c" do inciso IV do art. 13 desta lei, refere-se à categoria de uso R2-02;
.....
VIII - para empreendimentos a serem implantados em vias com largura superior a 10,00 até 12,00 metros deverá ser mantido o gabarito de 25,00 metros estabelecido na legislação vigente."
)Art. 9º O art. 21 da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, fica acrescido do § 5º, com a seguinte redação:
((ARTIGO))"Art. 21. .....
§ 5º As propostas de adesão à Operação Urbana Consorciada Faria Lima serão analisadas pela SEMPLA até a regulamentação desta lei."
)Art. 10. Fica criado o art. 21-A. à Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, com a seguinte redação:
((ARTIGO))"Art. 21-A. As propostas de adesão à Operação Urbana Consorciada Faria Lima protocoladas anteriormente à data da publicação desta lei, serão analisadas de acordo com as disposições da Lei nº 11.732/95.
§ 1º A outorga onerosa referente às propostas de que trata este artigo poderá ser efetuada em dinheiro até a sua quitação.
§ 2º As propostas de que trata este artigo poderão, a pedido do interessado, ser examinadas conforme as disposições desta lei.
§ 3º O estoque relativo às propostas a que se refere este artigo deverá ser deduzido do estoque total previsto no art. 6º desta lei."
)Art. 11. Ficam revogadas as alíneas "d" e "e" do inciso IV do art. 14, e os §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 21, todos da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004.
Art. 12. Para a aprovação desta lei não se aplicará o disposto no art. 46, "caput", da Lei Orgânica do Município de São Paulo.
Art. 13. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 8 de julho de 2004, 451º da fundação de São Paulo.
MARTA SUPLICY, PREFEITA
LUÍS FERNANDO MASSONETTO, Secretário dos Negócios Jurídicos - Substituto
LUÍS CARLOS FERNANDES AFONSO, Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico
MARCOS QUEIROGA BARRETO, Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano
JORGE WILHEIM, Secretário Municipal de Planejamento Urbano
Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 8 de julho de 2004.
JILMAR AUGUSTINHO TATTO, Secretário do Governo Municipal

Anexo 10. Lei da Operação Urbana Água Branca 1995

LEI MUNICIPAL 11.774 DE 18 de maio de 1995

Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca e dá outras providências

PAULO MALUF, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei.
Faz saber que a Câmara Municipal em sessão de 9 de novembro de 1994 decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º - Fica aprovada a Operação Urbana Água Branca, compreendendo um conjunto integrado de intervenções, coordenadas pelo Executivo através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores e investidores privados, visando alcançar transformações urbanísticas com reduzida participação dos recursos públicos.

§ 1º - A área objeto da Operação Urbana Água Branca é constante do perímetro assinalado na planta anexa nº BE - 05 - 1B - 001, do arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, acrescida da área dos lotes lindeiros aos logradouros que determinam referido perímetro, assim descrito : começa na Avenida Pacaembu, Rua Paraguaçu, Rua Traipu, Rua Turiassú, Avenida Pompéia, Rua Carlos Vicari, Avenida Santa Marina, Avenida Comendador Martinelli até o ponto inicial.

§ 2º - Fica excluída da Operação Urbana Água Branca, a área contida no perímetro determinado pela Avenida Antártica, Avenida Francisco Matarazzo, Rua Ministro Godoy e Rua Turiassú, excetuada a área dos lotes lindeiros aos logradouros que determinam referido perímetro.

§ 3º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB poderá praticar os atos necessários à realização da Operação Urbana Água Branca.

Art. 2º - A Operação Água Branca tem como objetivo geral promover o desenvolvimento urbano e melhorar a qualidade de vida dos atuais e dos futuros moradores da área objetivada, promovendo a valorização da paisagem urbana, a melhoria da infra-estrutura e da sua qualidade ambiental.

Art. 3º - A Operação Urbana Água Branca tem como objetivos específicos:

I - Implantar o programa de obras descrito no Quadro nº 1, anexo a esta Lei, de ampliação do sistema viário e drenagem da região;

II - Construir, em locais adequados, situados dentro do perímetro de que trata o artigo 1º desta lei, habitações para a população de baixa renda que resida na área da Operação Urbana, em condições precárias;

III - Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos;

IV - Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias.

Art. 4º - A Operação Urbana Água Branca tem como diretrizes urbanísticas gerais:

I - Promover o adensamento e a reestruturação da área, pelo estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando o controle do uso industrial, a oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, e a produção de habitações de interesse social pra assentamento da população favelada residente no perímetro;

II - Promover a otimização na utilização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer alocados na área;
III - Induzir a ocupação racional dos grandes terrenos vazios existentes na região, pelo reparcelamento do solo e da alteração, ampliação e implementação do sistema viário local, tendo em vista as novas diretrizes de uso e ocupação do solo propostas.

IV - Viabilizar a melhoria e a expansão do sistema de drenagem na área da Operação e em suas imediações;

V - Viabilizar a implantação de equipamentos coletivos e de áreas verdes, tendo em vista o atendimento da população e à melhoria da qualidade ambiental;

VI - Garantir à população padrões ambientais e paisagísticos adequados, tanto para criação de espaços públicos que propiciem relações de convívio mais amplo quanto para sua própria segurança;

VII - Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação Urbana.

Art. 5º - A Operação Urbana Água Branca tem as seguintes diretrizes viárias, assinaladas na planta nº BE - 05 - 1B - 002, do arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;
I - Abertura de via entre a Avenida Francisco Matarazzo e Rua Tagipuru, com 30,00 metros de largura e 120,00 metros de extensão;

II - Abertura de via em extensão à Avenida Gustavo Willi Borghoff, do Terminal Barra Funda até a Avenida Santa Marina com 20,00 metros de largura e 870,00 metros de extensão;

III - Abertura de via em extensão à Avenida José de Nelo Lorenzon, a sul, entre a Avenida Marquês de São Vicente e a via descrita no item anterior, com 20,00 metros de largura e 900,00 metros de extensão;

IV - Abertura de via em extensão à Rua Mário de Andrade, até a Rua Carijós, com 18,00 metros de largura e 2.000,00 metros de extensão;

V - Implantação de passagem de nível na Avenida Santa Marina, com 300,00 metros de extensão, a fim de transpor linha ferroviárias da Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU e Ferrovia Paulista S.A - FEPASA;

VI - Implantação de ponte sobre o Rio Tietê, em continuidade à Av Água Preta/ Pompéia, de acordo com o disposto na Lei 8.895, de 19 de abril de 1979;

Art. 6º - Para os fins desta lei, o Executivo poderá , mediante chamamento por edital, convocar os interessados para apresentarem propostas de Operação Urbana, e que poderão conter solicitações relativas a :

I - Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias;

II - Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público;

III - Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com legislação vigente e concluídas até a data da publicação desta lei.

§ 1º - As propostas referidas no “caput” deste artigo deverão ser feitas para os imóveis contidos no perímetro definido no artigo 1º desta lei.

§ 2º - Poderá ser concedida autorização a particulares para a realização de obras e serviços de melhoria e conservação de áreas públicas, as quais deverão ser realizadas sem qualquer ônus para a Prefeitura e sob sua orientação.

§ 3º - Caso as propostas envolvam áreas onde existam habitações subnormais, os proponentes deverão incluir em seu escopo a solução do problema habitacional dos seus moradores, a ser realizada em conjunto com o Executivo e sob sua orientação.

§ 4º - Ressalvada sua destinação, o total de área dos bens de uso comum, dominiais e de uso especial pré - existentes na área envolvida na proposta Operação Urbana, poderá ser remanejado dentro da própria área, objetivando sua melhor utilização, vedada a redução desse total.

Art. 7º - As desapropriações necessárias à realização da Operação Urbana Água Branca equiparam - , para todos os efeitos, às desapropriações previstas no artigo 44 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Parágrafo único - As propostas que envolvam desapropriações para integrar o conjunto de áreas destinadas a incorporação imobiliária somente serão aceitas se forem de montante inferior a 20% (vinte por cento) do total da área objeto da proposta, excluídas as área públicas.

Art. 8º - Fica o Executivo autorizado a receber, a título de doação, as áreas necessárias à implantação dos melhoramentos públicos propostos pela Operação Urbana, descritos no Quadro nº I anexo à esta lei.

Parágrafo único - Para as áreas remanescentes dos lotes em que vier a ocorrer a doação citada no “caput” deste artigo, o cálculo da área construída permitida levará em conta a área original dos lotes, aplicando- se o coeficiente de aproveitamento fixado pela Legislação de Uso e Ocupação do Solo em vigor.

Art. 9º - Para incentivar restauração e conservação dos imóveis classificados como Z8 - 200, dos já tombados e que vierem a ser tombados pelo Poder Público na vigência desta lei, e contidos no perímetro descrito no artigo 1º desta lei, observar- se- á o seguinte:

I - Será admitida a transferência do potencial construtivo não utilizado nos imóveis referidos no “caput” deste artigo, pelo seu valor equivalente, para outros imóveis localizados fora o perímetro da Operação Urbana Água Branca;

II - O potencial construtivo do imóvel preservado será calculado pela diferença entre o potencial construtivo do lote, considerados os coeficientes de aproveitamento máximo previsto pela legislação de uso e ocupação do solo vigente, e a área construída nele existente;

III - A área construída permitida para o imóvel cessionário será calculada mediante seguinte fórmula:

$$A.c.a. = \frac{Vtp}{Vtc} \times \frac{Cac}{Cap} \times P.c.n.u.$$

Onde: A.c.a = área construída adicional do imóvel cessionário;
VTp = valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel preservado;
VTc = valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel cessionário;
CAc = coeficiente de aproveitamento do imóvel cessionário;
Cap = coeficiente de aproveitamento do imóvel preservado;
P.c.n.u. = Potencial construtivo não utilizado do imóvel preservado em m2 (metros quadrados)

§ 1º - A Prefeitura aprovará transferência do potencial construtivo correspondente ao valor referido no inciso I deste artigo, após analisar seu impacto urbanístico nas imediações dos imóveis receptores, desde que adicional dessa área construída não eleve em mais de 50%(cinquenta por cento) o coeficiente de aproveitamento permitido para quadra em que situam os imóveis receptores.

§ 2º - Não serão aceitas transferências de potencial construtivo para imóveis contidos no perímetro descrito no Art. 1º desta lei, e para imóveis situados nas zonas de uso Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18, Z8-100, nos corredores de uso especial Z8-CR!, Z8-CR2, Z8-CR4, quando lindeiros às zonas de uso Z1, Z8 -CR5 e Z8 - CR6 e nas áreas de proteção dos mananciais , definidos pela legislação estadual pertinente.

§ 3º - A análise do impacto urbanístico a que se refere o parágrafo 1º deste artigo deverá observar os seguintes parâmetros urbanísticos:

a) as diretrizes constantes do Plano Diretor;

b) o impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno, à qualidade ambiental e à paisagem urbana;

c) o uso e ocupação do solo existente no entorno e as tendências do seu desenvolvimento.

§ 4º - As diretrizes para os projetos de restauro e conservação dos imóveis referidos no “caput” deste artigo serão fornecidas pelos órgãos competentes, através do Grupo de Trabalho Intersecretarial de que cuida o parágrafo 1º do artigo 13 desta lei.

§ 5º - Os projetos de restauro e conservação dos imóveis referidos no “caput” deste artigo deverão ser aprovados pela Secretaria Municipal de Cultura - SMC e , no caso de imóveis situados na Zona de Uso Z8 - 200, também pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, cabendo à primeira a fiscalização das obras e a emissão do Termo de Aceitação Técnica respectivo.

§ 6º - O controle de transferência de potencial construtivo será exercido e fiscalizado pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, ouvida a Secretaria Municipal de Cultura - SMC, nos caso de imóveis tombados, cabendo à SEMPLA a expedição, mediante requerimento, de:

I - Declaração de potencial construtivo, ao proprietário do imóvel preservado;

II - Certidão de potencial construtivo transferido.

§ 7º - A expedição da certidão a que ser refere o item II do parágrafo anterior ficará condicionada à apresentação de instrumento público de cessão de potencial construtivo, averbado no Registro de Imóveis, na matrícula correspondente ao imóvel preservado.

§ 8º - Nos pedidos de aprovação e de projetos de edificação que utilizam potencial construtivo transferido deverá ser apresentada a certidão de que trata o ítem II do parágrafo 6º.

§ 9º - A Secretaria Municipal do Panejamento - SEMPLA manterá um registro de todas as transferências de potencial construtivo dos imóveis preservados.

§ 10º - Para os fins desta lei aplicam-se as disposições dos artigos 12 e 13 da Lei nº 9.725 de 2 de julho de 1984.

§ 11º - A certidão de que trata o § 6º deste artigo só será entregue ao interessado mediante garantia , a ser fixada pela Prefeitura, no sentido de que a restauração será executada no prazo estabelecido pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

§ 12º - A garantia de que trata o parágrafo anterior será liberada após a emissão do Termo de Aceitação Técnica pela Secretaria Municipal de Cultura - SMC ou pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA.

§ 13º - Não serão aceitas transferências de potencial de imóveis de propriedade do Poder Público, em qualquer instância.

Art. 10 - As solicitações de que trata o inciso I do artigo 6º desta lei só poderão ser aceitas até que seja alcançado o estoque de área construída máxima computável de 1.200.000 m2 (um milhão e duzentos mil metros quadrados), para o total dos imóveis contidos no perímetro descrito no art. 1º, sendo destes 300.000 m2 (trezentos mil metros quadrados) destinados a uso habitacional e 900.000 m2 (novecentos mil metros quadrados) destinados a usos não habitacionais.

§ 1º - O estoque máximo de área construída computável é definido como o montante máximo de área computável a ser construída, além do já permitido pela legislação vigente, para o total dos imóveis contidos no perímetro da Operação Urbana Água Branca.

§ 2º - O estoque de área edificável adicional citado no “caput” deste artigo será distribuído em sub - áreas incluídas no perímetro da Operação Urbana, em conformidade com as diretrizes específicas, a serem definidas no edital de chamamento.

§ 3º - Não serão consideradas para o estoque de área edificável adicional as áreas referentes às solicitações de que tratam os incisos II e III do artigo 6º desta Lei.

§ 4º - Após a negociação do estoque em sua totalidade, estará configurado o encerramento da Operação Urbana Água Branca.

Art. 11 - As solicitações de que trata o artigo 6º desta lei poderão ser aceitas apenas mediante contrapartida para a execução das obras indicadas no “Programa de Obras”, constante do Quadro I anexo a esta Lei, após análise quanto aos seguintes aspectos:

I - Atendimento às diretrizes estabelecidas;

II - Adequação e qualidade da proposta no tocante à solução dos problemas habitacionais existentes quando for o caso;

III - Impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno e à qualidade ambiental, e a capacidade da infra-estrutura existente;

IV- Uso e ocupação do solo na vizinhança e sua tendências recentes;

V - Articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo;

IV - Valorização paisagística dos logradouros, visando à harmonização do desenho urbano;

VII - Necessidade de desapropriação de imóveis;

VIII - Atendimento às diretrizes do Plano Diretor

§ 1º - A contrapartida de que trata o “caput” deste artigo refere-se aos benefícios concedidos que configuram exceções autorizadas por esta lei.

§ 2º - A contrapartida de que trata o “caput” deste artigo poderá ser:

I - Financeira, integrada ao Fundo Especial da Operação Urbana, referido no artigo 18 desta lei e gerenciado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

II - Em bens imóveis dentro de perímetro da Operação Urbana Água Branca, descrito no Art. 1º desta lei

III - Em obras públicas vinculadas aos objetivos da Operação Urbana Água Branca.

Art 12 - Os interessados apresentarão sua proposta com os documentos e dados necessários a sua análise e aprovação conforme especificações constantes do edital referido no “caput” do art 6º desta lei

Art 13 - As propostas referidas no art. 6º desta lei serão submetidas à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, após análise de Grupo Intersecretarial a ser criado.

§ 1º - Será constituído um Grupo Intersecretarial, formado por técnicos da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, Secretaria das Administrações Regionais - SAR, Secretaria Municipal dos Transportes - SMT, Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, Secretaria de Vias Públicas - SVP, Secretaria do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, coordenado por esta

última, com atribuição de analisar, instruir e encaminhar as propostas a deliberação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

§ 2º - As propostas referidas no “caput” deste artigo serão apreciadas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, no prazo máximo de 90 (noventa) dias a contar do recebimento da documentação complementar.

§ 3º - As propostas serão divulgadas no Diário Oficial do Município, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias de sua apreciação pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

§ 4º - No caso de propostas referentes ao disposto no inciso II do artigo 6º desta Lei, fica a Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU obrigada a promover, no mínimo, 1 (uma) audiência pública, divulgada com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de sua realização , em 2 (dois) jornais de grande circulação.

§ 5º - As propostas de Operação Urbana cujas áreas forem superiores a 10 ha (dez hectares) exigirão a elaboração de relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - RIMA e Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV.

§ 6º - As propostas de Operação Urbana relativas a implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham significativa repercussão ambiental ou infra-estrutura urbana, deverão ser acompanhados de relatório de impacto de vizinhança.

§ 7º - A aprovação de proposta de Operação Urbana ficará condicionada à formalização de compromisso das obrigações e garantias mútuas entre o proponente e a Prefeitura.

§ 8º - O prazo para início da execução de um projeto aprovado nos termos da Operação Urbana será definido por ocasião de sua aceitação pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

Art. 14 - A Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA expedirá certidão declarando a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo, bem como a existência de qualquer outro benefício, devendo essa certidão ser apresentada à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB e à Secretaria das Administrações Regionais - SAR, juntamente com o pedido de aprovação do projeto, de acordo com as modificações aprovadas.

Art. 15 - A expedição pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, do documento comprobatório da realização da contrapartida de que trata o inciso III do parágrafo 2º do artigo 11 desta Lei ficará condicionada à constatação da execução dessas obras em conformidade com a proposta, e da comprovação de recebimento da contrapartida dos benefícios públicos.

Art. 16 - O Certificado de Conclusão das edificações realizadas nos termos de uma Operação Urbana aprovada somente será emitido pelo órgão competente, depois de comprovado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, o cumprimento de todas as obrigações pactuadas.

Art. 17 - A contrapartida obrigatória mencionada no artigo 11 desta lei não poderá ser inferior a

I - 200% (duzentos por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, nos casos de regularização de edificações citados no inciso III do art. 6º desta Lei.

II - 60% (sessenta por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, nos casos definidos no inciso I do artigo 6º e no artigo 9º desta Lei.

§ 1º - Os valores econômicos citados neste artigo terão como base de cálculo os valores de mercado dos terrenos.

§ 2º - A contrapartida mínima definida no inciso II do “caput” deste artigo será calculada pela seguinte fórmula:

C mín = 0,6 x (vt2 - vt1) x At,

onde:
vt1 = valor original de mercado do metro quadrado de terreno;
vt2 = valor do metro quadrado do terreno após a concessão do benefício;
At = área do terreno objeto da proposta

§ 3º - Será concedido um desconto de 40% (quarenta por cento) da contrapartida referida o inciso I deste artigo para as solicitações propostas durante o primeiro ano de vigência desta lei.

