

OPERAÇÕES URBANAS E TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS CIDADES: O CASO DE SÃO PAULO*

Renato Balbim**
Larissa Campagner***

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal brasileira (CF) de 1988, os municípios do país foram transformados em entes da Federação e passaram a contar com enorme autonomia, inclusive fiscal e tributária, e a enfrentar grandes desafios, relacionados, sobretudo, ao uso e à ocupação do solo urbano. No entanto, tais desafios não vieram acompanhados dos recursos necessários, técnicos e administrativos, para fazer frente às mazelas existentes.

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

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

Essas intervenções, em habitação, saneamento e transportes, normalmente, são financiadas com recursos do governo federal ou por meio de empréstimos de organismos internacionais, que oneram o orçamento municipal e comprometem a aplicação de recursos em políticas distributivas e redistributivas, como educação, saúde e assistência social.

Diante deste cenário, diversos municípios buscam novas possibilidades de autofinanciamento das intervenções urbanas. E, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e dos limites para empréstimos, essas novas formas de financiamento devem partir fundamentalmente do próprio território municipal. Para tanto a gestão municipal se aplica em exercer o controle do uso e a regulação do solo urbano.

* A versão final deste texto contou com as valiosas contribuições de Vicente Correia Lima Neto, Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, a quem os autores agradecem fortemente.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria Técnica (Astec) da Presidência do Ipea.

*** Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

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

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

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

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

O solo criado foi tratado primeiramente na Carta do Embu, de 1976,¹ um documento fruto de encontro de urbanistas interessados que trabalhavam com as profundas mudanças pelas quais passava São Paulo à época e que buscavam propor modernizações em seus instrumentos. Um dos tópicos da Carta do Embu reza que “O criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional”.

Cabe destacar no rol destes instrumentos as operações urbanas consorciadas (OUCs), que têm como objetivo viabilizar intervenções de grande escala através de uma atuação concertada entre poder público e iniciativa privada. A OU trata da regulamentação de intervenções de grande impacto para a cidade, de modo que a competência para sua execução é exclusivamente do poder municipal, sendo necessário, para tanto, a instituição da operação através de lei que delimite a área objeto da operação, a qual deve, necessariamente, estar condicionada às diretrizes e às normas do Plano Diretor (PD).

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

Tal instrumento pode ser estratégico para possibilitar a recuperação das valorizações geradas pelas intervenções do poder público na medida em que permite a recuperação dos

1. *O direito e o solo criado*, notas taquigráficas da conferência pronunciada no Seminário sobre Solo Criado, promovido pela Fundação Prefeito Faria Lima (FPFL) – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), nos dias 28 e 29 de junho de 1976, em São Paulo, publicado in *O Solo Criado – Carta de Embu*. São Paulo: FPFL-Cepam, 1977. p. 95-102.

recursos investidos mediante exigência de contrapartida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, sempre proporcional ao benefício gerado.

A contrapartida pode ser através de pagamento pela regularização de construções, reforma ou ampliação, através da aplicação do instituto da contribuição de melhoria, e via Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. Além disso, a Prefeitura pode conceder ou negociar os novos limites de construção determinados pela lei da operação. Essa concessão é conhecida como outorga onerosa, instrumento também presente no Estatuto da Cidade.

Nos termos do Artigo 34 do estatuto, a lei específica que aprovar a OUC poderá prever a emissão, pelo município, de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

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

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

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

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

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

2 AS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

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

Em 1986 outra inovação é criada em São Paulo, as operações interligadas, Lei nº 10.209/1986, que também ficou conhecida como Lei do Desfavelamento, pois possibilitava a alteração dos padrões de uso e dos índices de aproveitamento em determinadas

áreas, tendo como contrapartida intervenções de interesse social e coletivo em outras áreas da cidade, como, por exemplo, aquelas relacionadas com a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) para alocação de população residente em assentamentos precários.