Art. 18 - Fica criado o Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB, vinculado à realização dos objetivos desta lei e ações decorrentes a cargo da Prefeitura do Município de São Paulo.

§ 1º - O Fundo será administrado por um Conselho composto por 7 (sete) membros, nomeados pelo prefeito na seguinte conformidade:

a) o Presidente da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

b) o Diretor de Desenvolvimento da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

c) o Diretor de Obras da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

d) o Diretor Financeiro da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

e) um representante do Gabinete do Prefeito;

f) um representante da Secretaria Municipal de Finanças - SF;

g) um representante da Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA;

§ 2º - Constituem receitas do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB:

I - Valores em dinheiro ou bens imóveis correspondentes a contrapartida;

II - Rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos;
III - Rendas resultantes da cobrança de Contribuições de Melhoria aplicadas na área da Operação Urbana;

IV - Retorno dos financiamentos das habitações de interesse social;

V - Quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados.

§ 3º - Os recursos do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB, enquanto não forem efetivamente utilizados, poderão ser aplicados em operações financeiras que objetivem o aumento das receitas do próprio fundo.

§ 4º - Os recursos do Fundo Especial de Operação Urbana Água Branca - FEAB serão aplicados exclusivamente em investimentos a serem efetivados na Operação Urbana, atendidos os objetivos propostos por esta lei, e na execução das obras previstas no Quadro nº 1 anexo.

§ 5º - O Executivo regulamentará no prazo de 30 (trinta) dias, o disposto neste artigo.

§ 6º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB receberá remuneração por serviços prestados, relacionados ao planejamento e ao controle da operação, à elaboração dos projetos e ao gerenciamento das obras no Quadro nº I anexo a esta Lei, no total de 15% (quinze por cento) do custo final das citadas obras.

Art. 19 - Os recursos das Contribuições de Melhorias cobradas em razão de obras públicas executadas com recursos da Operação Urbana Água Branca serão repassados, pelo Executivo, ao Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB, no prazo máximo de 30 (trinta) dias do seu recebimento.

Art 20 - Para fins de apuração dos vencimentos dos servidores municipais, de que tratam as Leis 10.688, de 28 de novembro de 1988 e 10.722, de 22 de março de 1989, não será computado como receita corrente o montante de recursos arrecadados pela Prefeitura, destinados ao Fundo Especial da Operação Água Branca - FEAB.VETADO

Art. 21 - Para atender às despesas iniciais com a execução desta lei, relativas a custos de projetos preliminares e lançamento de editais, fica o Executivo autorizado a abrir , na Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, crédito de R$ 50.000,00 (cinqüenta mil reais).VETADO

Art. 22 - As demais despesas decorrentes desta lei correrão por conta dos recursos do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB e de dotações orçamentárias próprias.

Art 23 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei nº 6.281, de 13 de maio de 1963.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 18 de maio de 1995, 442º da fundação de São Paulo.

PAULO MALUF, PREFEITO

JOSÉ ALTINO MACHADO, Secretário dos Negócios Jurídicos.
CELSO ROBERTO PITTA DO NASCIMENTO, Secretário das Finanças.
CARLOS DE SOUZA TOLEDO, Secretário Municipal de Transportes.
RODOLFO OSVALDO KONDER, Secretário Municipal de Cultura.
LAIR ALBERTO SOARES KRAHENBUHL, Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano.
ROBERTO PAULO RICHTER, Secretário Municipal do Planejamento.
WERNER EUGÊNIO ZULAUF, Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 18 de maio de 1995

EDEVALDO ALVES DA SILVA, Secretário do Governo Municipal.

ANEXO INTEGRANTE À LEI 11.774 DE 18 DE MAIO DE 1995
QUADRO DO PROGRAMA DE OBRAS

I - Ligação viária entre Avenida Francisco Matarazzo e rua Tagipuru, com 30 metros de largura e 120 metros de extensão;

II - Extensão da Avenida Gustav Willi Borghoff do Terminal Barra Funda até a Avenida Santa Marina, com 20 metros de largura e 870 metros de extensão;

III - Extensão da Avenida José Nelo Lorenzon a sul ,entre a Avenida Marquês de São Vicente e a via descrita no item anterior, com 20 metros de largura e 900 metros de extensão;

IV - Extensão da rua Mário de Andrade até à Rua Carijós, com 18 metros de largura e 2 000 metros de extensão;

V - Passagem em desnível na Avenida Santa Marina, com 300 metros de extensão sob as linhas ferroviárias da CBTU e FEPASA;

VI - Construção de Ponte sobre o Rio Tietê em continuidade à Avenida Água Preta/Pompéia, segundo diretriz de SPV/PROJ 4 e a Lei de melhoramento nº 8895 de 19 de abril de 1979;

VII - Pavimentação e infra - estrutura da Avenida José de Nelo Lorenzon, com 26 metros de largura e 870 metros de extensão;

VIII - Pavimentação e infra - estrutura da Rua Quirino dos Santos, com 24 metros de largura e 600 metros de extensão;

IX - Reparcelamento e arruamento das Quadras 110 e 122 do Setor 019 (73.700 m²) e parte da Quadra 034 do Setor 197 (aproximadamente 235.000 m²), fazendo- se respeitar reserva de 20% da área bruta para sistema viário e 20% para áreas verdes;

X - Alargamento de passeios públicos e implantação de pistas de estacionamento nas imediações das Avenidas Tomás Edson, Dr.
Moysés Kahan e Roberto Bosch (Parque Industrial Tomás Edson);

XI - Elaboração de diagnóstico atualizado e implementação de um programa de revisão dos sistemas de micro e macro drenagem da área de estudo, implementando quando necessário obras fora do perímetro da Operação Urbana;
XII - Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de no máximo 630 unidades habitacionais de interesse social para a população favelada residente no interior do perímetro da Operação Urbana;

XIII - Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de um edifício na Quadra 122 do Setor 019, para uso de entidades municipais da administração direta e indireta, em terreno de propriedade municipal.

Anexo 11. Lei da Operação Urbana Centro 1997[5]

LEI MUNICIPAL n°. 12.349 de 6 de junho de 1997

Operação Urbana Centro

Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências.

CAPÍTULO I

CONCEITUAÇÃO, OBJETIVOS E DIRETRIZES

Artigo 1° - Fica aprovada a Operação Urbana Centro, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando a melhoria e valorização ambiental da área central da cidade.
Parágrafo único - A área objeto da Operação Urbana Centro é a delimitada pelo perímetro assinalado na planta anexa n.° BE/03/OB/007/A do arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, acrescida da área dos lotes lindeiros aos logradouros que determinam este perímetro assim descrito: começa na interseção da via férrea com a Avenida Alcântara Machado (sob o Viaduto Alcântara Machado), prossegue pela via férrea até a Praça Agente Cícero, Praça Agente Cícero, Avenida Rangel Pestana, Largo da Concórdia, baixos do Viaduto do Gasômetro até a via férrea, prossegue pela via férrea até a Estação da Luz, segue pela Rua Mauá, Praça Júlio Prestes, Avenida Duque de Caxias, Largo do Arouche, Rua Amaral Gurgel, Rua da Consolação, Rua Caio Prado, Viela de ligação com a Rua Avanhandava, Rua Avanhandava, Avenida 9 de Julho até o Viaduto do Café, Avenida Radial Leste-Oeste, Rua João Passaláqua, Rua Professor Laerte Ramos de Carvalho, Rua Conde de São Joaquim, Viaduto Jaceguai, Avenida Radial Leste-Oeste, Viaduto do Glicério, Rua Antônio de Sá, Avenida do Estado, Rua da Figueira, Avenida Alcântara Machado até o ponto inicial.

Artigo 2° - A Operação Urbana Centro tem por objetivos específicos:
I. Implementar obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro;
II. Melhorar, na área objeto da Operação Urbana Centro, a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infra-estrutura e da sua qualidade ambiental;
III. Incentivar o aproveitamento adequado dos imóveis, considerada a infra-estrutura instalada;
IV. Incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano;
V. Ampliar e articular os espaços de uso público;
VI. Iniciar um processo de melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da área central da cidade, especialmente dos moradores de habitações subnormais;
VII. Reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;
VIII. Melhorar as condições de acessibilidade à área central da cidade;
IX. Incentivar a vitalidade cultural e a animação da área central da cidade;
X. Incentivar a localização de órgãos da administração pública dos três níveis de governo na área central da cidade.
Parágrafo único - A Operação Urbana Centro tem como diretrizes urbanísticas:
I. A abertura de praças e de passagens para pedestres no interior das quadras;
II. O estímulo ao remembramento de lotes e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;
III. A disciplina do espaço destinado ao transporte individual e a adequação dos espaços destinados ao transporte coletivo;
IV. O incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas;
V. A conservação e restauro dos edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental, mediante instrumentos apropriados;
VI. A composição das faces das quadras, de modo a valorizar os imóveis de interesse arquitetônico e a promover a harmonização do desenho urbano;
VII. A adequação, aos objetivos desta lei, do mobiliário urbano existente e proposto;
VIII. O incentivo à construção de habitações;
IX. O incentivo à construção de garagens;
X. O incentivo à recuperação e reciclagem de próprios públicos existentes na área central;
XI. A criação de condições para a implantação

18

[5] Fac-simile das páginas 18 a 25 da "Cartilha da Área Central", 2ª. Edição (EMURB, 2000).

de ruas ou regiões comerciais com regime de funcionamento de 24 (vinte e quatro) horas por dia;
XII. O desestímulo à permanência e a proibição de instalação de novos estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, de madeiras e de frutas na área da Operação Urbana.

CAPÍTULO II

INCENTIVOS E CONTRAPARTIDA

Artigo 3º - Na área objeto da Operação Urbana Centro, além das disposições de caráter geral da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, aplicam-se as seguintes disposições específicas:
I. Para o uso residencial (categoria de uso R2.02):
a) coeficiente de aproveitamento máximo igual a 6 (seis);
b) dispensa de reserva de espaço para estacionamento de veículos;
c) na hipótese de opção pela construção de estacionamento para veículos, a área destinada a esta finalidade não será computada para efeito de cálculo de coeficiente de aproveitamento até o limite máximo igual a 6 (seis);
II. Será admitida a construção de edifícios de uso misto - residencial e estacionamento (categorias de uso R2.O2 e S2.9) - desde que garantidos acessos independentes, até os seguintes limites:
R2.O2 - coeficiente de aproveitamento máximo igual a 6 (seis),
S2.9 - coeficiente de aproveitamento máximo igual a 6 (seis);
III. Para os hotéis de turismo (categoria de uso S2.5) - inclusive os existentes anteriormente à publicação desta lei - as disposições da Lei n.º 8.006, de 8 de janeiro de 1974 referentes à zona de uso Z5, observando o coeficiente de aproveitamento máximo destinado a instalações hoteleiras igual a 6 (seis), mais 2 (dois) para serviços e 4 (quatro) destinado exclusivamente a garagem;
IV. Não serão computadas para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento e dispensadas também das exigências de estacionamento, mesmo que conjugadas a outras categorias de uso, as áreas destinadas a:
Salões de Festas
Cinemas
Teatros e Anfiteatros
Salas de espetáculos
Auditórios para convenções, congressos e conferências
Museus
Creches
Educação e cultura em geral;
V. As áreas de pavimentos destinadas à fruição pública como circulação de pedestres, localizadas no pavimento térreo ou em pavimentos correspondentes à soleira de ingresso da edificação no nível dos logradouros públicos, não serão computadas para efeito de cálculo de coeficiente de aproveitamento;
VI. Os empreendimentos formados pelo remembramento de 3 (três) ou mais lotes já existentes anteriormente à promulgação da presente lei e que atinjam o mínimo de 1.000m² (mil metros quadrados), terão direito a uma área construída adicional autorizada, livre de contrapartida, correspondente a 10% (dez por cento) da área do terreno resultante por lote remembrado até o limite máximo de 100% (cem por cento).
Parágrafo 1º - Os projetos que se beneficiarem do disposto neste artigo serão analisados diretamente pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB ou pela Secretaria das Administrações Regionais, conforme a competência.
Parágrafo 2º - As Secretarias citadas no parágrafo anterior darão conhecimento do pedido à Comissão referida no artigo 17 desta lei, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados a partir da data do seu protocolamento.

Artigo 4º - Mediante contrapartida financeira, os proprietários de imóveis contidos no perímetro da Operação Urbana Centro poderão apresentar propostas relativas a:
I . Modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo, e de disposições do Código de Obras e Edificações;
II . Transferência do potencial construtivo de imóveis preservados;
III. Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação desta lei;
IV. Cessão onerosa do espaço público aéreo ou

subterrâneo, resguardado o interesse público.
Parágrafo 1º - O disposto neste artigo aplica-se inclusive ao estabelecido no artigo 3º e 16 desta lei.
Parágrafo 2º - As modificações referentes ao Código de Obras e Edificações não poderão incorrer em prejuízo das condições de estabilidade, segurança e salubridade das edificações e equipamentos.
Parágrafo 3º - Não serão admitidas ampliações ou construções novas destinadas aos seguintes usos:
a) comércio atacadista: comércio de produtos alimentícios, materiais de grande porte, produtos perigosos, produtos agropecuários extrativos - categorias de uso C3.1 a C3.4;
b) serviços especiais: garagens para empresas de transporte e serviços de depósitos e armazenagens - categorias de uso S3.1 e S3.2.
Parágrafo 4º - Poderá ser concedida ao proponente autorização para executar obras e serviços de melhoria e conservação de áreas públicas, as quais deverão ser realizadas sem qualquer ônus para a Prefeitura e sob sua orientação.
Parágrafo 5º - A contrapartida financeira citada neste artigo refere-se aos benefícios concedidos que configuram exceção à legislação vigente, autorizadas por esta lei.

Artigo 5º - As solicitações mencionadas no artigo 4º desta lei poderão ser concedidas apenas mediante contrapartida financeira para a execução de obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro, após análise urbanística quanto aos seguintes aspectos:
I. O impacto decorrente da implantação do empreendimento no sistema viário e na infra-estrutura instalada;
II. O uso e a ocupação do solo na vizinhança;
III. A valorização arquitetônica e ambiental dos imóveis a preservar e respectivos logradouros;
IV. A articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo;
V. O enquadramento da volumetria das edificações existentes e a correção dos elementos interferentes, tais como empenas cegas e fundos de edificações, visando à harmonização do desenho urbano.
Parágrafo 1º - As propostas que atingirem habitações subnormais (cortiços) deverão contemplar solução do problema habitacional de seus moradores, dentro da área da Operação Urbana Centro ou numa faixa de 500m (quinhentos metros) envolvendo seu perímetro, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira.
Parágrafo 2º - Poderá ser exigida do proponente a realização de obras de infra-estrutura necessárias à implantação do empreendimento proposto, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida.
Parágrafo 3º - Quando a implantação do empreendimento determinar a execução de obras ou serviços relacionados à operação do sistema viário, o proponente arcará integralmente com as despesas decorrentes, inclusive aquelas referentes a eventuais desapropriações, resguardado o interesse público.

Artigo 6º - O potencial construtivo de áreas de terrenos contidos no perímetro da Operação Urbana Centro que sejam transformadas em áreas livres e verdes doadas à Prefeitura como bem de uso comum do povo, poderá ser aplicado no remanescente do próprio terreno ou transferido para outro imóvel situado no interior ou fora da área da Operação Urbana Centro.
Parágrafo 1º - Quando o imóvel cessionário estiver situado fora do perímetro da Operação Urbana Centro, aplicam-se, para efeito da transferência, as disposições do artigo 7º, incisos III, IV e V e parágrafos 1º, 2º e 3º desta lei.
Parágrafo 2º - O controle de transferência de potencial construtivo será exercido e fiscalizado pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, a quem caberá a expedição de certidão de potencial construtivo transferido.

Artigo 7º - Para incentivar a restauração dos imóveis classificados como Z8-200, dos já tombados e dos que vierem a ser tombados pelo Poder Público na vigência desta lei e contidos na área da Operação Urbana Centro, será admitida a transferência de seu potencial construtivo, pelo seu valor equivalente, para outros imóveis localizados dentro ou fora do perímetro da Operação Urbana Centro, observadas as seguintes condições:
I. Para imóveis preservados cujo coeficiente de aproveitamento efetivo seja inferior ou igual a 7,5 (sete e meio), o potencial construtivo passível de

transferência será calculado pela diferença entre o potencial construtivo do lote, adotado o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 12 (doze), e a área construída nele existente;
II. Para imóveis cujo coeficiente de aproveitamento efetivo exceder a 7,5 (sete e meio), o potencial construtivo passível de transferência será determinado pela aplicação cumulativa do disposto nas alíneas abaixo:
a) a área construída até 12 (doze) vezes a área do lote poderá ser objeto de transferência em quantidade equivalente a 60% (sessenta por cento);
b) a área construída que exceder a 12 (doze) vezes a área do lote até o limite de 15 (quinze) vezes a área do lote poderá ser objeto de transferência em quantidade equivalente a 40% (quarenta por cento);
c) a área construída que exceder 15 (quinze) vezes a área do lote poderá ser objeto de transferência em quantidade equivalente a 20% (vinte por cento);
III. A área construída equivalente para o imóvel cessionário será calculada pela seguinte fórmula:
ACe = (VTp / VTc) x (CAc / CAp) x PCpt, onde:

Ace = área construída equivalente para o imóvel cessionário,
VTp = valor do metro quadrado do terreno do imóvel preservado constante da Planta Genérica de Valores,
VTc = valor do metro quadrado do terreno do imóvel cessionário constante da Planta Genérica de Valores,
CAc = coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso do imóvel cessionário,
Cap = 4 (quatro) = coeficiente de aproveitamento do terreno adotado na área da Operação Urbana Centro para os casos de transferência de potencial construtivo,
PCpt = potencial construtivo passível de transferência, em metros quadrados;
IV. O coeficiente de aproveitamento final do imóvel cessionário não poderá exceder a 4 (quatro) vezes a área do lote ou a 1,5 (uma e meia) vezes o coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso onde está localizado, prevalecendo o maior valor;
V. Para efeito da determinação do coeficiente de aproveitamento máximo da zona de uso do imóvel cessionário, referido nos incisos III e IV deste artigo, aplicam-se as disposições do artigo 24 da Lei n.º 7.805, de 1º de novembro de 1972, com redação dada pelo artigo 18 da Lei n.º 8.881, de 29 de março de 1979.

Parágrafo 1º - O empreendimento no imóvel cessionário será submetido a análise urbanística, observados os seguintes parâmetros:
a) o impacto da implantação do empreendimento no sistema viário e na infra-estrutura instalada;
b) o uso e ocupação do solo existente na vizinhança, visando a manutenção da qualidade ambiental e da paisagem urbana.

Parágrafo 2º - É vedada a transferência de potencial construtivo para imóveis contidos nas zonas de uso Z1, Z8, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18, Z8-100, nos corredores de uso especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4 quando lindeiro à Z1, Z8-CR5 e Z8-CR6 e nas áreas de proteção dos mananciais definidas pela legislação pertinente.

Parágrafo 3º - A transferência de que trata este artigo poderá ser total, parcial ou realizada em etapas, e ser feita para um ou mais imóveis, pertencentes a um ou mais proprietários.

Parágrafo 4º - A análise das propostas de transferência de potencial construtivo levará em conta a necessidade de restauração do imóvel preservado, ficando o seu proprietário obrigado a executá-la em conformidade com as diretrizes fornecidas pelos órgãos competentes.

Parágrafo 5º - O não cumprimento do disposto no parágrafo anterior implica na aplicação das penalidades previstas nos artigos 12 e 13 da Lei n.º 9.725, de 02 de julho de 1984.

Parágrafo 6º - Os projetos de restauração e conservação dos imóveis referidos neste artigo deverão ser aprovados pela Secretaria Municipal de Cultura - SMC e, no caso dos imóveis classificados como Z8-200, também pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA.

Parágrafo 7º - O controle de transferência de potencial construtivo será exercido e fiscalizado pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, ouvida a Secretaria Municipal de Cultura - SMC nos casos de imóveis tombados, cabendo à primeira a expedição, mediante requerimento, de:
I. Declaração de Potencial Construtivo, ao proprietário do imóvel preservado;
II. Certidão de Potencial Construtivo Transferido, ao proprietário do imóvel cessionário.

Parágrafo 8º - Nos pedidos de aprovação de projetos de edificação que utilizam potencial

construtivo transferido deverá ser apresentada a certidão de que trata o inciso II do parágrafo anterior, que será entregue ao interessado mediante garantia, a ser fixada pela Prefeitura, de que a restauração do imóvel preservado seja executada no prazo estabelecido pela Comissão Normativa da Legislação Urbanística - CNLU.
Parágrafo 9º - A garantia de que trata o parágrafo anterior será liberada após a emissão, pelo Órgão Municipal competente, do Termo de Aceitação Técnica da obra concluída.

Artigo 8º - As propostas referidas nos artigos 4º, 6º, 7º e 15 e parágrafo 2º do artigo 16 desta lei, serão submetidas à aprovação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, após análise e deliberação da Comissão referida no artigo 17 desta lei.
Parágrafo 1º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB publicará no Diário Oficial do Município as normas de apresentação das propostas, no prazo de no máximo 90 (noventa) dias contados a partir da publicação desta lei.
Parágrafo 2º - As propostas serão apreciadas e encaminhadas à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados a partir do recebimento da documentação completa.
Parágrafo 3º - As propostas serão divulgadas no Diário Oficial do Município, com antecedência de pelo menos 7 (sete) dias de sua apreciação pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

Artigo 9º - A Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA expedirá certidão declarando a modificação dos índices urbanísticos e das características de uso e ocupação do solo, bem como a existência de qualquer outro benefício, devendo essa certidão ser apresentada juntamente com o pedido de aprovação do projeto de acordo com as modificações aprovadas.
Parágrafo 1º - O Certificado de Conclusão da obra somente será emitido pelo órgão municipal competente, depois de comprovado o cumprimento das obrigações pactuadas.
Parágrafo 2º - A Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA manterá registro de todas as transferências de potencial construtivo dos imóveis preservados e dos doados à Municipalidade nos termos dos artigos 6º e 7º desta lei.

Artigo 10 - A contrapartida financeira, mencionada nos artigos 4º e 5º e nos parágrafos 6º e 7º do artigo 15 desta lei, não poderá ser inferior a:
I. 100% (cem por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, no caso de regularização de construções, reformas ou ampliações, citado no artigo 4º, inciso III desta lei;
II. 50% (cinqüenta por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, nos demais casos.
Parágrafo 1º - Os valores econômicos citados neste artigo terão como base de cálculo os valores de mercado de terreno e serão definidos a partir de avaliações feitas por avaliadores independentes que serão referendadas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.
Parágrafo 2º - Na hipótese de solicitações referentes a aumento de potencial construtivo, inclusive nos casos de regularização, calcula-se o valor do benefício concedido como sendo o valor da área de terreno necessária para construir a área excedente àquela permitida pela legislação de uso e ocupação do solo vigente e por esta lei.
Parágrafo 3º - Nos demais casos o valor do benefício concedido será estabelecido pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, a partir de estudos e propostas da Comissão referida no artigo 17 desta lei.

CAPÍTULO III

GESTÃO DA OPERAÇÃO

Artigo 11 - Os recursos auferidos com a aplicação da presente lei serão administrados pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, em conta vinculada à Operação Urbana Centro.
Parágrafo 1º - Os recursos serão aplicados em obras de melhoria urbana, na recuperação e reciclagem de próprios públicos em geral, no pagamento de desapropriações realizadas no perímetro da Operação Urbana Centro, na restauração de imóveis tombados condicionada a posterior ressarcimento e em eventos de divulgação e promoção da Operação Urbana Centro.

Parágrafo 2º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB poderá receber remuneração por serviços prestados e decorrentes da realização das obras e desapropriações, dos serviços e eventos de divulgação da Operação Urbana Centro e de valorização do lazer e cultura na área central da cidade.
Parágrafo 3º - Os recursos, enquanto não forem efetivamente utilizados, deverão ser aplicados em operações financeiras, objetivando a manutenção de seu valor real.

Artigo 12 - Os recursos das contribuições de melhoria, cobradas em razão das obras públicas executadas com recursos da Operação Urbana Centro, serão repassados pela Prefeitura à conta vinculada referida no artigo 11 desta lei, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados a partir da data do seu recebimento.

Artigo 13 - Os recursos existentes na conta vinculada da Operação Urbana do Anhangabaú, aprovada pela Lei n.º 11.090, de 16 de setembro de 1991, passam a integrar a conta vinculada da Operação Urbana Centro.

Artigo 14 - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB deverá elaborar e fazer publicar no Diário Oficial do Município, relatório semestral de acompanhamento e contabilização de resultados da Operação Urbana Centro.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Artigo 15 - Durante os primeiros 36 (trinta e seis) meses subseqüentes à aprovação desta lei, as propostas relativas aos benefícios mencionados no inciso I do artigo 4º desta lei, ficam sujeitas às seguintes condições especiais:
I. As propostas apresentadas para imóveis localizados na Área de Especial Interesse definida no parágrafo 1º deste artigo, ficam dispensadas do pagamento de contrapartida financeira.
II. As propostas apresentadas para imóveis localizados fora da Área de Especial Interesse, porém contidos no perímetro da Operação Urbana Centro, ficam dispensadas do pagamento de contrapartida financeira nos seguintes casos e até os seguintes limites:
a) para o uso residencial (categoria de uso R2.02): coeficiente de aproveitamento máximo igual a 12 (doze);
b) para o uso de serviços de escritórios e negócios (categoria de uso S2.1): coeficiente de aproveitamento máximo igual a 6 (seis);
c) para o uso hotel de turismo (categoria de uso S2.5): coeficiente de aproveitamento máximo igual a 9 (nove) para instalações hoteleiras, mais 3 (três) para serviços e 6 (seis) destinado exclusivamente a garagem.
Parágrafo 1º - Para efeito do disposto neste artigo, fica criada a Área de Especial Interesse, definida a seguir: começa na confluência da Avenida Senador Queirós com a Avenida Prestes Maia, segue na direção oeste pela Avenida Senador Queirós, Praça Alfredo Issa, Avenida Ipiranga, Praça da República, Avenida Ipiranga até a Rua da Consolação, Rua da Consolação, Viaduto Nove de Julho, Viaduto Jacareí, Rua Maria Paula, Viaduto Dona Paulina, Praça Dr. João Mendes, Rua Anita Garibaldi, Praça Clóvis Bevilácqua, Avenida Rangel Pestana até Avenida Exterior, Avenida Exterior, Avenida Prefeito Passos, Rua Antonio de Sá, Avenida do Estado na direção norte, Rua da Figueira, Avenida Mercúrio, Avenida Senador Queirós até o ponto inicial, integrada também pelos lotes lindeiros aos logradouros que determinam este perímetro, demarcada na planta anexa n.º BE/03/OB/007 do arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB.
Parágrafo 2º - O disposto nos incisos I e II deste artigo não se aplica às propostas relativas a regularização e cessão do espaço público, previstas no artigo 4º, incisos III e IV desta lei, e aos custos decorrentes de desapropriações.
Parágrafo 3º - As propostas que se beneficiarem do disposto neste artigo não ficam dispensadas das exigências fixadas no artigo 5º e parágrafos , da análise pela Comissão referida no artigo 17 e da aprovação pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, nos termos do artigo 8º desta lei.
Parágrafo 4º - A certidão referente aos benefícios concedidos, referida no artigo 9º desta lei, expedida em favor de proponentes beneficiados pelo disposto neste artigo, terá validade pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da data de sua expedição, findo o qual torna-se sem efeito para fins de aprovação do projeto.

Parágrafo 5º - As obras referentes aos projetos aprovados com base nas disposições deste artigo deverão estar concluídas no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir da data da expedição do respectivo Alvará de Execução, sob pena de cassação da licença e do vencimento integral da contrapartida financeira devida, calculada nos termos do artigo 10 desta lei.
Parágrafo 6º - A isenção prevista neste artigo sofrerá redução anual gradativa de 20% (vinte por cento) nos anos subseqüentes ao terceiro ano de vigência desta lei, passando a 80% (oitenta por cento) do valor da contrapartida financeira no quarto ano, 60% (sessenta por cento) no quinto, 40% (quarenta por cento) no sexto, 20% (vinte por cento) no sétimo, até ser definitivamente extinta completado o sétimo ano.
Parágrafo 7º - Para efeito do cálculo da contrapartida financeira referida no parágrafo anterior, serão considerados os benefícios relativos às modificações de disposições do Código de Obras e Edificações, de índices urbanísticos e de características de uso e ocupação do solo estabelecidos na legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo vigente e nos artigos 3º e 16 desta lei.

Artigo 16 - Fica garantido ao proprietário de edificação regularmente existente e contida na área da Operação Urbana Centro que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção o direito de utilização da Taxa de Ocupação e do Coeficiente de Aproveitamento do edifício demolido quando maiores do que aqueles fixados na legislação de uso e ocupação do solo vigente e na presente lei.
Parágrafo 1º- Os projetos que se beneficiarem deste artigo não ficam dispensados da análise urbanística e das exigências fixadas no artigo 5º supra e seus parágrafos e da análise pela Comissão referida no artigo 17 desta lei.
Parágrafo 2º - As propostas que, além de se beneficiarem do disposto neste artigo, apresentarem solicitações relativas aos benefícios mencionados no artigo 4º desta lei, serão submetidas à aprovação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, nos termos do artigo 8º desta lei.

Artigo 17 - Fica constituída a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, composta por representantes da:
1. Empresa Municipal de Urbanização - EMURB,
2. Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano - SEHAB,
3. Secretaria Municipal de Cultura - SMC,
4. Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA,
e ainda da:
5. Câmara Municipal de São Paulo,
6. Associação Comercial de São Paulo,
7. Associação dos Bancos no Estado de São Paulo - ASSOBESP,
8. Associação Viva o Centro - Sociedade Pró-Revalorização do Centro de São Paulo,
9. Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos,
10. Movimento Defenda São Paulo,
11. Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de São Paulo - IAB/SP,
12. Instituto de Engenharia de São Paulo - IE,
13. Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e Financiários de São Paulo, Osasco e Região,
14. Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo - SECOVI,
sob a coordenação da primeira nomeada.
Parágrafo 1º - São atribuições da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro:
I. Analisar e verificar a adequação das propostas apresentadas de acordo com o disposto nos artigos 4º, 6º, 7º e 15 desta lei com as diretrizes da Operação Urbana Centro;
II. Emitir pareceres e deliberar sobre o encaminhamento das propostas à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU;
III. Promover no mínimo 1 (uma) audiência pública sempre que a proposta solicitar coeficiente de aproveitamento superior a 6 (seis) ou cessão onerosa do espaço público, de acordo com o disposto no artigo 4º, incisos I e IV desta lei, anteriormente ao encaminhamento à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU;
IV. Elaborar estudos e apresentar propostas para cálculo do valor dos benefícios concedidos;
V. Elaborar diretrizes especiais para sub-áreas contidas dentro do perímetro da Operação Urbana Centro;
VI. Identificar formas de atuação do Poder Público capazes de potencializar a consecução dos objetivos da Operação Urbana Centro;

VII. Contribuir para a estruturação de programa de ação para a solução do problema das habitações subnormais existentes na área da Operação Urbana Centro;
VIII. Fazer-se representar junto à Administração Pública na definição de políticas e intervenções para a área da Operação Urbana Centro;
IX. Elaborar plano de incentivo à localização da Administração Pública na área da Operação Urbana Centro;
X. Decidir sobre a inversão dos recursos captados pela Operação Urbana Centro, atendido o disposto no artigo 11, parágrafo 1º desta lei;
XI. Instruir as dúvidas surgidas quanto à aplicabilidade e às disposições da presente lei anteriormente à apreciação das mesmas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU.

Parágrafo 2º - A audiência pública de que trata o inciso III do parágrafo anterior deverá ser divulgada em pelo menos 1 (um) dos 2 (dois) jornais de maior circulação, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de sua realização.

Parágrafo 3º - Para subsidiar a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro no cumprimento de suas atribuições, fica criado Grupo Técnico de Trabalho, composto por técnicos da:
1. Empresa Municipal de Urbanização - EMURB,
2. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB,
3. Secretaria das Administrações Regionais - SAR,
4. Secretaria de Vias Públicas - SVP,
5. Secretaria Municipal de Cultura - SMC,
6. Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA
7. Secretaria Municipal de Transportes - SMT, sob a coordenação da primeira.

Parágrafo 4º - A Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, sempre que necessário, poderá consultar outros órgãos da administração pública municipal, estadual e federal e entidades civis.

Artigo 18 - Os direitos, processos e obras em andamento referentes à Operação Urbana do Anhangabaú, aprovada pela Lei n.º 11.090, de 16 de setembro de 1991, ficam transferidos sem solução de continuidade para a Operação Urbana Centro.

Artigo 19 - Na área da Operação Urbana Centro não se aplicam as disposições da Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995.

Artigo 20 - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB poderá praticar os atos necessários à realização da Operação Urbana Centro, inclusive desapropriações.

Artigo 21 - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta dos recursos disponíveis na conta vinculada à Operação Urbana Centro e de dotações próprias.

Artigo 22 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Anexo 12. Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade.[6]

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

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

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

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

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

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área;

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

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

[6] Fonte: Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

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

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

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

Anexo 13. Operações Urbanas Consorciadas no Plano Diretor Estratégico de 2002[7]

SEÇÃO VII

DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

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

§ 1º - Cada nova Operação Urbana Consorciada será criada por lei específica, de acordo com as disposições dos artigos 32 a 34 da Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

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

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

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

I - mínimo - 0,2 (dois décimos);

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

III - máximo - 4,0 (quatro).

§ 1º - (VETADO)

§ 2º - Nas Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana, poderão ser estabelecidos coeficientes de aproveitamento máximo superiores a 4,0 (quatro) para os lotes contidos num raio de 600 m (seiscentos metros) em torno das estações do

[7] Fonte: Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

transporte ferroviário, desde que o coeficiente de aproveitamento bruto não ultrapasse 4,0 (quatro).

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

I - implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;

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

III - implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;

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

V - implantação de espaços públicos;

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

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

VIII - dinamização de áreas visando à geração de empregos.

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

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

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

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

I - delimitação do perímetro da área de abrangência;

II - finalidade da operação;

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

IV - estudo prévio de impacto ambiental, de vizinhança;

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

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

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

VIII - instrumentos urbanísticos previstos na operação;

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

X - estoque de potencial construtivo adicional;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) o valor mínimo do CEPAC;

c) as formas de cálculo das contrapartidas;

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

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

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

Art. 231 - Em relação às áreas compreendidas no interior dos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas, a outorga onerosa se regerá, exclusivamente, pelas disposições de suas leis específicas.

Art. 232 - Nas áreas localizadas no interior dos perímetros de Operações Urbanas Consorciadas, os Planos Regionais previstos neste Plano diretor, deverão observar o disposto nas respectivas leis das Operações Urbanas Consorciadas.

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

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

Anexo 14. Instrução CVM n.º 401, de 29 de dezembro de 2003

Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.

O PRESIDENTE DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM torna público que o Colegiado, em reunião realizada em 26 de dezembro de 2003, tendo em vista o disposto nos arts. 2º, § 3º, 19 e 21 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e nos arts. 31, 32 e 34 da Lei nº 10.257, de 10 de janeiro de 2001, RESOLVEU baixar a seguinte INSTRUÇÃO.

DO ÂMBITO E FINALIDADE

Art.1º A presente instrução dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.

DOS CEPAC

Art. 2º Constituem valores mobiliários, sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, emitidos por Municípios, no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas, na forma autorizada pelo art. 34 da Lei nº 10.257, de 10 de janeiro de 2001, quando ofertados publicamente.

Art. 3º Os CEPAC poderão ser utilizados, por seus detentores, no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada.

§ 1º Considera-se Operação Urbana Consorciada ("Operação") 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.

§ 2º Intervenção é o conjunto de ações de natureza urbanística praticadas pelo Município por meio de obras públicas e desapropriações.

.

DO REGISTRO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA PARA NEGOCIAÇÂO DE CEPAC NO MERCADO DE VALORES MOBILIÀRIOS

Art. 4º Nenhum CEPAC poderá ser ofertado no mercado sem prévio registro na CVM da OPERAÇÃO a que estiver vinculado.

Art. 5º O pedido de registro da OPERAÇÃO será formulado pelo Município emissor dos CEPAC e deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - requerimento de registro da OPERAÇÃO, assinado pelo Prefeito ou por representante por este especificamente designado, o "Representante";

II - plano diretor aprovado no Município prevendo a OPERAÇÃO;

III - Lei específica com aprovação da OPERAÇÃO e autorização para emissão de CEPAC;

IV - decreto municipal específico deliberando a emissão dos CEPAC;

V - minuta do prospecto, contendo os requisitos previstos nos artigos 10 e 11 desta Instrução;

VI - contrato de prestação de serviço de escrituração dos registros de detentores de CEPAC e de transferências de CEPAC;

VII – comprovante de aceitação do registro de negociação de CEPAC por bolsa de valores ou por entidade do mercado de balcão organizado, quando for o caso.

§ 1º A opção pela negociação no mercado secundário de balcão não organizado acarretará a inclusão na capa do Prospecto da seguinte observação:

"Os valores mobiliários objeto da presente oferta não serão negociados em bolsa de valores ou em sistema de mercado de balcão organizado, não podendo ser assegurada a disponibilidade de informações sobre os preços praticados ou sobre os negócios realizados."

§ 2º O registro de negociação de CEPAC será válido até seu cancelamento, nos termos do artigo 8º.

Art. 6º Após o deferimento do registro da OPERAÇÃO, toda e qualquer comunicação deverá mencionar o número do registro concedido pela CVM.