As operações interligadas foram suspensas em 1998 e declaradas inconstitucionais em 2000. Em 1995 foi criado o Programa do Direito a Moradia (Lei nº 11.733/1995) que possibilitava que a alteração do uso e dos índices tivesse suas compensações aplicadas no Fundo Municipal de Habitação (FMH), ou seja, que houvesse contrapartidas em dinheiro. No período, as interligadas proporcionaram 7.400 habitações, sendo a maior crítica aquela relacionada à localização das HIS na periferia.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 1990, vincula em seu Artigo 151, a exemplo do que acontece na Constituição, a função social com as regras do PD. Já no Artigo 152 há a autorização ao município para obter recursos junto à iniciativa privada para construção de obras e equipamentos através de OUs.

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

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

O PD de 1991, não aprovado, avançou no entendimento e na instrumentalização das OUs, contribuindo para a efetivação do seu uso ao longo dos anos 1990 e 2000.

O Estatuto da Cidade, de 2001, avança na formulação das OUs e, frente às discussões travadas em São Paulo, nessa época, acaba por definir que os recursos não oriundos das OUs não podem ser transferidos entre áreas. Neste momento Paraisópolis deixa de ser uma OU e passa a ser grafada como uma Zona Especial de Interesse Social (Zeis) no Plano Diretor Estratégico (PDE).

As OUs constituem, enfim, um instrumento poderoso de gestão social da valorização da terra em determinada área da cidade. Trazem elementos de maior transparência no trato do setor público, valorizam áreas urbanas e possibilitam a participação da sociedade em sua constituição e efetivação. Além disso, com as OUs, a aplicação dos recursos se dá apenas na área designada, em tese, na recostura do tecido socioespacial.

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

3 AS OUs VIGENTES EM SÃO PAULO

Em 2001 a Prefeitura Municipal de São Paulo fez uma crítica ao modelo de OUs tal como ocorria na cidade até então. Sobretudo no que se refere ao plano urbanístico, documento este que serve de base para a análise sintética, feita a seguir, de cada uma das operações.

As OUs vigentes no município são cinco² (mapa A.1): Faria Lima, Centro, Água Branca, Água Espraiada e Rio Verde-Jacu (que ainda não chegou a ser implementada). Cada uma destas OUs tem natureza, objetivos e interfaces diferentes, como será visto nas próximas subseções.

3.1 OU Centro

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

A Nova Operação foi instituída pela Lei nº 12.349/97, com um perímetro bem ampliado e aumento do Coeficiente de Aproveitamento (CA) que passou a ter seu limite em 6, além de uma série de incentivos, inclusive isenção de pagamento de contrapartida nos três primeiros anos.

A análise urbanística dos projetos propostos é feita caso a caso por um grupo intersecretarial da Prefeitura. As contrapartidas devem ser pagas em dinheiro, com recursos financeiros depositados numa conta administrada pela SP Urbanismo.³

A gestão da operação acontece através de uma comissão executiva mista (Prefeitura e Sociedade Civil), que decide prioridades e utilização de recursos. Devido à lei ter sido aprovada anteriormente ao Estatuto da Cidade, pode-se dizer que a gestão compartilhada se dá, nesse caso, de maneira inovadora.

Desde o início da vigência da OU Centro foram protocoladas 35 propostas, sendo 5 aprovadas, 9 indeferidas e 21 permanecem em análise ou sob custódia. Todas são solicitações de transferência de potencial construtivo de imóvel tombado. Além disso, outros projetos compraram potencial construtivo adicional, através do pagamento de outorga onerosa.

Com a última atualização disponível pela Prefeitura contendo dados apenas até 2009, as propostas para OU quanto à movimentação financeira até junho de 2011 estão disponibilizadas na tabela 1.

Apenas uma pequena parte dos valores arrecadados foi utilizada. Entre os principais projetos para os quais foram destinados recursos estão as intervenções de reurbanização da Praça do Patriarca, do Corredor Cultural, as desapropriações Nova Luz e Praça das Artes. Atualmente a requalificação da Praça Roosevelt tem recebido grande parte das verbas, com uma obra que pretende reinserir essa área de 18 mil metros quadrados na região central da cidade, sendo orçada em 40 milhões de reais com verba proveniente também de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

2. Apenas a OUC Água Espraiada foi elaborada após a aprovação do Estatuto da Cidade e, portanto, é a primeira que conta tanto com o Plano Urbanístico, como é também a primeira que utiliza os CEPACs como forma de aquisição de potencial construtivo adicional.