DAS INFORMAÇÕES PERIÓDICAS E EVENTUAIS

Art. 7º Para a atualização das informações durante o período de validade do registro da OPERAÇÃO, o Município deverá, através do Prefeito ou de seu Representante:

I – enviar à CVM, trimestralmente, até quarenta e cinco dias após o término de cada trimestre do ano civil, as informações periódicas a seguir:

a) relatório informando o andamento da OPERAÇÃO e das respectivas intervenções, a situação atualizada das áreas em que os CEPAC ainda podem ser utilizados, o prazo estimado para o seu término, os custos já incorridos, a quantidade de CEPAC distribuídos pública e privadamente, e quaisquer outros elementos que, direta ou indiretamente, afetem a execução dos projetos;

b) relatório da instituição a que se refere o artigo 9º desta Instrução, contemplando os fatos relativos à aplicação dos recursos e ao andamento da OPERAÇÃO;

c) discriminação da quantidade de CEPAC utilizados, a área disponível para a utilização dos CEPAC, e o estoque remanescente desses certificados;

II - comunicar imediatamente à CVM e ao mercado a existência de estudos, projetos de lei ou quaisquer iniciativas que possam modificar o plano diretor ou aspectos da OPERAÇÃO;

III - divulgar, ampla e imediatamente, qualquer ato ou fato relevante relativo às operações dos CEPAC de modo a garantir aos investidores acesso a informações que possam, direta ou indiretamente, afetar o valor de mercado dos CEPAC ou influir em suas decisões de adquirir, permanecer ou alienar esses valores mobiliários.

Parágrafo único. O Prefeito deverá atribuir a algum órgão da Prefeitura, a responsabilidade pela análise e acompanhamento de todos os aspectos da Operação e pelo atendimento e prestação de esclarecimentos técnicos às instituições contratadas na forma dos artigos 9º e 18, à CVM, aos detentores de CEPAC, aos investidores e, se for o caso, às bolsas de valores ou entidades do mercado de balcão organizado em que estiverem admitidos à negociação.

DO CANCELAMENTO DO REGISTRO DE OPERAÇÃO

Art. 8º O registro de OPERAÇÃO será cancelado mediante requerimento da Prefeitura à CVM.

§ 1º O cancelamento do registro de OPERAÇÃO não poderá ocorrer em prazo inferior a um ano após o seu término.

§ 2º O término da OPERAÇÃO ocorrerá quando estiverem concluídas todas as intervenções previstas.

§ 3º A Prefeitura deverá divulgar publicamente o término OPERAÇÃO e o cancelamento do respectivo registro, inclusive, se for o caso, através de comunicado às bolsas de valores ou entidades do mercado de balcão organizado onde os CEPAC estejam admitidos à negociação.

DA FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 9º O Município deverá contratar instituição integrante do sistema de distribuição registrada na CVM, que não poderá ser a instituição intermediária prevista no artigo 18, para exercer a função de fiscalizar o emprego dos recursos obtidos com a distribuição pública de CEPAC, exclusivamente nas intervenções das operações urbanas consorciadas, bem como acompanhar o andamento das referidas intervenções e assegurar a suficiência e veracidade das informações que serão periodicamente prestadas pelo Município ao mercado.

§ 1º A instituição referida no caput deste artigo deverá manter departamento técnico habilitado a prestar serviços de análise e acompanhamento dos projetos urbanos a que se refere a presente Instrução, ou contratar tais serviços externamente.

§ 2º Os serviços, se contratados externamente, deverão ser prestados por empresa devidamente registrada no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, com experiência em serviços de análise e acompanhamento dos projetos urbanos a que se refere a presente Instrução.

DO PROSPECTO

Art. 10. O Prospecto é o documento que contém os dados básicos sobre a OPERAÇÃO e a quantidade total de CEPAC que poderá ser emitida para alienação ou utilização direta no pagamento das intervenções da própria OPERAÇÃO.

Art. 11. O Prospecto deve apresentar, pelo menos:

I - a denominação, na capa do prospecto, do nome da OPERAÇÃO e indicação da emissão de CEPAC para financiamento das intervenções nela previstas, além do código ISIN do valor mobiliário;

II - a descrição detalhada das intervenções previstas no âmbito da OPERAÇÃO, bem como os seus respectivos prazos de execução e custos estimados, observado o disposto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 14;

III - prazo previsto para execução da OPERAÇÃO;

IV - a quantidade total de CEPAC que poderão ser emitidos na OPERAÇÃO;

V - as características dos CEPAC emitidos no âmbito da OPERAÇÃO, especialmente a tabela de conversão dos potenciais construtivos e de modificação de uso, assegurados aos seus titulares, a existência de preço mínimo para alienação ou utilização direta em pagamento das intervenções, e demais elementos que devam ser informados ao mercado;

VI - a forma de colocação dos CEPAC, se pública ou privada, ou ambas;

VII - indicação das principais referências legais relativas à OPERAÇÃO e à emissão dos CEPAC, entre as quais a Lei que autorizou a emissão dos CEPAC e o plano diretor do Município que prevê a possibilidade da OPERAÇÃO, assinalando, com destaque, os artigos relativos aos CEPAC;

VIII - indicação da página da Internet e dos demais locais onde possam ser consultados os diplomas legais citados no Inciso anterior;

IX - estudo de viabilidade, contendo pelo menos as seguintes informações: valor de mercado dos imóveis contidos no perímetro da OPERAÇÃO, efeitos das intervenções sobre os imóveis, análise da demanda por adicionais de construção na área, estudo de impacto ambiental e de vizinhança, e forma de determinação da quantidade máxima de CEPAC que poderá ser emitida no âmbito da OPERAÇÃO;

X - indicação dos fatores de risco, inclusive os de natureza política e/ou econômica, e demais fatos que possam levar à modificação das características da OPERAÇÃO, à não realização das intervenções previstas, ou à existência de dificuldades para o exercício dos direitos assegurados pelos CEPAC no momento da emissão;

XI - a indicação da conta específica em que serão mantidos os recursos obtidos com a alienação dos CEPAC;

XII - a indicação da instituição de que trata o artigo 9º desta instrução e os termos do respectivo contrato ;

XIII - informações sobre outras formas de captação previstas para atingir o objetivo da OPERAÇÃO, no caso de apenas parte dos recursos ser obtida através da emissão de CEPAC;

Parágrafo único. Além das informações solicitadas no caput deste artigo, o Prospecto deve conter, em sua capa, o seguinte texto: "*O registro da presente Operação Urbana Consorciada, para a negociação de CEPAC, não implica, por parte da CVM, garantia de veracidade das informações prestadas ou julgamento sobre a qualidade do valor mobiliário emitido para financiar as intervenções previstas*".

DO REGISTRO DA DISTRIBUIÇÃO PÚBLICA DE CEPAC

Art. 12. O Município, em conjunto com a instituição líder da distribuição, contratada nos termos do artigo 18, poderá requerer o registro de distribuição pública para realização do leilão de CEPAC.

§ 1º O pedido de registro de distribuição pública poderá contemplar uma única intervenção ou um conjunto de intervenções, composto por uma única obra e/ou desapropriação, ou conjunto de obras e/ou desapropriações, e deverá ser objeto de um Suplemento específico, que deverá ser anexado ao Prospecto, passando a fazer parte integrante do mesmo.

§ 2º O pedido de registro de distribuição pública de CEPAC deverá ser assinado pelo Prefeito ou por seu Representante, em conjunto com a instituição líder da distribuição, e instruído com o comprovante de pagamento da taxa de fiscalização dos mercados de títulos e valores mobiliários relativa ao registro de emissão de CEPAC.

Art. 13. Os recursos auferidos pelo Município com a distribuição pública de CEPAC serão aplicados, exclusivamente, na OPERAÇÃO registrada na CVM a que estejam vinculados, com as seguintes finalidades:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 14. O Suplemento do Prospecto deverá apresentar, pelo menos:

I - a denominação, na capa do Suplemento, do nome da OPERAÇÃO e do número do registro na CVM;

II - a indicação das intervenções objeto do registro de distribuição, constantes do Prospecto, bem como as respectivas estimativas de prazos de execução e custos, observado o disposto nos parágrafos segundo e terceiro deste artigo;

III - a quantidade total de CEPAC que poderá ser emitida para financiar as intervenções;

IV - indicação dos meios utilizados para a distribuição pública dos CEPAC;

V - a indicação da instituição líder da distribuição, nos termos do artigo 18;

VI - atualização das demais informações constantes do Prospecto referido no artigo 11, podendo ser incluída por referência toda e qualquer informação já apresentada à CVM e disponível ao público, seja ela periódica ou eventual;

§ 1º Além das informações solicitadas neste artigo, o Suplemento do Prospecto deve conter os seguintes textos em sua capa:

" *O registro da presente distribuição não implica, por parte da CVM, garantia de veracidade das informações prestadas ou em julgamento sobre a qualidade da Operação Urbana Consorciada, bem como sobre os CEPAC a serem distribuídos" ;*

"os investidores devem ler a seção fatores de risco, nas páginas ..... a .....";

§ 2º O custo das obras integrantes da OPERAÇÃO será o definido nos editais de licitação, devendo ser ajustado o Suplemento quando for firmado o contrato com o responsável pela realização da mesma.

§ 3º O custo das desapropriações integrantes da OPERAÇÃO será definido pela avaliação administrativa ou judicial do valor dos imóveis, e somente poderá ser realizada a colocação pública dos CEPAC após a publicação do Decreto expropriatório, o qual deverá estar mencionado no Suplemento ao Prospecto, com indicação dos locais e da página da Internet em que poderá ser consultado.

§ 4º O Município poderá acrescer aos custos previstos nos parágrafos anteriores, despesas comprovadamente incorridas na elaboração de projetos, estudos e demais providências necessárias à realização das intervenções previstas na OPERAÇÃO, para ressarcimento através da alienação de CEPAC, desde que faça constar do Suplemento ao Prospecto as informações sobre essas despesas e seus respectivos documentos comprobatórios, com indicação dos locais em que possam ser inspecionados.

Art. 15. A CVM somente deferirá o registro de uma nova distribuição de CEPAC vinculados à uma mesma Operação após:

I - terem sido concluídas as intervenções abrangidas pela distribuição anterior, ou

II - ter sido esgotada a distribuição de CEPAC previamente aprovada, ou

III - terem sido captados, comprovadamente, os recursos necessários para a conclusão das intervenções objeto da distribuição anterior.

Art. 16. O Prospecto e seus Suplementos deverão estar permanentemente à disposição do público para consulta, em local a ser designado pelo Município, sem prejuízo da divulgação pela Internet.

Art. 17. A distribuição pública de CEPAC só pode ser realizada no mercado com intermediação das instituições integrantes do sistema de distribuição de valores mobiliários.

§ 1º Caso ocorram, no âmbito da OPERAÇÃO registrada, distribuições privadas de CEPAC, o Município deverá comunicar o fato à CVM, às bolsas de valores ou entidades do mercado de balcão organizado e à entidade responsável pela escrituração dos CEPAC, a quantidade de CEPAC distribuída e o valor do CEPAC adotado como referência.

§ 2º O Prefeito ou seu Representante são responsáveis pela veracidade, qualidade e suficiência das informações fornecidas à CVM e ao mercado, bem como por eventuais danos causados a terceiros, por culpa ou dolo, em razão da falsidade, imprecisão ou omissão de tais informações.

§ 3º Para realização de leilão de CEPAC, o Edital deverá ser publicado no Diário Oficial em que o Município regularmente publique seus atos, nos boletins informativos das bolsas de valores ou das entidades do mercado de balcão organizado em que sejam admitidos à negociação, e em página da Internet.

Art. 18. O Município deverá contratar instituição integrante do sistema de distribuição de valores mobiliários que, na qualidade de líder da distribuição, atuará, em conjunto com o Município, nos pedidos de registro, na colocação dos CEPAC no mercado, e nas comunicações com a CVM e com o mercado.

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 19. Considera-se infração grave, para efeitos do §3º do art. 11 da Lei nº 6.385 de 7 de dezembro de 1976, sem prejuízo da multa de que trata o §1º do mesmo artigo e do disposto na Instrução da CVM relativa aos registros de distribuição pública.

I - a afirmação inverídica acerca da destinação dos recursos obtidos com a alienação de CEPAC, bem como qualquer tipo de omissão no exercício da fiscalização e acompanhamento da intervenção por parte da instituição contratada pelo Município, na forma do artigo 11 desta Instrução;

II - o descumprimento das disposições contidas nos artigos 7º, incisos II e III , 9º e 18;

DA MULTA COMINATÓRIA

Art. 20. Sem prejuízo do disposto no art. 11 da Lei nº 6.385/76, o Município pagará uma multa diária, no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais), incidente a partir do primeiro dia útil subseqüente ao término do prazo, em virtude do não atendimento dos prazos previstos no artigo 7º desta Instrução.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 21. Aplicam-se a esta Instrução, no que couber, as disposições sobre as ofertas públicas de distribuição de valores mobiliários, constantes da Instrução da CVM relativa às distribuições públicas particularmente no que concerne a prazos de análise de registro e da oferta, responsabilidades do ofertante e da instituição líder da distribuição, deferimento ou indeferimento de registro, suspensão ou cancelamento do registro de distribuição.

Parágrafo único. Para os registros de distribuição de CEPAC destinados à negociação secundária em mercado de balcão não organizado serão duplicados os prazos para análise e deferimento do pedido de registro pela CVM.

Art. 22. A CVM pode determinar que as seguintes informações sejam apresentadas através de meio eletrônico, de acordo com a estrutura de banco de dados e programas fornecidos pela CVM:

I - Informações cadastrais;

II - Prospecto e Suplemento;

III - Informações periódicas;

IV - Informações eventuais.

§ 1º A CVM poderá criar, alterar, incluir ou suprimir os programas referidos no *caput*.

§ 2º Para fins do disposto nesta Instrução, considera-se o correio eletrônico como uma forma de correspondência válida entre o Município e os detentores de CEPAC.

Art. 23. Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

Original assinado por

LUIZ ANTONIO DE SAMPAIO CAMPOS

Presidente

Em exercício

Anexo 15. Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

LEI Nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001

Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA

Capítulo I - Do Conceito e Do Programa de Intervenções

Seção I - Do Conceito

Art. 1º. Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando a melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de influência da atual Avenida Água Espraiada.

§1º. Todo aquele que quiser se utilizar da presente Lei, além do pagamento da contrapartida, deverá observar rigorosamente as diretrizes estabelecidas nos artigos 5º, incisos I a VII, 6º e 17, bem como as demais disposições e restrições urbanísticas contidas nesta Lei.

§ 2º. Fica delimitada a área objeto da Operação Urbana Água Espraiada pelo perímetro assinalado na Planta nº BE-04-7B-001, que integra o arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, que começa na Av. Nova Independência, esquina com a Av. dos Bandeirantes, segue até a confluência com a R. Soberana, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Porto Martins, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Kansas, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Nova Independência, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Flórida, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Arandu, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Arizona, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Ribeiro do Vale, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Michigan, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Califórnia, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Flórida, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Nova Iorque, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Michigan, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Portugal, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Flórida, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Santo Amaro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Álvaro Luis Roberto de Assumpção, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Vereador José Diniz, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Edson, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. João Alvares Soares, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. João de Souza Dias, deflete à direita, segue até sua mudança de nome para R. Ibituruna, segue até a confluência com a Estevão Baião, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Nhu-Guaçú, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Washington Luís, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Tapes, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Padre Leonardo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Vapabussu, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Galileu, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Moreira Cardoso, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Profª Heloísa Carneiro, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Viaza, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Dr. Lino de Moraes Leme, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Myron Clark, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. João de Lery, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Benjamim Hunnicutt, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Rua Nicolau Zarvos, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Pedro Bueno, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Pe. Arnaldo Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Angélica de Jesus, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Luciano Carneiro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Hélio Lobo, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Taciba, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Alba, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Artemis Correia Junior, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Armando Esteves Sevilha, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Ipaobi Rubens Matar, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Benedito Ferreira, deflete à esquerda, segue até confluência com a R. Profº Carlos Rizzini,

deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dr. Vitor Eugênio de Sacramento, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Parnaíba Paolielo, deflete à direita, segue até a confluência com a R Geraldo S. Romeo, deflete à esquerda, segue até sua mudança de nome para R. das Grumixamas, segue até a confluência com a Av. Engº George Corbisier, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Gen. Daltro Filho, deflete à esquerda, segue até à confluência com a R. das Guassatungas, deflete à direita, segue até a confluência com a R. dos Beija-Flores, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. dos Azulões, deflete à direita, segue até a confluência com a R. das Rolinhas, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. dos Pica-Paus, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Garam, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Santa Rita D´Oeste, deflete à direita, segue até a confluência com a R. João Turriano, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Cel. Luís de Faria e Souza, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Olteiro, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Engº Armando Arruda Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. das Pérolas, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Eulália, deflete à direita, segue até a confluência com a Rodovia dos Imigrantes, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Alfenas, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Engº Armando Arruda Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Felipe D´Oliveira, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Hugo Vitor Silva, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Simão Rodrigues, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Muzambinho, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Cidade de Santos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Cap. Brasílio Carneiro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. David J. Curi, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Rodrigues Montemor, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Benigno Carrera, deflete à direita, segue até sua mudança de nome para Av. Santa Catarina, segue até a confluência com a R. Alba, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Tenente Américo Moretti, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Jorge Duprat Figueiredo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Durval Fontoura Castro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Túlio Teodoro de Campos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Saraiva, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. João da Matta, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Gastão da Cunha, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Domas Filho, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Ciridião Durval, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Dr. Lino de Moraes Leme, deflete à esquerda, segue até sua mudança de nome para R. Rodes, segue até a confluência com a R. Palacete das Águias, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Palestina, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Washington Luís, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Joaquim Nabuco, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Vicente Leporace, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Bernardino de Campos, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Conde de Porto Alegre, deflete à direita, segue até a confluência com a R. José dos Santos Jr., deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Vereador José Diniz, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Bernardino de Campos, deflete à direita, segue até a Av. Santo Amaro, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Francisco Dias Velho, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Ministro José Gallotti, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Bartolomeu Feio, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Gabriel de Lara, deflete à esquerda, segue até confluência com a R. Francisco Dias Velho, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Miguel Sutil, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Baltazar Fernandes, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Morumbi, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Santo Arcádio, deflete à direita, segue até sua mudança de nome para R. Cancioneiro Popular, segue até a confluência com a R. Diogo de Quadros, deflete à direita, segue até sua mudança de nome para R. Antônio Pacheco Valente, segue até a confluência com a R. Adriano Ribeiro de Souza, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Dr. José Áureo Bustamante, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Tomás Deloney, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Bela Vista, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Henri Dunant, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Amaro Guerra, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Américo Brasiliense, deflete à direita, segue até a confluência com a R. José Guerra, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Alexandre Dumas, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Antônio de Oliveira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Verbo Divino, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Booker Pittman, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Ricardo Lunardelli, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. João C. da Silva Borges, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Prof. Alceu Maynard Araújo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dª. Aurora Alegretti, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Ferreira do Alentejo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Laguna, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. João Dias, deflete à direita, segue pela Ponte João Dias até a confluência com a Marginal Pinheiros, deflete à direita, segue até a confluência com o prolongamento da R. Oagy Calile, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Prof. Benedito Montenegro, deflete à direita, segue até a confluência com o prolongamento da Rua Jaime Costa (ponto A do segmento A-B), deflete a direita, segue pelo segmento A - B até o ponto B, segue pela R. Jaime Costa, deflete à direita, segue até a confluência com a R. General Pereira da Cunha, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Leite de Vasconcelos, deflete à direita, segue até a

confluência com a R. Silvio Tramontano, deflete à esquerda, segue até a confluência com Av. Morumbi, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Francisco Tramontano, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Duquesa de Goiás, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Paulo Bourroul, deflete à direita, segue até a confluência com a R. César Vallejo, deflete à direita, segue até a confluência com a Marginal Pinheiros, deflete à esquerda, segue até a confluência com o ponto C (do segmento C - D), deflete à esquerda, segue pelo segmento C - D até o ponto D, deflete à esquerda e segue pela R. Pedro Avancine até a confluência com a R. Ana Vieira de Carvalho, deflete à direita, segue até a confluência com o ponto E (do segmento E - F), deflete à direita, segue pelo segmento E - F até o prolongamento da R. Armando Petrella (ponto F), deflete à esquerda, segue pela R. Armando Petrella até a confluência com o ponto G (do segmento G - H), deflete à direita, segue pelo segmento G - H até a confluência com a R. Joapé (ponto H), deflete à direita, segue até a Marginal Pinheiros, deflete à esquerda, segue até o ponto I (do segmento I - J), deflete à direita, segue pelo segmento I - J até a confluência com a R. Saí de Sete Cores (ponto J), segue até a confluência com a Av. dos Bandeirantes, deflete à direita, segue até encontrar o ponto inicial, na confluência com a Av. Nova Independência, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

Art. 2º. Com o objetivo de tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região e privilegiando as funções urbanas relacionadas com a distribuição espacial da população, das atividades econômicas e sociais, da oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos, são criados os seguintes setores:

I – SETOR JABAQUARA, compreendido pelo perímetro que começa na R. Myron Clark, esquina com a Av. Dr. Lino de Moraes Leme, segue até a confluência com a R. João de Lery, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Benjamim Hunnicutt, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Pedro Bueno, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Pe. Arnaldo Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Angélica de Jesus, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Luciano Carneiro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Hélio Lobo, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Taciba, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Alba, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Artemis Correia Junior, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Armando Esteves Sevilha, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Ipaobi Rubens Matar, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Benedito Ferreira, deflete à esquerda, segue até confluência com a R. Profº Carlos Rizzini, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dr. Vitor Eugênio de Sacramento, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Parnaíba Paolielo, deflete à direita, segue até a confluência com a R Geraldo S. Romeo, deflete à esquerda, segue até sua mudança de nome para R. das Grumixamas, segue até a confluência com a Av. Engº George Corbisier, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Gen. Daltro Filho, deflete à esquerda, segue até à confluência com a R. das Guassatungas, deflete à direita, segue até a confluência com a R. dos Beija-Flores, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. dos Azulões, deflete à direita, segue até a confluência a R. Austrália, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Marcelino Antonio Dutra, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Hildebrando Siqueira, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Engº Armando de Arruda Perreira, deflete à direita, segue até a confluência com o prolongamento da R. João Batista, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Existente, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Nilópolis, deflete à direita, segue até a confluência com a Rodovia dos Imigrantes, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Alfenas, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Engº Armando Arruda Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Felipe D´Oliveira, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Hugo Vitor Silva, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Simão Rodrigues, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Muzambinho, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Cidade de Santos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dr. Alcides de Campos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. José Gaspar, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Rodrigues Montemor, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Benigno Carrera, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. João Maria de Almeida, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Mendes Nunes, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Rainha Vitória Eugênia, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Guian, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Afonso XIII, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Luísa Álvares, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. José E. de Magalhães, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Concepcion Arenal, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Belmiro Zanetti Esteves, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Mianos, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Belfort Duarte, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Navarra, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Simão Rocha, deflete à direita, segue até a confluência com o prolongamento da R. Nelson Washington Pereira, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Alba, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Tenente Américo Moretti, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Jorge Duprat Figueiredo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Durval Fontoura Castro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Túlio Teodoro de Campos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Saraiva, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. João

da Matta, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Gastão da Cunha, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Domas Filho, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Ciridião Durval, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Dr. Lino de Moraes Leme, deflete à direita, segue até o ponto inicial, na confluência com a R. Myron Clark, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

II – SETOR BROOKLIN, compreendido pelo perímetro que começa na R. Arizona esquina com a R. Arandu, segue até a confluência com a R. Ribeiro do Vale, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Michigan, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Califórnia, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Flórida, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Nova Iorque, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Michigan, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Portugal, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Flórida, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Santo Amaro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Álvaro Luis Roberto de Assumpção, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Vereador José Diniz, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Edson, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. João Alvares Soares, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. João de Souza Dias, deflete à direita, segue até sua mudança de nome para R. Ibituruna, segue até a confluência com a Estevão Baião, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Nhu-Guaçú, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Washington Luís, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Tapes, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Padre Leonardo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Vapabussu, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Galileu, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Moreira Cardoso, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Profª Heloísa Carneiro, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Viaza, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Dr. Lino de Moraes Leme, deflete à direita, segue até sua mudança de nome para R. Rodes, segue até a confluência com a R. Palacete das Águias, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Palestina, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Washington Luís, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Joaquim Nabuco, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Vicente Leporace, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Bernardino de Campos, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Conde de Porto Alegre, deflete à direita, segue até a confluência com a R. José dos Santos Jr., deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Vereador José Diniz, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Bernardino de Campos, deflete à direita, segue até a Av. Santo Amaro, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Francisco Dias Velho, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Ministro José Gallotti, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Bartolomeu Feio, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Gabriel de Lara, deflete à esquerda, segue até confluência com a R. Francisco Dias Velho, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Miguel Sutil, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Água Espraiada, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Araçaiba, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Charles Coulomb, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. George Ohm, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Samuel Morse, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Arandu, deflete à direita, segue até encontrar o ponto inicial, na confluência com a R. Arizona, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

III – SETOR BERRINI, compreendido pelo perímetro que começa na Av. Nova Independência, esquina com a Av. dos Bandeirantes, segue até a confluência com a R. Soberana, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Porto Martins, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Kansas, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Nova Independência, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Flórida, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Arandu, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Samuel Morse, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. George Ohm, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Charles Coulomb, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Araçaiba, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Água Espraiada, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Miguel Sutil, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Baltazar Fernandes, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Morumbi, deflete à direita, segue até a Av. Nações Unidas, deflete à direita, segue até a R. Saí de Sete Cores, deflete à direita, segue até a Av. Bandeirantes, deflete à direita, segue até encontrar o ponto inicial no encontro com Av. Nova Independência, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

IV – SETOR MARGINAL PINHEIROS, compreendido pelo perímetro que começa na Av. Nações Unidas, esquina com a R. Saí de Sete Cores (ponto J), segue até a confluência com a Ponte do Morumbi, deflete à direita, atravessa o Rio Pinheiros, até a confluência com a Marginal Pinheiros, deflete à esquerda, segue até a confluência com o prolongamento da R. Oagy Calile, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Prof. Benedito Montenegro, deflete à direita , segue até a confluência com o prolongamento da Rua Jaime Costa (ponto A do segmento A-B), deflete a direita, segue pelo segmento A - B até o ponto B, segue pela R. Jaime Costa, deflete à direita, segue até a

confluência com a R. General Pereira da Cunha, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Leite de Vasconcelos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Silvio Tramontano, deflete à esquerda, segue até a confluência com Av. Morumbi, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Francisco Tramontano, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Duquesa de Goiás, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Paulo Bourroul, deflete à direita, segue até a confluência com a R. César Vallejo, deflete à direita, segue até a confluência com a Marginal Pinheiros, deflete à esquerda, segue até a confluência com o ponto C (do segmento C - D), deflete à esquerda, segue pelo segmento C - D até o ponto D, deflete à esquerda e segue pela R. Pedro Avancine até a confluência com a R. Ana Vieira de Carvalho, deflete à direita, segue até a confluência com o ponto E (do segmento E - F), deflete à direita, segue pelo segmento E - F até o prolongamento da R. Armando Petrella (ponto F), deflete à esquerda, segue pela R. Armando Petrella até a confluência com o ponto G (do segmento G - H), deflete à direita, segue pelo segmento G - H até a confluência com a R. Joapé (ponto H), deflete à direita, segue até a Marginal Pinheiros, deflete à esquerda, segue até o ponto I (do segmento I - J), deflete à direita, segue pelo segmento I - J até o ponto inicial na confluência da R. Saí de Sete Cores (ponto J) com a Av. Nações Unidas, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

V – SETOR CHUCRI ZAIDAN, compreendido pelo perímetro que começa na R. Santo Arcádio, esquina com a Av. Morumbi, segue até sua mudança de nome para R. Cancioneiro Popular, segue até a confluência com a R. Diogo de Quadros, deflete à direita, segue até sua mudança de nome para R. Antônio P. Valente, segue até a confluência com a R. Adriano Ribeiro de Souza, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Dr. José Áureo Bustamante, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Tomás Deloney, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Bela Vista, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Henri Dunant, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Amaro Guerra, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Américo Brasiliense, deflete à direita, segue até a confluência com a R. José Guerra, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Alexandre Dumas, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Antônio de Oliveira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Verbo Divino, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Booker Pittman, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Ricardo Lunardelli, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. João C. da Silva Borges, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Profº Alceu Maynard Araújo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dª. Aurora Alegretti, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Ferreira do Alentejo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Laguna, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. João Dias, segue pela Ponte João Dias até a confluência com a Marginal Pinheiros, deflete à direita, segue até a confluência com a Ponte do Morumbi, deflete à direita, atravessa o Rio Pinheiros, segue pela Av. Morumbi até encontrar o ponto inicial, na confluência com a R. Santo Arcádio, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

VI – SETOR AMERICANÓPOLIS, onde será priorizada a implantação de Programas Habitacionais, compreendendo os seguintes perímetros:

a) o primeiro, que começa na R. das Rolinhas, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. dos Pica-Paus, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Garam, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Santa Rita D´Oeste, deflete à direita, segue até a confluência com a R. João Turriano, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Cel. Luís de Faria e Souza, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Olteiro, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Engº Armando Arruda Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. das Pérolas, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Eulália, deflete à direita, segue até a confluência com a Rodovia dos Imigrantes, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Existente, deflete à direita, segue até a confluência com R. João Batista, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Engº Armando ArrudaPereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Hildebrando Siqueira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Marcelino Antonio Dutra, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Austrália, deflete à direita, segue até encontrar o ponto inicial na confluência com a R. das Rolinhas, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001;

b) o segundo, que começa na R. Dr. Alcides de Campos, esquina com a R. Cidade de Santos, segue até a confluência com a R. José Gaspar, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Rodrigues Montemor, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. David J. Curi, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Cap. Brasílio Carneiro, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Cidade de Santos, deflete à direita, segue até o ponto inicial, na confluência com a R. Dr. Alcides de Campos, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

c) o terceiro, que começa na Av. Benigno Carrera, esquina com a R. João Maria de Almeida, segue

pela Av. Benigno Carrera até sua troca de nome para Av. Santa Catarina, segue até a confluência com a R. Alba, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Nelson Washington Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Simão Rocha, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Navarra, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Belfort Duarte, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Mianos, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Belmiro Zanetti Esteves, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Concepcion Arenal, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Luisa Álvares, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Afonso XIII, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Guian, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Rainha Vitória Eugênia, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Mendes Nunes, deflete à direita, segue até a confluência com a R. João Maria de Almeida, deflete à direita, segue até encontrar o ponto inicial na confluência com a Av. Benigno Carrera, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001.

VII – Setor ZEIS, considerado **Zona Especial de Interesse Social**, tendo como objetivo a consolidação das famílias moradoras e a produção de Habitações de Interesse Social, determinado pelos seguintes perímetros, conforme indicado na Planta n.º BE-04-7B-001:

a) inicia-se na Av. Eng. Luis Carlos Berrini, segue até a confluência com a R. Charles Coloumb, deflete à direta, segue até a confluência com a R Georg Ohm, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Água Espraiada, deflete à direita e segue até a confluência com a Av. Eng. Luis Carlos Berrini.

b) inicia-se na R. Bragança Paulista, segue até a confluência com a R. Marcileia, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Carmo do Rio Verde, deflete à direita, segue até a confluência com a R. dos Missionários, deflete à direita e segue até a confluência com a R. Bragança Paulista

c) inicia-se na R. Luís Seraphico Jr., segue até a confluência com o futuro prolongamento da Av. Chucri Zaidam, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Prof. Alceu Maynard Araújo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Luis Seraphico Júnior.

d) inicia-se na R. Iguaçú, segue até a confluência com a Rua Sônia Ribeiro, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Gutemberg, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Casimiro de Abreu, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Iguaçú.

e) inicia-se na Av. Água Espraiada, segue até a confluência com a R. Prof. Miguel Maurício da Rocha, deflete à direita, segue a confluência com a R. Acapurana, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Tibiriça, deflete à direita e segue até a confluência com a Av. Água Espraiada.

f) inicia-se na R. Alba, segue até a confluência com a R.Tenete Américo Moretti, deflete à direita, segue até a confluência com a R Jorge Duprat Figueiredo, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Prof. Fco. Emygdio da Fonseca Telles, deflete à direita e segue até a confluência com a R. Alba.

g) inicia-se na R. Prof. Fco. Emygdio da Fonseca Telles, segue até a confluência com a R. Estevão Mendonça, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Nelson Washington Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Rishin Matsuda, deflete à direita e segue até a confluência com a R. Prof. Fco Emygdio da Fonseca.

h) inicia-se na R. Gustavo da Silveira, segue até a confluência com a R. Henrique Wickbold, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Conselheiro Elias de Carvalho, segue até a confluência com a Av. Santa Catarina, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Rishin Matsuda, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Gustavo da Silveira.

i) inicia-se na R. Franklin Magalhães, segue até a confluência com a R. Navarra, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Rodolfo Garcia, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Guaipeva, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Franklin Magalhães.

j) inicia-se na R. Embiara, segue até a confluência com a R. Franklin Magalhães, deflete à direita, e segue até o futuro prolongamento da Av. Água Espraiada, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Alexandre Martins Rodrigues, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Embiara.

l) inicia-se na R. Navarra, segue até a confluência com a R. Bertold Duarte, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Tte. Américo Moretti, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Coriolano Durand, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Navarra.

m) inicia-se na R. Camilo Carrera,segue até a confluência com a R. Brasilina Fonseca, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Concepcion Arenal, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Cidade de Bagda, deflete à direta, e segue até a confluência com a R. Camilo Carrera.

n) inicia-se na R. Concepcion Arenal, segue até a confluência com a R. Dr. Ruy de Azevedo Sodré, deflete à esquerda, segue até a confluência com o prolongamento da R. Afonso XIII, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. José E. de Magalhães, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Concepcion Arenal.

o) inicia-se na R. Dr. Ruy de Azevedo Sodré,segue até a confluência com o prolongamento futuro da Av. Eng. George Corbisier, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Santa Catarina, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dr. Ruy de Azevedo Sodré.

p) inicia-se na R. das Rolinhas, segue até a confluência com a R. Lagoa dos Salgueiros, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Arnaldo Augusto de Sá, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Lagoa dos Salgueiros, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Cap. Valdir Alves de Siqueira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. do Céu, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Das Rolinhas.

q) inicia-se na R. Cap. Valdir Alves de Siqueira, segue até a confluência com a R. Lagoa dos Salgueiros, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Barro Branco, deflete à direita, segue até a confluência com a R. do Céu, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Cap. Valdir Alves de Siqueira.

r) inicia-se na R. das Jóias, segue até a confluência com a Av. Barro Branco, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Lagoa dos Salgueiros, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Capitão Valdir Alves da Siqueira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. das Jóias.

s) inicia-se na R. Santa Rita D´Oeste, segue até a confluência com a Av. Barro Branco, deflete a direita, segue até a confluência com a R. Porcelana, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Cap. Valdir Alves de Siqueira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Santa Rita D´Oeste.

t) inicia-se na R. Coroa Imperial, segue até a confluência com a Av. Muzambinho, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Onofre Silveira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Charles Hoyt, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Coroa Imperial.

u) inicia-se na R. Onofre Silveira, segue até a confluência com a Av. Muzambinho, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Hidelbrando Siqueira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Charles Hoyt, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Onofre Silveira.

v) inicia-se na R. Hidelbrando Siqueira, segue até a confluência com a Av. Muzambinho, deflete à direita, segue até a confluência com a Tr. Bierremback, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Charles Hoyt, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Hidelbrando Siqueira.

x) inicia-se na R. Dr. Alcides de Campos, segue até a confluência com a R. Cidade de Santos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dr. Mário de Campos, deflete à direita, segue até a confluência com a R. José Gaspar, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Dr. Alcides de Campos.

y) inicia-se na R. Natalino Amaro Teixeira, segue até a confluência com a R. Agapito Silva, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Av. Eng.º Armando de Arruda Pereira, deflete à esquerda, segue até a confluência com a R. Natalino Amaro Teixeira.

z) inicia-se na R. José Bonifácio, segue até a confluência com o prolongamento da R. Marcelo Pascoal, deflete à direita, segue até a confluência com a R. Déborah Pascoal, deflete à direita, segue até a confluência com a projeção do prolongamento da Av. Água Espraiada, deflete à esquerda, segue até a confluência com a Rodovia dos Imigrantes, deflete à direita, segue até a R. Alfenas, deflete à direita, segue até a confluência com a Av. Eng.º Armando de Arruda Pereira, deflete à direita, segue até a confluência com a R. José Bonifácio.

Parágrafo único. Fica assegurado aos proprietários de imóveis contidos nos perímetros descritos nos incisos I a VII deste artigo, a opção de utilizar os benefícios concedidos nos termos desta Lei, como alternativa às disposições da legislação de uso e ocupação do solo em vigor.

Seção II – Do Programa de Intervenções

Art. 3º. O Programa de Intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região, tem por objetivo a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias, e será realizado através das seguintes obras e intervenções:

I) Desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação Urbana Consorciada aprovada nesta Lei.

II) Conclusão e adequação da Avenida Água Espraiada:

a) Conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes, com os complementos viários necessários;

b) Implantação de viadutos com acessos à Avenida Água Espraiada:

- Av. Eng. Luís Carlos Berrini

- Av. Santo Amaro

- Av. Pedro Bueno

- Av. George Corbisier

c) Implantação de conexões às ruas transversais restringindo o acesso à Avenida Água Espraiada;

d) Implantação de complexo viário, com pontes, interligando a Avenida Água Espraiada com as marginais do Rio Pinheiros;

e) Implantação de passarelas de transposição ao longo da Avenida Água Espraiada;

f) Implantação das vias locais margeando a Avenida Água Espraiada.