3. Desde 2009 a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), companhia municipal da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), passou por uma cisão. Hoje, parte da Emurb se chama SP Urbanismo e continua na mesma secretaria. A SP Obras, por sua vez, integra a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SIURB) e obras.

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

3.2 OU Faria Lima

A OU Faria Lima, prevista no PD de 1991, foi instituída pela Lei nº 11.732/1995, que previa além da construção do viário de ampliação da avenida que leva o mesmo nome, também a construção de HIS em outras áreas da cidade. Os recursos seriam provenientes de incentivos urbanísticos, em especial a concessão de potencial adicional de edificação. A área foi dividida em cinco subperímetros e em duas manchas: áreas direta e indiretamente beneficiadas (ADB e AIB).

A OU foi revista e vigora sob as Leis nº 13.769/2004 e nº 13.871/2004 e sob o Decreto nº 45.213/2004. Estão ainda associados à operação o Decreto nº 44.844/2004, que regulamenta a emissão de CEPACs para as OUCs, o Decreto nº 45.213/2004, que regulamenta a operacionalização da OUC Faria Lima e a Licença Ambiental Prévia nº 01/SVMA-G/1994.

Entre seus principais objetivos estão a implantação de melhoramentos viários ainda não executados naquele momento, previstos nas Leis nº 7.104/1968 (desde a Avenida Pedroso de Moraes até a confluência da Rua Nova Cidade com Avenida Hélio Pelegrino) e nº 8.126/1974 (interligação da Avenida Cidade Jardim com a Avenida dos Bandeirantes), implantação de melhoramentos referentes a planos de interligação do sistema viário constantes de leis em vigor e situados dentro do perímetro de abrangência, algumas obras, equipamentos públicos e áreas verdes. Além disto, 10% do total arrecadado devem ser utilizados na construção de HIS onde indicado pelos órgãos competentes.

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

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

Quanto aos recursos financeiros, dados atualizados em agosto mostram a expressiva arrecadação desta OU, principalmente após a aprovação da utilização dos CEPACs, com a revisão de lei em 2004. Boa parte dos valores arrecadados ainda continua em caixa, como mostra a tabela 1.

TABELA 1

Resumo das operações financeiras das OUCs no município de São Paulo

(Em R\$)

	OU Centro	OU Faria Lima	OU Água Branca	OU Água Espreitada
Entradas	24.378.378,37	1.787.974.241,40	146.369.781,57	1.363.101.410,35
Transferência de potencial construtivo de imóvel tombado	118.258,87			
Outorga onerosa	24.260.119,50	420.487.635,64	119.863.738,25	
Leilão de CEPAC		1.047.908.464,18		1.159.921.713,00
CEPAC - colocação privada		140.971.609,42		55.030.819,86
Outras entradas		597.384,05		
Receita financeira líquida	8.876.603,46	178.009.148,11	26.506.043,32	148.148.877,49
Saídas	8.189.634,17	1.028.151.073,18	13.542.429,11	445.188.509,42
Obras e serviços	2.988.721,82	678.060.484,48	7.575.700,03	355.049.240,42
HIS-Real Parque		16.999.944,77		6.896.704,59
Taxa de administração	1.045.204,09	74.951.367,05	1.692.686,83	42.135.848,53
Despesas bancárias, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e outros	138.515,33	3.432.662,79	3.720.560,58	1.440.830,20
Desapropriação	4.017.192,93	155.862.332,53	553.481,67	16.603.851,75
Desapropriação – HIS		7.525.291,12		23.062.033,93
Transporte Coletivo - Metrô		91.318.990,44		
Saldo final	16.188.744,20	759.823.168,22	132.827.352,46	917.912.900,93

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <<http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimento urbano/>> Elaboração dos autores com a colaboração de Vicente Correia de Lima Neto.

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

A OU trouxe uma alta dinamização do mercado imobiliário e forte valorização da terra, com o metro quadrado de terreno atingindo o valor mais alto da cidade nesta região. As incorporadoras tiveram seus investimentos concentrados em alguns setores. Edifícios de diferentes usos, previstos na proposta, não foram construídos. Há forte concentração de edifícios não residenciais. Como resultado, atualmente a região é bastante congestionada, em ruas estreitas e com poucas ofertas de espaços públicos de qualidade, apesar do altíssimo padrão de seus edifícios.