III) Implantação de unidades de Habitação de Interesse Social – HIS, melhoramentos e reurbanização, assegurando-se o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras e outras intervenções previstas nesta Lei, no perímetro desta Operação Urbana Consorciada.

a) Para a implantação das unidades de Habitação de Interesse Social – HIS, na forma anteriormente prevista, a Prefeitura poderá conceder à empresa privada que construir aquelas unidades através de quaisquer Programas de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, estabelecidos pela Medida Provisória n.º 2.212, de 30 de agosto de 2001, como, por exemplo, o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, instituído pelo Governo Federal através da Lei n.º 10.188, de 12 de fevereiro de 2.001, o valor complementar do preço do terreno estabelecido nesses programas até o limite de R$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) por unidade construída.

IV) Prolongamento da Avenida Chucri Zaidan até a Avenida João Dias.

V) Implantação de sistema de áreas verdes e de espaços públicos.

VI) Alargamento da Av. Washington Luís no trecho compreendido no perímetro desta Operação Urbana.

VII) Implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda diretamente afetada por esta Operação.

VIII) Implantação de outras obras e ações necessárias para a consecução dos objetivos desta Operação Urbana Consorciada.

Parágrafo único. Os investimentos necessários para implantação do Programa de Intervenções, inclusive para o pagamento das desapropriações das obras necessárias, serão oriundos de recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos termos desta Lei, bem como de verbas orçamentárias e financiamentos.

Capítulo II - Dos Objetivos e Das Diretrizes

Seção I - Dos Objetivos e Das Diretrizes Gerais

Art. 4º. A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada tem como objetivos gerais:

I. Promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes urbanísticas, visando a valorização dos espaços de vivência e uso públicos;
II. Desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em habitações sub-normais, atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta Lei, em conjunto com os órgãos municipais, estaduais e federais competentes, com implantação de unidades de Habitação de Interesse Social, melhoramentos e reurbanização;
III. Criar estímulos para a implantação de usos diversificados, com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades dos lotes inclusos no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, visando alcançar as transformações urbanísticas e ambientais desejadas;
IV. Incentivar a mescla de usos para estimular a dinâmica urbana;
V. Dotar o perímetro da Operação Urbana Consorciada de qualidades urbanísticas compatíveis com os adensamentos propostos;
VI. Criar condições para que proprietários, moradores e investidores participem das transformações urbanísticas objetivadas pela presente Operação Urbana Consorciada;
VII. Implantar os melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções descrito no artigo 3º desta Lei, em especial a conclusão da Avenida Água Espraiada, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a ampliação das áreas verdes e de lazer, com tratamento paisagístico, visando a minimização do impacto decorrente da intensidade do tráfego;
VIII. Incentivar o remembramento de lotes e a criação de áreas de circulação e acesso público, de acordo com o que dispõe esta Lei.
IX. Estabelecer um mínimo de espaços por Setor destinados à implementação de áreas verdes sob a forma de praças e/ou parques lineares, além das áreas destinadas na quadrícula das vias à implantação de passeios públicos arborizados e ajardinados.
X. Prever a implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem, por retenção, com capacidade proporcional à área impermeabilizada.

Parágrafo único. Respeitando-se integralmente o Programa de Intervenções previsto nesta Lei, bem como todas as medidas urbanísticas necessárias, a presente Operação Urbana Consorciada deverá considerar os planos diretores de bairros que eventualmente venham a ser legalmente definidos.

Seção II - Das Diretrizes Específicas

Art. 5º. Para o perímetro delimitado na Planta nº BE-04-7B-001 do arquivo da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, que integra a presente Lei, e constante do art. 1º, §2º desta Lei, observadas as limitações previstas na Seção V, do Capítulo III desta Lei, ficam estabelecidas as seguintes diretrizes:

I. Para os lotes contidos no **Setor Jabaquara:**

a. Faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta Lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;
b. faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta Lei;
c. lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto para C1, I1, S1 e E1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em Lei específica vigente;
d. taxa de ocupação máxima de 0,50;
e. coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;
f. usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, E2, E3, I1, S1 e S2, exceto boates e casas noturnas;
g. recuos mínimos:

g.1) frente = 5 metros, contados a partir das faixas definidas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ desse inciso;

g.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea ‘b’, ou contados da divisa com outro lote;

g.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea ‘b’, ou contados da divisa com outro lote.

h. gabarito: sem limite

II. Para os lotes contidos no **Setor Brooklin:**

a. Faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta Lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;
b. faixa de 4 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta Lei;

c) lote mínimo de 2.000 m2, com frente mínima de 25 metros, exceto para C1, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em Lei específica vigente;

c. usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, S1 e S2, exceto boates, casas noturnas, C2.3, S2.8, S2.9, motéis, auto-cines, boliches, diversões eletrônicas, drive-in, jogos, "kart in door", "paintball", salões de festas, bailes e "buffets";

e) taxa de ocupação máxima: 0,50 no térreo e térreo +1, e 0,25 acima do térreo + 1;

f) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;

g) recuos mínimos do térreo e térreo + 1:

g.1) frente = 5 metros, contados a partir das faixas definidas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ desse inciso;

g.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea ‘b’ desse inciso; ou contados da divisa com outro lote;

g.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea ‘b’ desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

h) recuos mínimos acima do térreo + 1:

h.1) frente = 6 metros

h.2) lateral = 4,5 metros

h.3) fundo = 5 metros

d. gabarito: sem limite;

j) para os lotes contidos no perímetro definido pela Avenidas Vereador José Diniz, Água Espraiada, Washington Luís, Ruas Joaquim Nabuco, Vicente Leporace, Bernadino de Campos, Conde de Porto Alegre e José dos Santos Júnior, o acesso viário somente será feito pela via local, admitindo-se os usos R1, C1, C2 e S1, exceto as categorias S1.5 e S1.6, aplicando-se, desta Lei, apenas as alíneas 'a', 'b' e 'c' deste inciso, prevalecendo-se, quanto ao mais, a legislação em vigor para a zona Z1.

k) os lotes lindeiros a Z1, localizados no perímetro constituído pela Av. Portugal, Rua Flórida, Av. Santo Amaro e Rua Michigan, no perímetro constituído pela Av. Portugal, Ruas Michigan, Ribeiro do Vale e Arizona, no perímetro constituído pelas Ruas Ribeiro do Vale, Castilho, Guaraiúva e Arizona; e no perímetro constituído pelas Ruas Flórida, Nova Iorque, Michigan e Califórnia, deverão observar os índices e parâmetros abaixo:

k.1) taxa de ocupação máxima de 0,25;

k.2) coeficiente de aproveitamento máximo de 2,0;

k.3) gabarito < 25 metros;

e. k.4) recuos mínimos:
f.
g. k.4.1) frente = 6 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'b' desse inciso;

k.4.2) lateral = 4,5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'b' desse inciso; ou contados da divisa com outro lote;

k.4.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'b' desse inciso, ou contados da divisa com outro lote.

III - Para os lotes contidos no **Setor Berrini:**

h. Faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta Lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;
i. faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta Lei;
j. lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto C1, I1, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em Lei específica vigente;
k. taxa de ocupação máxima de 0,50;
l. coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;
m. usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, C3 E1, E2, E3, I1, S1, S2 e S3, exceto boates e casas noturnas;
n. recuos mínimos:

g.1) frente = 5 metros, contados a partir das faixas definidas nas alíneas 'a' e 'b' desse inciso;

g.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'b' desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

g.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'b' desse inciso, ou contados da divisa com outro lote.

o. gabarito: sem limite;
p. para os lotes contidos no perímetro compreendido pelas Ruas Soberana, Porto Martins, Kansas e pela Av. Nova Independência, cujos proprietários aderirem à presente Operação Urbana Consorciada, serão admitidos apenas os usos R1, R2 e R3.

IV - Para os lotes contidos no **SETOR MARGINAL PINHEIROS:**

q. faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta Lei;

r. lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto para CI, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em Lei específica vigente;
s. taxa de ocupação máxima de 0,50;
t. coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;
u. usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, E2, E3, S1 e S2;
v. recuos mínimos:

f.1) frente = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'a' desse inciso;

f.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'a' desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

f.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'a' desse inciso, ou contados da divisa com outro lote.

w. gabarito: sem limite.

V - Para os lotes contidos no **Setor Chucri Zaidan:**

x. faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta Lei;
y. lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto para CI, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em Lei específica vigente;
z. taxa de ocupação máxima de 0,50;
aa. coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;
bb. usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, E2, E3, S1 e S2;
cc. recuos mínimos:

f.1) frente = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'a' desse inciso;

f.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'a' desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

f.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea 'a' desse inciso, ou contados da divisa com outro lote.

g) gabarito: sem limite.

VI - Para os lotes contidos no **Setor AMERICANÓPOLIS,** ficam mantidos os índices e parâmetros da legislação vigente na data de publicação desta Lei.

VII – Para os lotes localizados no **SETOR ZEIS**, os parâmetros de uso e ocupação do solo serão aqueles contidos no Decreto n.º 31.601/92, que estabelece critérios para a construção de unidades de Habitações de Interesse Social do Município, bem como legislação posterior pertinente, obsevando-se:

dd. Faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta Lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;
ee. faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta Lei.

Art.6º. A utilização do estoque de potencial adicional de construção para cada Setor deverá observar o percentual abaixo para a mescla de usos admitidos:

I – mínimo de 30% (trinta por cento), para usos residenciais;

II – máximo de 70% (setenta por cento), para os demais usos admitidos nesta Lei.

§1º Será admitido, de forma onerosa, o uso misto residencial e comercial, ou de serviços, excetuados postos de abastecimento e comércio de produtos perigosos, quando não permitido na legislação de zoneamento vigente.

§2º O eventual ajuste dos percentuais permitidos em cada Setor caberá à Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, ouvida a Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, através da Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU, e o Grupo de Gestão definido no §1º do artigo 19, obedecendo o disposto nos incisos I e II.

Art.7º. Nos Setores de implantação de Habitações de Interesse Social – HIS, no âmbito desta Operação Urbana Consorciada, deverão ser previstos usos complementares à função habitacional, bem como espaços públicos.

Capítulo III – Dos Meios, Recursos e Contrapartidas da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

Seção I - Da outorga onerosa de índices e características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo

Art. 8º. Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção e a modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo para os lotes contidos no interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos termos desta Lei.

§1º. Para o uso do subsolo deverão ser observados os recuos e demais disposições definidos na legislação vigente até a data da promulgação desta Lei.

§2º. A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção e modificação do uso do solo e parâmetros urbanísticos prevista neste artigo será realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção, nos termos da Seção II deste Capítulo.

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

Parágrafo único. O total da área adicional construída fica limitado a 500.000 m² (quinhentos mil metros quadrados) para o **SETOR JABAQUARA**, e a 3.250.000 m² (três milhões, duzentos e cinquenta mil metros quadrados) para os demais Setores.

§1º. O total da área adicional construída para o **SETOR BROOKLIN** não poderá exceder a 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) m².

§2º. O total da área adicional construída para o **SETOR BERRINI** não poderá exceder a 250.000 (duzentos e cinqüenta mil) m².

§3º. O total da área adicional construída para o **SETOR MARGINAL PINHEIROS** não poderá exceder a 600.000 (seiscentos mil) m².

§4º. O total da área adicional construída para o **SETOR CHUCRI ZAIDAN** não poderá exceder a 2.000.000 (dois milhões) m².

§5º. Atingidos os 3.250.000 m² (três milhões, duzentos e cinquenta mil metros quadrados), se esgotará a oferta de Certificados de Potencial Adicional de Construção, independentemente dos limites definidos para cada Setor nos §§ 1º a 4º.

Art.10. Para os fins desta Lei, entende-se por modificação de uso a possibilidade de se obter, mediante contrapartida, a permissão de usos não conformes com a legislação vigente que passam a ser admitidos a partir da data da promulgação desta Lei.

Seção II – Da Emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construir

Art. 11. Fica autorizado o Executivo a emitir 3.750.000 (três milhões, setecentos e cinqüenta mil) Certificados de Potencial Adicional de Construção, para a outorga onerosa de potencial adicional de construção e modificação de uso do solo e demais parâmetros urbanísticos, que serão convertidos de acordo com a tabela de equivalência a seguir descrita:

SETORES	1 (um) CERTIFICADO equivale a:	
	Área Adicional de Construção	Área de terreno referente à Modificação de Usos e Parâmetros
JABAQUARA	3 m²	2 m²
BROOKLIN	1 m²	1 m²
BERRINI	1 m²	2 m²
MARG. PINHEIROS	2 m²	2 m²
CHUCRI ZAIDAN	1 m2	2 m2

§1º. O valor mínimo estabelecido para cada Certificado de Potencial Adicional de Construção é de R$ 300,00 (trezentos reais), podendo ser reajustado pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, ouvindo-se a Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, ouvidos a Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU e o Grupo de Gestão previsto no §1º do art. 19 desta Lei.

§2º. A Empresa Municipal de Urbanização – EMURB fica autorizada a receber o pagamento das contrapartidas definidas nesta Lei, realizado através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção, à vista ou em parcelas.

§3º. O valor da venda dos Certificados poderá ser recebido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB parceladamente, com no mínimo 20% (vinte por cento) à vista, e o saldo restante em até 18 (dezoito) prestações mensais, iguais e consecutivas, devidamente corrigidas por índice oficial a ser definido pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB.

§4º. Os Certificados referidos neste artigo deverão ser alienados em leilão público ou utilizados para o pagamento das obras previstas no Programa de Intervenções da presente Operação Urbana Consorciada.

§5º. A quantidade de Certificados a ser ofertada em cada leilão público será mensurada pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB de acordo com a demanda, de modo a prever a retenção de uma reserva para efeito de estoque regulador.

§6º. O edital referente a cada leilão público a ser realizado para a venda dos Certificados referidos neste artigo deverá prever mecanismos que garantam o maior grau possível de pulverização do Certificados, observando-se os princípios gerais contidos na Lei n.º 8.666/93.

§7º. A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB será responsável pelo controle de emissão e abatimento de Certificados e da área adicional construída, dentro dos totais previstos nos artigos 9 e 11 desta Lei.

§8º. Os Certificados poderão ser negociados livremente até que seus direitos sejam vinculados a projeto de edificação para um lote específico, que deverá ser submetido aos trâmites normais de aprovação junto à Prefeitura Municipal de São Paulo.

Seção III - Das Desapropriações

Art. 12. Todas as disposições reguladas nesta Seção, que se referem às desapropriações a serem efetivadas em função das obras necessárias à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

observarão o disposto no Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1.941, e demais disposições pertinentes à matéria.

Art. 13. Na hipótese de realização de acordo para se estabelecer o valor da indenização a ser paga aos proprietários de imóveis atingidos pelas desapropriações, a Empresa Municipal de Urbanização — EMURB fica autorizada a realizar o pagamento do valor da indenização em Certificados de Potencial Adicional de Construção.

§1º. A possibilidade de que proprietário de imóvel expropriado para os fins da presente Operação Urbana Consorciada, através de acordo, venha a receber o valor da indenização na forma prevista no *caput*, não impede que a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB opte por realizar o pagamento em dinheiro, ou, ainda, parte em dinheiro e parte em Certificados de Potencial Adicional de Construção.

§2º. Havendo opção pelo pagamento da indenização em Certificados de Potencial Adicional de Construção, o valor destes será aquele obtido no último leilão realizado antes do pagamento, levando-se em conta a quantidade de metros quadrados desapropriada para fins de outorga de potencial adicional de construção e modificação de uso do solo e dos parâmetros urbanísticos.

Art. 14. Havendo remanescente de área desapropriada e optando a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB pela alienação, esta deverá ser realizada na forma da legislação específica, e os recursos obtidos destinados à conta vinculada prevista no artigo 22 desta Lei.

Art.15. A desocupação de imóveis, inclusive daqueles sob locação, quando atingidos pelas intervenções urbanísticas desta Operação Urbana Consorciada, deverá atentar para o direito de permanência desses moradores na região e, no caso de locatários, ao direito de acomodação em condições dignas até sua incorporação em Programas Habitacionais.

Seção IV - Dos Incentivos e Das Limitações Urbanísticas

Art.16. Os proprietários de imóveis que aderirem à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, respeitando as diretrizes específicas estabelecidas nos artigos 5º, incisos I a VII, 6º e 17, bem como as demais disposições e restrições urbanísticas contidas na presente Lei, poderão usufruir dos seguintes incentivos:

I – aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m², que atingirem área superior a 2.500 m², será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 10% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor que contiver o lote remembrado.

II – aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m², que atingirem área superior a 5.000 m², será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 20% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor que contiver o lote remembrado.

Parágrafo único. Não poderão ser utilizados para os efeitos desta Lei os incentivos obtidos em outras Operações Urbanas.

Art. 17. Além das diretrizes específicas estabelecidas nos artigos 5º, incisos I a VII e 6º, e do pagamento da contrapartida, para a utilização dos benefícios previstos nesta Lei, os proprietários de imóveis contidos no perímetro desta Operação Urbana Consorciada deverão doar ao Município a faixa destinada a alargamento de calçada mencionada nos incisos I, alínea 'b', II, alínea 'b', III, alínea 'b', IV, alínea 'a', V, alínea 'a' e VII, alínea 'b', do artigo 5º desta Lei, recebendo como incentivo o acréscimo do dobro da área doada à área remanescente do imóvel, para fins de aplicação dos índices e parâmetros urbanísticos, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor que contiver o lote.

Art. 18. Todos os empreendimentos destinados a usos não residenciais que fizerem uso dos dispositivos desta Lei deverão prever, no mínimo, 1 (uma) vaga a cada 35 m2 de área construída para estacionamento de automóveis, sempre alocada no próprio lote.

§1º. A área construída de garagem que exceder a relação prevista no *caput* não será computada para efeito do coeficiente de aproveitamento do lote.

§2º. As demais disposições específicas para a implantação de vagas de garagem em subsolo deverão obedecer a legislação vigente até a data de promulgação desta Lei.

§3º. Os empreendimentos citados no *caput* deste artigo estão também sujeitos à análise da Companhia de Engenharia de Tráfego e ao cumprimento das determinações expressas na legislação aplicável aos Pólos Geradores de Tráfego.

Capítulo IV - Do Grupo de Gestão

Art. 19. Fica instituído o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, coordenado pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, contando com a participação de órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil organizada, visando a definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana Consorciada.

§1º. O Grupo de Gestão será composto da seguinte maneira:

b. Empresa Municipal de Urbanização – EMURB;
c. 1 (um) representante de cada uma das seguintes Secretarias Municipais: SEMPLA, SF, SMT, SMMA, SEHAB, SIURB AR/SA e AR/JA;

c) 1 (um) representante de cada uma das entidades da sociedade civil a seguir descritas: Movimento Defenda São Paulo, IAB, Instituto de Engenharia - IE, APEOP, SECOVI, OAB, FAU/USP, União dos Movimentos de Moradia e associação de moradores das favelas contidas no perímetro desta Operação.

Art. 20. Ao Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, coordenado pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, caberá formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da presente Operação Urbana Água Espraiada, e, ainda, propor a revisão da presente Lei.

Art. 21. Cabe a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, como coordenadora da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, as seguintes atribuições:

I – Implementar o Programa de Intervenções definido na presente Lei e o programa de obras necessárias e complementares à efetivação desta Operação Urbana Consorciada;

II – Regulamentar os mecanismos de estoque regulador de emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção, até o limite previsto para cada Setor nos artigos 9, 10 e 11 desta Lei;

III – Coordenar o Grupo de Gestão definido no §1º do art. 19 desta Lei.

Art. 22. Os recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada serão administrados pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB através de conta vinculada à presente Operação, a ser regulamentada por Decreto.

§1º. Na gestão dos recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, a Empresa Municipal de Urbanização — EMURB, transferirá para conta específica, administrada pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEHAB, as quantias destinadas aos investimentos habitacionais desta Operação Urbana Consorciada, definidos no plano de prioridades de investimentos.

§2º Os recursos serão utilizados de acordo com o Programa de Intervenções previsto no artigo 3º desta Lei**,** cujas prioridades serão estabelecidas pelo Grupo de Gestão.

§3º. Os recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada também serão utilizados para o pagamento das desapropriações necessárias e para a promoção e divulgação da Operação.

§4º. Enquanto não forem efetivamente utilizados, todos os recursos deverão ser aplicados em operações financeiras, objetivando a manutenção de seu valor real.

Art. 23. O Poder Executivo fixará remuneração a ser paga à Empresa Municipal de Urbanização – EMURB pelos serviços prestados para a implantação e coordenação da presente Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Capítulo V - Das Disposições Gerais e Transitórias

Art. 24. Expedido o alvará para construção, o proponente deverá afixar placa detalhada com os todos os dados do empreendimento no terreno, fazendo referência, em local visível, para conhecimento de todos, à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Art. 25. Fica autorizada a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB a praticar todos os atos necessários à realização da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, em especial, aqueles de sua competência para a desapropriação dos imóveis necessários à sua implantação, de forma judicial ou extrajudicial, atendendo ao Programa de Intervenções estabelecido no artigo 3º desta Lei, visando a redução dos impactos e resguardando a qualidade de vida e o interesse coletivo.

Parágrafo único. A Empresa Municipal de Urbanização – EMURB fará publicar, no Diário Oficial do Município e em pelo menos um jornal de grande tiragem, com freqüência semestral, relatório com todas as informações referentes à implantação das obras, recursos e receita fiscal auferidos.

Art. 26. A aplicação desta Lei atenderá as exigências da Licença Ambiental a ser obtida junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, mediante a apresentação e aprovação do respectivo Estudo de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.

Art.27. A Prefeitura de São Paulo e a Empresa Municipal de Urbanização – EMURB ficam autorizadas a oferecer como garantia para financiamentos obtidos para a implementação desta Operação Urbana os Certificados de Potencial Adicional de Construção.

Art. 28. Ficam aprovados os melhoramentos viários constantes nas plantas anexas nº BE-04-7B-002; BE-04-7B-003; BE-04-7B-004; BE-04-7B-005; BE-04-7B-006; BE-04-7B-007 e BE-04-7B-008 rubricadas pelo Presidente da Câmara Municipal e pela Prefeita, que passam a ser parte integrante desta Lei, a seguir descritos:

§1º. Para os Distritos de **Itaim Bibi**, **Campo Belo** e **Jabaquara**:

I – Abertura de vias ao longo do córrego Água Espraiada, desde a Av. Lino de Moraes Leme até a Rodovia dos Imigrantes, consistindo de uma via expressa, com acessos controlados, e 2 (duas) vias laterais para distribuição de tráfego local, abrangendo uma faixa de largura variável e extensão aproximada de 4.400 (quatro mil e quatrocentos) metros;

II – Abertura de 2 (duas) vias laterais de distribuição de tráfego local, desde a Av. Engenheiro Luís Carlos Berrini até a Av. Washington Luís, ao longo do trecho implantado da Av. Água Espraiada, abrangendo uma faixa de largura variável e a extensão aproximada de 3.850 (três mil, oitocentos e cinqüenta) metros;

III – Passagem em desnível projetadas nos cruzamentos com as seguintes vias:

d. Rua Guaraiúva / Rua Miguel Sutil;
e. Rua Nova Iorque/ Rua Paschoal Paes;
f. Av. Santo Amaro;
g. Av. Pedro Bueno;
h. Av. Hélio Lobo / Rua Jorge Duprat Figueiredo;
i. Rua Vitoriana / Rua Rishin Matsuda;
j. Rua Franklin Magalhães;
k. Rua George Corbisier;

IV – Execução de túnel de aproximadamente 400 (quatrocentos) metros de extensão sob a Av. Engenheiro Armando de Arruda Pereira, promovendo a ligação entre a via expressa de que trata o item I com a Rodovia dos Imigrantes;

V – Alças direcionais de acesso e saída para a Rodovia dos Imigrantes;

VI – Complexo viário com pontes sobre o Rio Pinheiros interligando a Av. Água Espraiada já executada com as marginais do Rio Pinheiros;

VII – Formação de área ajardinada junto à via expressa de que trata o item I e a Av. Água Espraiada já executada, visando a separação e proteção ambiental em relação às vias laterais e às áreas adjacentes.

§2º. Para o Distrito de **Santo Amaro**:

I – Prolongamento da Av. Chucri Zaidan até a Rua da Paz, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 890 (oitocentos e noventa) metros;

II – Alargamento da Rua José Guerra, entre as Ruas da Paz e Fernandes Moreira, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 270 (duzentos e setenta) metros;

III – Alargamento da Rua Luís Seráfico Júnior desde a Praça Embaixador Ciro Freitas Vale, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 460 (quatrocentos e sessenta) metros;

IV – Abertura de via entre as Ruas Leone Vaz de Barros e Castro Verde, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 120 (cento e vinte) metros;

V – Alargamento da Rua Laguna desde a Rua Castro Verde até a Av. João Dias, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 770 (setecentos e setenta) metros;

VI – Formação de praça na confluência da Rua Laguna referida no item V com a Av. João Dias.

§3º. Ficam igualmente aprovadas as concordâncias de alinhamento constantes das plantas n.º BE-04-7B- 006; BE-04-7B- 007 e BE-04-7B- 008.

§4º. Os imóveis atingidos pelos planos viários ora aprovados serão oportunamente declarados de Utilidade Pública para efeito de desapropriação.

Art.29. Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art.30. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Anexo 16. Prefeitos de São Paulo, 1969 a 2006

	TITULAR	MANDATO
43.	Paulo Salim Maluf	08/04/1969 - 07/04/1971
44.	José Carlos de Figueiredo Ferraz	08/04/1971 - 21/08/1973
45.	João Brasil Vita	22/08/1973 - 27/08/1973
46.	Miguel Colasuono	28/08/1973 - 16/08/1975
47.	Olavo Egidio Setubal	17/08/1975 - 11/07/1979
48.	Reynaldo Emygdio de Barros	12/07/1979 - 14/05/1982
49.	Antonio Salim Curiati	15/05/1982 - 14/03/1983
50.	Francisco Altino Lima	15/03/1983 - 10/05/1983
51.	Mario Covas	11/05/1983 - 31/12/1985
52.	Jânio da Silva Quadros	01/01/1986 - 31/12/1988
53.	Luiza Erundina de Souza	01/01/1989 - 31/12/1992
54.	Paulo Salim Maluf	01/01/1993 - 31/12/1996
55.	Celso Pitta	01/01/1997 - 25/05/2000
56.	Régis de Oliveira	26/05/2000 - 13/06/2000
57.	Celso Pitta	14/06/2000 - 31/12/2000
58.	Marta Suplicy	01/01/2001 - 31/12/2004
59.	José Serra	01/01/2005 - 31/03/2006
60.	Gilberto Kassab	31/3/2006

Fonte: Disponível em http://ww1.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/organogramas/index.php?p=574; acesso em 26/05/2006.

Anexo 17. Resumo das características das Zonas de Uso – COGEP 1982

Prefeitura do Município de São Paulo
Coordenadoria Geral de Planejamento
Sistema Municipal de Informação e Documentação
Boletim número 6, ano I, julho de 1982.

Zoneamento
Características das zonas de uso

PMSP

SÃO PAULO PARA TODOS

Apresentação

O Boletim do Sistema Municipal de Informação e Documentação, como instrumento do Departamento de Informações ao Planejamento/Diplan, tem por objetivo consolidar as informações usualmente utilizadas no Planejamento, divulgando os dados básicos mais recentes e gerais sobre atendimento dos serviços e equipamentos urbanos.

O Boletim do SMID destina-se basicamente a todos os níveis superiores da administração municipal, no sentido de uniformizar, fornecer e atualizar dados básicos do Município. Essencialmente, a publicação será distribuída aos canais usuais de demanda de informações, tais como fontes oficiais de elaboração de estudo e estocagem de dados, e, ainda, pontos habituais de demanda de informações referentes à cidade. Sua elaboração envolve a participação efetiva das fontes de dados nele divulgadas, tanto a nível de discussão e seleção das informações apresentadas, como também a nível de critérios metodológicos adotados. Esta colaboração, sob a forma de uma participação contínua, garante o aprimoramento do conteúdo do Boletim do SMID.

Este número, Zoneamento, não envolveu a participação de outros órgãos ou Secretarias, uma vez que a Coordenadoria Geral de Planejamento/Cogep, coloca-se no Município de São Paulo como órgão responsável pela elaboração das leis de zoneamento, que estabelecem as normas de uso e ocupação do solo.

Apresentamos neste boletim, que serve como introdução ao tema, um histórico da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo seguido de uma descrição sumária dos tipos de zonas de uso em vigor na cidade.

Eng. Lauro Rios
Secretário-Coordenador do Planejamento

Características das Zonas de Uso*

O presente trabalho pretende tornar conhecidas noções básicas e informações úteis relativas à legislação que rege o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo.

Histórico

No que diz respeito à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, temos que considerar que, salvo algumas experiências de zoneamento específicas, como a realizada para os "Jardins" na gestão do Prefeito Anhaia Melo (1930/1931), somente em 1972, seguindo as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado/PDDI (Lei nº. 7.688/71), é que finalmente se transformou em lei, o zoneamento da cidade.

Assim, a primeira lei de zoneamento a dispor sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de São Paulo foi a Lei nº. 7.805, de 01 de novembro de 1972. São oito tipos de zona de uso criados por essa Lei: Z1, Z2, Z3, Z4, Z5, Z6, Z7 e Z8.

Logo após, a Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973, alterou disposições da Lei nº. 7.805/72, criando inclusive o conceito de Corredor de Uso Especial, que faz parte das zonas de uso especial Z8: Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR3, Z8-CR4.

A Lei nº. 8.328, de 02 de dezembro de 1975, complementou as duas leis anteriores, criando novas zonas de uso: Z9, Z10, Z11 e Z12 e regulamentando algumas zonas de uso especial como a Z8-002, Z8-007, Z8-010 e Z8-100.

A Lei nº. 8.769, de 31 de agosto de 1978, definiu quatro novos tipos de zonas de uso: Z13, Z14, Z15 e Z16, objetivando a proteção das regiões vizinhas aos mananciais das bacias Billings e Guarapiranga.

A Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980, criou duas novas zonas de uso: Z17 e Z18, que situadas junto às zonas de uso Z1, exercem o papel de zonas de transição, procurando criar uma gradação de uso e de intensidade de

(*) *Coordenadoria Geral de Planejamento, março de 1982.*

ocupação do solo. Essa Lei alterou determinadas disposições referentes aos Corredores Z8-CR1, Z8-CR4, Z8-CR5 e criou o Corredor Z8-CR6.

A Lei nº. 9.300, de 24 de agosto de 1981, reorientou a ocupação da zona rural leste e oeste, propondo a sua divisão em cinco tipos (Z8-100/1, Z8-100/2, Z8-100/3, Z8-100/4 e Z8-100/5), com normas de uso e de ocupação do solo que introduzem uma transição entre o uso urbano e o rural. Esta Lei alterou também as características da zona de uso Z7, criando parâmetros urbanísticos para essa nova zona de predominância industrial, cuja localização na Zona Leste tem por objetivo propiciar o aumento da oferta de empregos junto ao grande número de habitações populares,na sua maior parte implantadas pela Cohab.

A Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981, procurou aperfeiçoar alguns dispositivos destinados a criar áreas de transição entre as estritamente residenciais e as demais zonas de uso, aplicando este instrumento de proteção a todas as zonas de uso Z1 da cidade, de forma a protegê-las do efeito nocivo e deteriorador causado pela instalação de usos diversificados nos seus limites.

A Lei nº. 9.412, de 30 de dezembro de 1981, aplicou os conceitos de reorganização da zona rural ao norte e ao sul, procurando estimular a implantação de atividades que não prejudiquem e protejam as reservas naturais do Jaraguá e Cantareira ao norte e os mananciais ao sul do Município.

A Lei nº. 9.413, de 30 de dezembro de 1981, teve por principal objetivo compatibilizar a legislação do Município com a Federal, e além disso criar a possibilidade de implantação de loteamentos populares, com exigências reduzidas de infra-estrutura, de forma a propiciar diminuição de custos e, por conseqüência, do preço final do lote, favorecendo a população de baixa renda na compra de lotes legais e urbanizados.

Tipos de zona em vigor

Para se estabelecer a tipologia de zonas de uso, partiu-se da necessidade de caracterizar zonas residenciais, zonas industriais, zonas mistas de baixa densidade e zonas mistas de alta densidade ou centrais, distribuídas no território do Município de acordo com o modelo desejado de estrutura urbana definido pelo PDDI. Definiu-se, assim, na primeira lei de zoneamento,

uma zona estritamente residencial (Z1) e uma zona estritamente industrial (Z7); estabeleceu-se, ainda, uma zona predominantemente industrial (Z6), destinada a receber indústrias menos poluentes do que as permitidas na Z7, deixando para esta última as mais poluentes. Estabeleceu-se, também, uma hierarquia em três níveis de zonas mais densas, destinadas a abrigar atividades diversificadas: Z5 (zona central e expansões), Z4 (centros sub-regionais como Lapa, Pinheiros, Penha, Santo Amaro e outros) e Z3 (centros de bairros).

Finalmente, definiu-se a zona de uso Z2 como zona mista, flexível, de baixa densidade e que abrangia a maior parte da zona urbana da cidade, ou seja, cerca de 65%. Definiram-se, também, Zonas de Uso Especiais, incluindo não só as áreas institucionais como o Aeroporto, Cidade Universitária, Parque Ibirapuera, como também áreas que exigiam melhor e maior estudo. Foi incluída nesta categoria a Zona Rural do Município com a sigla Z8-100.

São as seguintes as zonas de uso criadas e regulamentadas por lei:

Z1 — Zona de uso estritamente residencial de densidade demográfica baixa

É uma zona destinada exclusivamente a residências unifamiliares horizontais, sendo permitida a construção de apenas uma edificação por lote com área máxima construída igual à área do lote. Nela, os moradores não encontrarão junto às residências, o comércio ou serviços locais, tendo que se deslocar para o núcleo comercial do loteamento, ou para os bairros vizinhos, onde encontrarão essas atividades. Desse modo, o maior sossego do bairro, que é uma qualidade, traz o inconveniente do maior deslocamento, em geral feito por automóvel, para realização de compras ou acesso a serviços, mesmo os mais simples como são as padarias, farmácias, quitandas, barbeiros etc. Essas zonas correspondem em geral a bairros de alto padrão (por ex., os Jardins), que foram os primeiros a serem regulamentados.

Z2 — Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa

Corresponde à parte da área urbana não incluída nos perímetros das demais zonas, caracterizando-se pela predominância residencial, sendo também permitidos usos comerciais, de serviços, industriais de pequeno porte e institucionais. Nesta zona, as edificações podem ter área construída máxima igual à área do lote, ocupando apenas metade do terreno, sendo permitido que, nos edifícios residenciais, a área construída seja o dobro da área do lote,

5

com uma ocupação menor da superfície do lote.

A Zona de Uso Z2 é a mais comum na cidade, sendo propositalmente de baixa densidade para poder suportar o grande dinamismo urbano que leva a uma constante e permanente transformação do uso das edificações.

Z3 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média

Permite um adensamento considerável, porque nela a edificação poderá ter uma área total construída máxima igual a duas vezes e meia a área do lote, possibilitando-se que, reduzida a ocupação da superfície do terreno, a área construída da edificação seja igual a quatro vezes a área do lote.

Destina-se à localização de atividades típicas de centros de bairros, as quais irão coexistir com a habitação horizontal ou vertical.

Z4 – Zona de uso misto, de densidade demográfica média-alta

Zona destinada à localização de atividades típicas de subcentros regionais, permitindo também usos residenciais. Nesta zona, a edificação poderá ter área construída máxima igual a três vezes a área do lote; se reduzida a ocupação da superfície do terreno, o limite será de quatro vezes a área do lote.

Z5 – Zona de uso misto, de densidade demográfica alta

Zona destinada à localização de atividades típicas de áreas centrais, permitindo a coexistência entre a habitação e os usos não residenciais, podendo-se edificar uma área igual a três vezes e meia a área do lote e até quatro vezes se reduzida a ocupação da superfície.

Z6 – Zona de uso predominantemente industrial

Nesta zona, os usos residenciais e os de comércio e serviço de âmbito local são permitidos com restrições maiores de instalação (quanto ao recuo) do que nas demais zonas, tendo em vista incentivar assim a instalação dos usos industriais e os comerciais e de serviços de grande porte. Pode-se ocupar 0,7 da superfície do lote e construir uma vez e meia a sua área.

Z7 – Zona de uso predominantemente industrial

Esta zona é destinada exclusivamente a usos não residenciais, permitindo-se a edificação de até 0,8 da área do lote.

6

A Lei nº. 9.300, de 24 de agosto de 1981, introduziu nesta zona regras específicas para o uso e parcelamento do solo, visando uma ordenação industrial mais organizada e compatível com uma melhor qualidade de vida.

Z8 – Zona de usos especiais

Zona de usos especiais, com prazos previstos para o estabelecimento de regulamentação específica para cada um de seus perímetros, de acordo com as condições locais de uso e de ocupação do solo.

Estas zonas se caracterizam, algumas por abrigarem usos institucionais especiais (como, por exemplo, o Aeroporto), outras por se encontrarem total ou parcialmente não ocupadas, ou ainda por estarem submetidas a particular processo de transformação. Constituem um "estoque estratégico" de áreas do Município, exigindo portanto, um tratamento especial sob uma visão de conjunto do processo de desenvolvimento urbano. Por isso tudo, foram, ou ainda estão sendo, objeto de análise minuciosa e aprofundada, que termina sempre em diferentes proposições para as diferentes zonas de uso especial Z8.

Z8-100 – Zona de uso rural do Município

Esta zona foi considerada zona de uso especial, com restrições de utilização e construção. A zona rural é subdividida em cinco tipos diferenciados, com restrições crescentes à medida que se afastam da zona urbana. São os seguintes os tipos de Z8-100:

Z8-100/1

Servindo como transição entre o urbano e o rural, com permissão de atividades isoladas em grandes terrenos, conjuntos habitacionais e núcleos industriais para pequenas e médias indústrias.

Z8-100/2 a Z8-100/4

Na medida em que a região vai se tornando menos ocupada, definiu-se uma transição entre o urbano e o rural, representada por esses três tipos de zona, numa ênfase crescente à preservação da vegetação e ao lazer, através da permissão de instalação de clubes e residências de recreio em terrenos cujas áreas mínimas variam de 1.000 a 10.000 m^2, conforme a zona de uso.