O fato de a OU prever aplicação de verba em HIS, mas não exigir que esta verba seja investida em habitação na própria área da operação, auxiliou na expulsão de moradores de mais baixa renda, não revertendo também a prosperidade em vantagens sociais, mas sim em concentração de benefícios.

3.3 OU Água Branca

A OU Água Branca foi prevista no PD 1991 e instituída pela Lei nº 11.774/1995, porém ainda hoje não existe decreto regulamentador para ela. Entre seus objetivos podem ser enumerados: *i*) manutenção de empregos; *ii*) aumento do setor terciário; *iii*) plano e obras de macrodrenagem da região, localizada na várzea do rio Tietê; *iv*) complementação do sistema

viário; v) realocação moradores de favelas em pequenos conjuntos de HIS na área, através da implantação de 630 unidades; e vi) promoção da ocupação racional dos espaços vazios ou subutilizados, com a criação de áreas verdes.

A gestão da OU é feita pela SP Urbanismo e a lei prevê ainda a possibilidade de que os incentivos urbanísticos sejam pagos por meio da realização de obras, com seus benefícios analisados caso a caso, por um grupo intersecretarial da Prefeitura. Além disso, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), instituída apenas a partir do PDE de 2002, delibera sobre aprovação dos projetos e obras. Os recursos financeiros são depositados em fundo administrado pela Prefeitura e o conselho do fundo (composto por secretarias municipais) decide onde aplicar os recursos.

A lei prevê um estoque de área adicional de construção de 1.200.000 metros quadrados, sendo 300.000 metros quadrados para residencial e 900.000 metros quadrados para não residencial. Em julho de 2007, para o residencial haviam sido consumidos 165.022,34 metros quadrados, e havia 332.642,03 metros quadrados em análise. Já para os estoques não residenciais, 217.299,50 metros quadrados haviam sido consumidos e 136.521,72 metros quadrados estavam em análise.

Os recursos ainda são pagos como outorga onerosa, pois esta operação urbana ainda não prevê a utilização de CEPACs. A tabela 1 apresenta a arrecadação em agosto de 2011. Os números mostram que apenas uma pequena parte da verba foi utilizada, mesmo boa parte dela estando em caixa desde 2006. Os investimentos realizados foram gastos com projetos e pequenas obras, quase apenas em manutenção de calçadas, e outras. Não existe um projeto urbanístico desenvolvido previamente à aprovação da lei, mas há um programa das obras a serem realizadas. Neste momento está em andamento a obra do Terminal Barra Funda, que contempla a reurbanização do seu entorno.

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

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

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

3.4 OU Água Espriada

A Operação foi prevista no PD de 1991, sendo a primeira na cidade de São Paulo aprovada após o Estatuto da Cidade. Ela foi instituída pela Lei nº 13.260/2001 e regulamentada pelo Decreto nº 44.845/2004.

Sendo a primeira OU pós-Estatuto da Cidade, ela traz algumas inovações, como um programa de intervenções minimamente baseado em projeto urbanístico, diretrizes urbanísticas por setor, equivalência de CEPAC por setor, necessidade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e gestão compartilhada.

Entre seus principais objetivos estão: *i*) o estabelecimento de um plano urbanístico; *ii*) a qualificação do espaço público; *iii*) a previsão de formas de ocupação de acordo com características e potencialidades de cada setor; *iv*) a elaboração de um plano de intervenções no sistema viário; *v*) a previsão de formas de atendimento à população que mora em assentamentos precários; e *vi*) a implantação de sistema de áreas verdes e de espaços públicos.

A gestão da operação é realizada também pela SP Urbanismo, mas com o acompanhamento do conselho gestor composto por poder público e sociedade civil. A entrada das propostas se faz pela SEHAB, que analisa as exceções e quantifica os CEPACs equivalentes à contrapartida. A expedição de alvarás está condicionada à apresentação do certificado de pagamento em CEPACs.