7

Z8-100/5

No último tipo de zona rural só se permitem os usos de lazer e residencial de recreio em terrenos cuja área mínima varia de 20.000 a 50.000 m^2, conforme o uso a ser instalado.

Z8-200 – Zona de preservação de imóveis de caráter histórico, artístico, cultural e paisagístico

Em 1975, através da Lei nº. 8.328, decidiu-se utilizar o zoneamento como instrumento de preservação de bens culturais. Criou-se, assim, a Z8-200, que estendeu o zoneamento à preservação de imóveis de caráter histórico, artístico, cultural e paisagístico. Este instrumento permitiu ao Município definir como bens culturais uma série de imóveis de grande valor histórico para a cidade, na intenção de preservar a memória de sua evolução. O número de zonas com imóveis preservados através da Z8-200 é da ordem de 107.

Z9 – Zona de uso predominantemente residencial

Zona de uso admitindo-se apenas casas (isoladas e geminadas), comércio e serviços locais, com área construída máxima igual à uma vez a área do lote.

É uma zona residencial ocupada horizontalmente, permitindo que coexistam a habitação unifamiliar isolada e a habitação geminada com o comércio e serviços locais. A existência de comércio e serviços a nível local torna não prioritário o deslocamento por automóvel, possibilitando a manutenção de um ambiente residencial tranqüilo.

Z10 – Zona de uso predominantemente residencial de alta densidade

Zona de uso de alta densidade destinada apenas às diversas categorias de uso residencial, tanto horizontal como vertical, permitindo edificar duas vezes e meia a área do lote, podendo chegar a quatro vezes se atendidas as restrições especiais quanto ao tamanho do lote. Nesta zona de uso também são admitidos o comércio e o serviço de nível local (até 250,00 m^2).

Z11 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa

Zona de uso semelhante à zona de uso Z2, dela se diferenciando pela proibição de instalação de serviços pesados e de uso industrial.
É de predominância residencial, de baixa densidade, e permite quase todos os usos de comércio, serviços e institucionais.

10

Z12 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média

Zona de uso equivalente à zona de uso Z3, com a proibição do uso industrial apresentando uma característica menos diversificada, mas admitindo uma densidade média de uso e de ocupação ao estimular o remembramento de lotes.

Z13 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média

Criada com o objetivo de estimular áreas residenciais de densidade baixa, permitindo-se residências, edifícios residenciais e apenas o comércio e serviços de âmbito local, de forma a evitar o tumulto causado pelos usos diversificados incompatíveis com o uso residencial.

Z14 – Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, permitindo somente a residência unifamiliar, comércio e serviços de âmbito local e serviços pessoais e de saúde, podendo ser edificado apenas o correspondente a 26% da área do lote.

Esta zona induz ao remembramento de lotes pertencentes a loteamentos existentes de forma a incentivar a sua transformação assegurando a baixa densidade necessária à preservação dos mananciais. O lote mínimo nesta zona é de 2.000 m^2.

Z15 – Zona de uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa

Zona de uso destinada estritamente à residência unifamiliar, em lote com área mínima de 5.000 m^2 (cinco mil metros quadrados), podendo ser construído área igual a 12% da área do lote, pois esta zona está localizada dentro da faixa de proteção e às margens das represas.

O objetivo da criação desta zona foi garantir densidade rarefeita (ocupação tipo chácaras) em glebas não urbanizadas e próximas ao limite da zona rural, a fim de manter o mais possível as condições naturais de topografia e vegetação, permitindo uma maior proteção para as áreas vizinhas das represas.

11

Z16 – Zona de uso coletivo de lazer

Zona de uso destinada exclusivamente ao lazer, em lotes com área mínima de 5.000 m^2 (cinco mil metros quadrados), podendo ser construído apenas o correspondente a 30% da área do lote.

O objetivo da criação desta zona foi permitir à população o acesso às margens de represas, com baixa densidade de ocupação, permitindo-se a implantação de restaurantes, serviços de aluguel de barcos, e outras atividades afins.

Z17 – Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e prédios residenciais com o máximo de nove andares (25 metros de altura).

Zona destinada a servir como gradação dos usos e da intensidade de ocupação nos limites de zonas estritamente residenciais, e também para garantir as características residenciais de áreas com média densidade. A área construída máxima no lote é igual à zona de uso Z2.

Z18 – Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa

Zona de uso predominantemente residencial, sendo permitido comércio e serviços de âmbito local e diversificado.
Esta zona tem a mesma característica da precedente (a Z17), sendo que, no entanto, permite além dos usos de âmbito local, alguns usos diversificados de comércio e serviços.

São enquadrados na Z18, os núcleos comerciais pertencentes a loteamentos aprovados, pois esta zona apresenta uma tipologia de usos mais compatível com uma vizinhança residencial.

A área construída permitida no lote é a mesma da zona de uso Z2.

A Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973, definiu quatro tipos de corredores para possibilitar o disciplinamento das atividades já implantadas e de tendências comprovadas. Foi efetuada uma análise das vias às quais se aplicaria o tratamento de "Corredor", de forma que esse enquadramento não se transformasse em instrumento de deterioração de áreas vizinhas.

São os seguintes os Corredores de Uso Especial:

Z8 – CR1 – I e II

Permitem o uso residencial unifamiliar e algumas atividades de serviços enumeradas na Lei, fazendo exigências especiais de vagas para estacionamento e acesso de veículos (Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980).

Z8 – CR2

Para atender às necessidades de um comércio mais diversificado, este tipo de corredor permite os usos de zona de uso Z2, com a exigência de gabarito de 15 metros e o máximo de três pavimentos (Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973).

Z8 – CR3

Tem as mesmas características das zonas de uso Z4, isto é, permite atividades de um subcentro regional, não permitindo, porém, oficinas mecânicas de funilaria, pintura, de auto-elétricos e de borracharia (Lei nº. 8.001, de 24 de dezembro de 1973).

Z8 – CR4

Tem as características da zona de uso lindeira, havendo, porém, uma regulamentação de acesso para veículos que, para determinadas categorias de uso, só poderá ser efetuado por via de circulação ou mediante abertura de via interna com largura mínima de nove metros de leito (Lei nº. 9.049, de 24 de abril de 1980).

Z8 – CR5

Este corredor foi criado com o objetivo de efetuar uma transição entre a zona Z1 e as demais zonas de uso; para tanto, possui características diferentes nos dois lados da via, de acordo com a zona de uso lindeira.

13

O lado da via pertencente à Z1 admite residências unifamiliares e escritórios; o lado oposto admite os usos da zona Z17. As áreas construídas máximas permitidas nos lotes, nas diferentes zonas de uso lindeiras, constam da Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981.

Z8 – CR6

De uso estritamente residencial, de densidade demográfica baixa. Este corredor também foi criado para proteger a zona Z1 e nele somente são permitidos usos residenciais com restrições diferentes nos dois lados da via.

O lado da via pertencente à Z1 somente admitirá residências unifamiliares, e, no lado oposto pertencente à outra zona de uso, somente serão admitidas casas e edifícios residenciais com o máximo de nove andares.
Este é essencialmente um corredor residencial, pois não admite qualquer outro tipo de atividade.

As áreas construídas máximas permitidas nos lotes do corredor constam da Lei nº. 9.411, de 30 de dezembro de 1981.

Nota:
A instalação de atividades referentes ao uso industrial e aquelas localizadas na região dos mananciais deverão atender também a legislação Estadual e Federal pertinentes.

14

Prefeitura do Município de São Paulo
Dr. Antonio Salim Curiati
Coordenadoria Geral de Planejamento
Eng. Lauro Rios

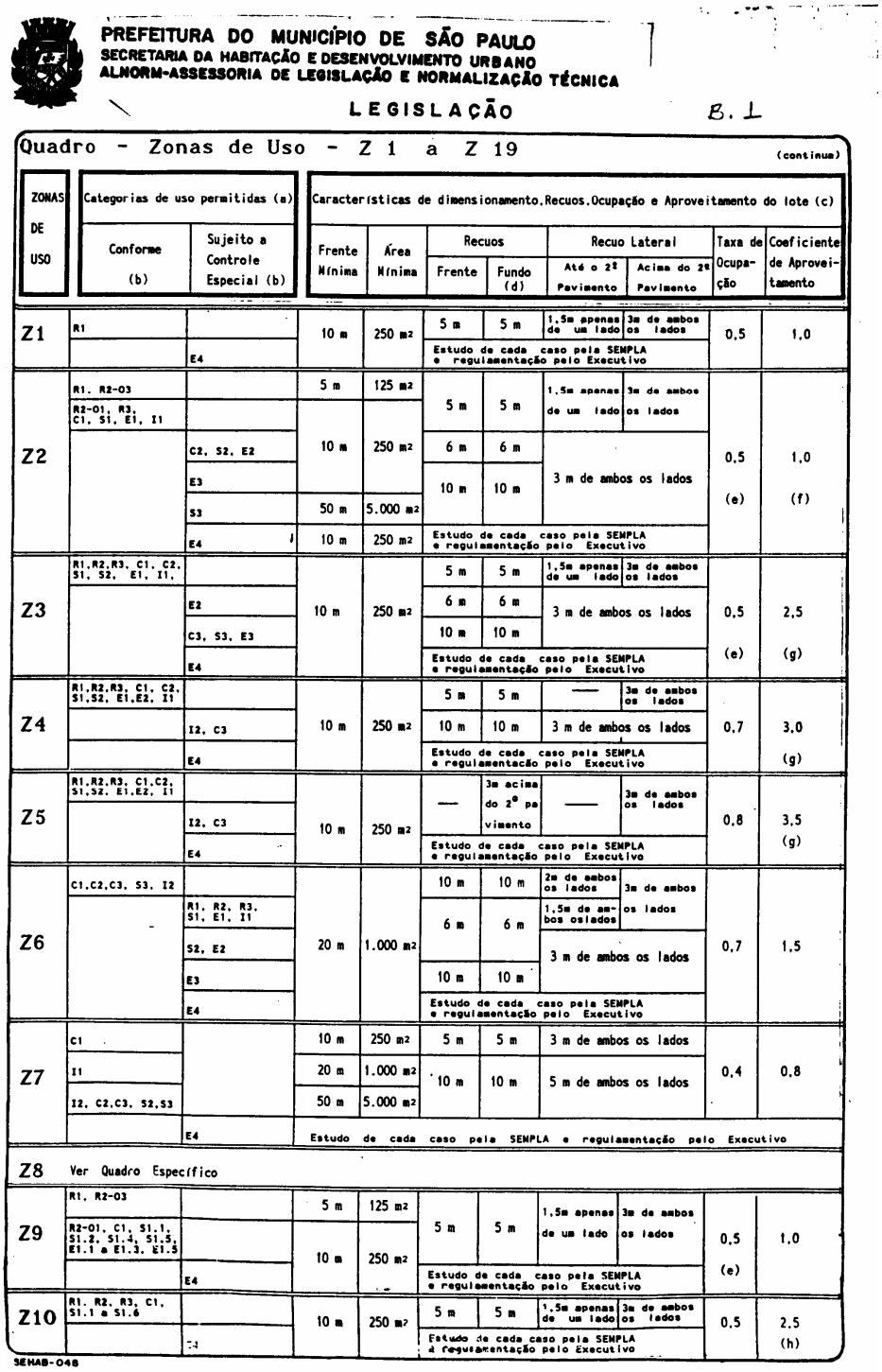
Departamento de Informações ao Planejamento/Diplan
Supervisão de Documentação e Divulgação/SDD
Departamento Normativo de Uso e Ocupação do Solo/Denuso
Supervisão de Uso e Ocupação do Solo

Produção editorial
SDD/Unidade de Veiculação
SDD/Unidade de Desenho

Colaboração especial
Diplan. Supervisão de Cadastro/Unidade de Cadastro de Zoneamento

15

Anexo 18. Resumo de indices urbanísticos da Lei de Zoneamento – SEHAB 1993



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO
ALNORM-ASSESSORIA DE LEGISLAÇÃO E NORMALIZAÇÃO TÉCNICA

LEGISLAÇÃO B.L

Quadro - Zonas de Uso - Z 1 a Z 19 (continua)

ZONAS DE USO	Categorias de uso permitidas (a)		Características de dimensionamento, Recuos, Ocupação e Aproveitamento do lote (c)							
	Conforme (b)	Sujeito a Controle Especial (b)	Frente Mínima	Área Mínima	Recuos Frente	Recuos Fundo (d)	Recuo Lateral Até o 2º Pavimento	Recuo Lateral Acima do 2º Pavimento	Taxa de Ocupação	Coeficiente de Aproveitamento
Z1	R1		10 m	250 m2	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3m de ambos os lados	0,5	1,0
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z2	R1, R2-03		5 m	125 m2	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3m de ambos os lados	0,5 (e)	1,0 (f)
	R2-01, R3, C1, S1, E1, I1		10 m	250 m2						
		C2, S2, E2			6 m	6 m	3 m de ambos os lados			
		E3			10 m	10 m				
		S3	50 m	5.000 m2						
		E4	10 m	250 m2	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo					
Z3	R1,R2,R3, C1, C2, S1, S2, E1, I1,		10 m	250 m2	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3m de ambos os lados	0,5 (e)	2,5 (g)
		E2			6 m	6 m	3 m de ambos os lados			
		C3, S3, E3			10 m	10 m				
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z4	R1,R2,R3, C1, C2, S1,S2, E1,E2, I1		10 m	250 m2	5 m	5 m	—	3m de ambos os lados	0,7	3,0 (g)
		I2, C3			10 m	10 m	3 m de ambos os lados			
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z5	R1,R2,R3, C1,C2, S1,S2, E1,E2, I1		10 m	250 m2	—	3m acima do 2º pavimento	—	3m de ambos os lados	0,8	3,5 (g)
		I2, C3								
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z6	C1,C2,C3, S3, I2		20 m	1.000 m2	10 m	10 m	2m de ambos os lados	3m de ambos os lados	0,7	1,5
		R1, R2, R3, S1, E1, I1			6 m	6 m	1,5m de ambos os lados			
		S2, E2					3 m de ambos os lados			
		E3			10 m	10 m				
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z7	C1		10 m	250 m2	5 m	5 m	3 m de ambos os lados		0,4	0,8
	I1		20 m	1.000 m2	10 m	10 m	5 m de ambos os lados			
	I2, C2,C3, S2,S3		50 m	5.000 m2						
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z8	Ver Quadro Específico									
Z9	R1, R2-03		5 m	125 m2	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3m de ambos os lados	0,5 (e)	1,0
	R2-01, C1, S1.1, S1.2, S1.4, S1.5, E1.1 a E1.3, E1.5		10 m	250 m2						
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z10	R1, R2, R3, C1, S1.1 a S1.6		10 m	250 m2	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3m de ambos os lados	0,5	2,5 (h)
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							

Revisado em 20/05/93

SEHAB-048

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO
ALNORM-ASSESSORIA DE LEGISLAÇÃO E NORMALIZAÇÃO TÉCNICA

LEGISLAÇÃO

Quadro - Zonas de Uso - Z 1 a Z 19 (continuação)

ZONAS DE USO	Categorias de uso permitidas (a)		Características de Dimensionamento, Recuos, Ocupação e Aproveitamento do lote (c)							
	Conforme (b)	Sujeito a Controle Especial (b)	Frente Mínima	Área Mínima	Recuos		Recuo Lateral		Taxa de Ocupação	Coeficiente de Aproveitamento
					Frente	Fundo (d)	Até o 2º Pavimento	Acima do 2º Pavimento		
Z11	R1, R2-03		5 m	125 m²	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3 m de ambos os lados	0,5 (e)	1,0 (f)
	R2-01,R3,C1,S1,E1		10 m	250 m²						
		C2, S2, E2	12 m	500 m²	6 m	6 m	3 m de ambos os lados			
		E3	15 m	1.000 m²	10 m	10 m				
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z12	R1,R2,R3, C1, C2, S1, S2, E1		10 m	250 m²	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3 m de ambos os lados	0,5 (e)	2,5 (h)
		E2	12 m	500 m²	6 m	6 m	3 m de ambos os lados			
		E3	15 m	1.000 m²	10 m	6 m				
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z13	R1, R2-03		5 m	125 m²	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3 m de ambos os lados	0,5	1,0 (i)
	R2-01,R3,C1,S1.1, S1.2,S1.3,S1.4,E1		10 m	250 m²						
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z14 (j)	R1, C1, S1, S2.2 E1, E2.2		25 m	2.000 m²	10 m	10 m	3 m de ambos os lados		0,26	0,26
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z15 (k)	R1		50 m	5.000 m²	10 m	10 m	10 m de ambos os lados		0,12	0,12
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z16 (l)	C2.2, S1.6, S2.5, S2.6, E1.2		50 m	5.000 m²	10 m	10 m	10 m de ambos os lados		0,1	0,2
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z17	R1, R2-03		5 m	125 m²	5 m	5 m	1,5m apenas de um lado	3 m de ambos os lados	0,5	1,0 (m)
	R2,R3,C1,E1,S1.1, S1.2, S1.3, S1.4		10 m	250 m²						
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z18	R1, R2-03		5 m	125 m²	5 m	5 m	1.5m apenas de um lado	3 m de ambos os lados	0,5	1,0 (m)
	R2, R3, C1,S1,E1, C2.1, C2.2		10 m	250 m²						
		C2.3,S2.1 a S2.5 S2.7, E2	12 m	500 m²	6 m	6 m	3 m de ambos os lados			
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							
Z19	R1, R2-01, R2-03 C1,C2,S1,S2,E1,I1		10 m	250 m²	5 m	5 m	—	3 m de ambos os lados	0,6	2,5
		E2, E3			10 m	10 m	3 m de ambos os lados			
		E4	Estudo de cada caso pela SEMPLA e regulamentação pelo Executivo							

OBSERVAÇÕES:

a) Para decodificar as categorias de uso ver Decreto 17.494/81.

b) Ver item III, art. 26 da Lei 8.001/73 e quadro 3A (uso conforme, não conforme e sujeito a contrôle especial.

c) Ver art. 39 da Lei 8001/73 , sem prejuízo de exigências maiores. Nova redação art. 1º da Lei 9846/85 - Lei 9419/82 e Resolução Codevim 10/82.

d) Ver parágrafo 4º do art. 19 da Lei 7.805/72, Resolução SEMPLA / CZ 115/85 e Lei 10.097/86.

e) Ver alínea "g" do art.17 da Lei 8.881/79.

f) Ver parágrafo 1º do art.18 da Lei 8.881/79.

g) Ver art.18 da Lei 8.881/79.

h) Ver art.7 da Lei 8.848/78 e Resolução SEMPLA CZ/78/82.

i) Ver parágrafo 1º do art.1º da Lei 9.411/81.

j) Ver art.15 da Lei 9.412/81.

k) Ver art.11 da Lei 8.769/78.

l) Ver art.12 da Lei 8.769/78.

m) Com restrição de gabarito de 25 m. de altura.

Revisado em 20/05/93

SEHAB-048