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

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

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

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

3.5 OU Rio Verde-Jacu

A OU Rio Verde-Jacu é a única na região Leste da cidade, e foi instituída pela Lei nº 13.872/2004 e pelo Decreto nº 45.082/2004. Entre seus principais objetivos estão: *i*) interligar polos produtores, industriais e de serviços, e o Porto de Santos ao Aeroporto de Guarulhos; *ii*) induzir a formação de centros de comércio e serviços; *iii*) implantar áreas verdes no entorno dos córregos; *iv*) induzir a verticalização para renda média recuperando tipologias arquitetônicas que permitam maior permeabilidade do solo e a arborização dentro dos lotes; e *v*) interligar centralidades através de uma rede de vias coletoras.

Além disso, pretende-se desenvolver e implementar projetos-piloto em áreas estratégicas, como o entorno do Pátio Itaquera do Metrô, ao longo da extensão da Radial Leste e na Zona Industrial de Itaquera.

Esta OUC traz uma inovação para a gestão de OUs em São Paulo que é a previsão de um escritório técnico que aprovaria propostas de adesão, analisaria e aprovaria projetos das edificações, expediria licenças necessárias ao funcionamento e faria interlocução com agentes. A gestão seria também acompanhada pelo comitê gestor misto (Prefeitura e sociedade) que estabeleceria prioridades e forma de utilização dos recursos.

O estoque de área adicional de construção está limitado a 3.570.000 metros quadrados. A área foi dividida em dez setores, cada um com seus estoques máximos. São 2.385.000 metros quadrados para uso residencial e 1.185.000 metros quadrados para usos não residenciais.

A OUC Rio Verde-Jacu não chegou a ser utilizada, pois não foram realizados o EIA e o Relatório de Impacto no Meio Ambiental (Rima). Atualmente ela continua inativa e está sendo proposta como uma nova OU, junto com outras duas que, neste momento, contam com o edital de licitação para contratação de estudos urbanísticos e de viabilidade econômica.

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

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

4 ANÁLISE DAS OUS E DO DESENVOLVIMENTO URBANO

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

Além disso, mesmo previstos setores diferentes nas OUs, o instrumento não foi capaz de conduzir os investimentos ao longo de toda a área coberta pelos projetos. Alguns setores recebem grande parte dos novos empreendimentos, ficando outros até mesmo intocados. Há inclusive a tendência de investimento concentrado em uma região específica e sem um uso específico, mostrando-se as operações atuais ineficazes no sentido de incentivar o uso misto.

Ainda fica claro que os recursos arrecadados demoram a ser aplicados, ficando por anos em caixa, sem que investimentos sejam realizados. O caso mais alarmante é o da OU Água

Branca, onde parte destes recursos está em caixa desde 2006 (tabela 1). Prever prazos para a aplicação dos recursos poderia ser de grande utilidade, como poderia também ser uma forma de conseguir dar outro destino aos recursos das OUs.

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

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

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

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

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

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

A análise das OUCs de São Paulo, em contraposição aos princípios associados a esse instrumento e às possibilidades que o mesmo carrega, sobretudo de agregar toda uma série de outros instrumentos, conforme anteriormente sublinhado, revela que o que vem acontecendo é a utilização das OUCs como “maquiagem” para uso dos CEPACs, o mecanismo mais rentável ao capital privado de implementação da outorga onerosa, que no caso das OUCs/CEPACs passa a ser negociada pelo próprio mercado.⁴

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

Hoje, parcela significativa do território da cidade de São Paulo está inscrita como de OUCs, algo acima de um quarto. A julgar por aquilo que vem sendo feito e em comparação com o

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

potencial do instrumento, verifica-se a possibilidade das OUCs serem instrumentos de aprofundamento da fragmentação urbana, de geração de segregação socioespacial, de concentração de lucros e, por fim, de geração de deseconomias urbanas como no caso da OU da Faria Lima.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

BALBIM, R. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Ipea, jan./jun. 2010.

KRAUSE, C.; BALBIM, R. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e sua produção social. **Desafios e perspectivas**, Ipea, 2010.

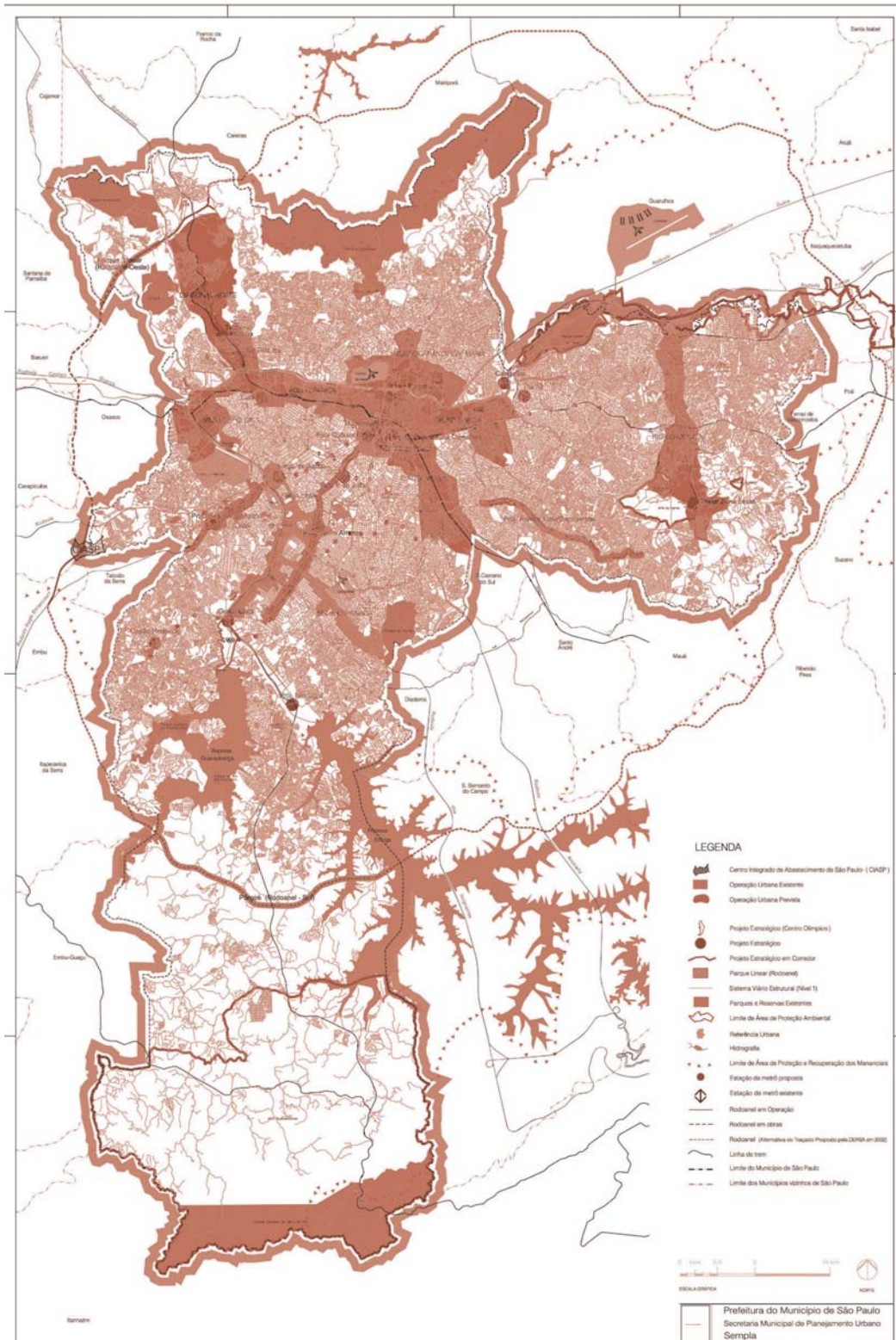
SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994a.

VIZZOTTO, A. A outorga onerosa do direito de criar solo: da carta do Embu ao estatuto da cidade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 18, jun./jul. 2008.

ANEXO

MAPA A.1

OUs no município de São Paulo



Fonte: Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/desenvolvimentourbano/mapa/09_operacoes_urbanas.jpg>