

Operações Urbanas:

O que podemos aprender com a
experiência de São Paulo?

Camila Maleronka (CSD/HUD)
Jason Hobbs (CSD/HUD)

Gerência de Mudança do Clima
e Desenvolvimento Sustentável

Divisão de Habitação e
Desenvolvimento Urbano

NOTAS
TÉCNICAS Nº
IDB-TN-1355

Operações Urbanas:

O que podemos aprender com a
experiência de São Paulo?

Camila Maleronka (CSD/HUD)

Jason Hobbs (CSD/HUD)

Dezembro, 2017

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Maleronka, Camila.

Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo?
/ Camila Maleronka, Jason Hobbs.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 1355)

Inclui referências bibliográficas.

1. City planning-Brazil. 2. Land use, Urban-Brazil-Planning. 3. Urban policy-Brazil.

I. Hobbs, Jason. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Habitação
e Desenvolvimento Urbano. III. Título. IV. Série.

IDB-TN-1355

JEL Code: O18,, O22, R39, R30

Palavras chave: CEPAC, Finance-driven developer, contributions, Brazil, São Paulo, Joint
Urban Operation, city statue, land value capture, Ministry of Cities, OUC Faria Lima,
OU Água Branca, OU Centro, OUC Água Espraiada, Gerência de Mudança do Clima
e Desenvolvimento Sustentável, Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons
IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) ([http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/
legalcode](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode)) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é
permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à
arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a
atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o
usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco
Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Operações Urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo?

CAMILA MALERONKA

JASON ANTHONY HOBBS (CO-AUTOR)

Dezembro de 2017



Operações Urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo?

CAMILA MALERONKA

JASON ANTHONY HOBBS (CO-AUTOR)

Dezembro de 2017

Agradecimientos

Agradecemos o apoio técnico de Ana Lucia Camargo e Pollyane Cristiana Moreira, enquanto Fernando Torres e Alessandra Bellotto ofereceram apoio editorial, já Emilia Rocha Aragon e Suélem Barroso trouxeram auxílio editorial e de formatação.

Leticia Teixeira, Philip Keefer, Huascar Eguino, Ana Lucia Dezolt, e Martim Smolka fizeram valiosos comentários em versões anteriores do estudo, enquanto Tatiana Lizon, Javier Leon, Robin Rajack, José Brakarz, Luis Ramos, Carolina Bayma Cavalcanti, Egláisa Pontes Cunha, Flavia Leite e Vladimir Ávila fizeram importantes contribuições em diversos estágios do estudo. Gostaríamos de agradecer as instituições parceiras do projeto, a saber São Paulo Urbanismo e o Ministério das Cidades, pela cooperação e por compartilharem os dados necessários para a elaboração deste documento.

Também gostaríamos de agradecer às seguintes pessoas por suas contribuições em reuniões técnicas ou discussões individuais que estavam nestes cargos em 2015: Antônio Carlos Cintra do Amaral Filho, procurador geral do Município de São Paulo; Rodrigo Vieira Fonai, especialista em CEPAC da Diretoria de Mercado de Capitais e Infraestrutura do Banco do Brasil; Marcoantonio Marques de Oliveira, secretário adjunto de Finanças e Desenvolvimento da Prefeitura de São Paulo; Ana Paula Bruno, gerente de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades; Valter Caldana, professor doutor da FAU Mackenzie; Maristella de Freitas Val Diniz, diretora executiva do GTIS Partners; Mauro Teixeira Pinto, diretor da TPA Empreendimentos e coordenador do GeoSecovi; João da Rocha Lima, professor titular da Real Estate da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; Alessandro Vedrossi, diretor executivo de Coordenação de Negócios da Brookfield Incorporação; Fábio Dória Scatolin, secretário Municipal de Planejamento e Administração da Prefeitura de Curitiba; Gustavo Partezan Rodrigues, diretor da São Paulo Urbanismo e Alberto Gomes Silva, diretor-presidente da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro.

Por último, os autores agradecem aos participantes da sessão de validação dos estudos de *background papers* que discutiram, respectivamente, os três documentos listados abaixo a partir de apresentações elaboradas pelos autores a seguir. Adicionalmente, a mesa redonda discutiu uma versão preliminar desta nota técnica.

- ▶ “Impacto das Operações Urbanas sobre as Finanças Públicas Municipais: Evidências a partir da experiência de São Paulo”, Domingos Pires;
- ▶ “Estratégias de atendimento habitacional implementadas no âmbito das Operações Urbanas em São Paulo”, Ricardo Pereira Leite;
- ▶ “Adesão do mercado imobiliário às Operações Urbanas Paulistas”, Fernando Souza.

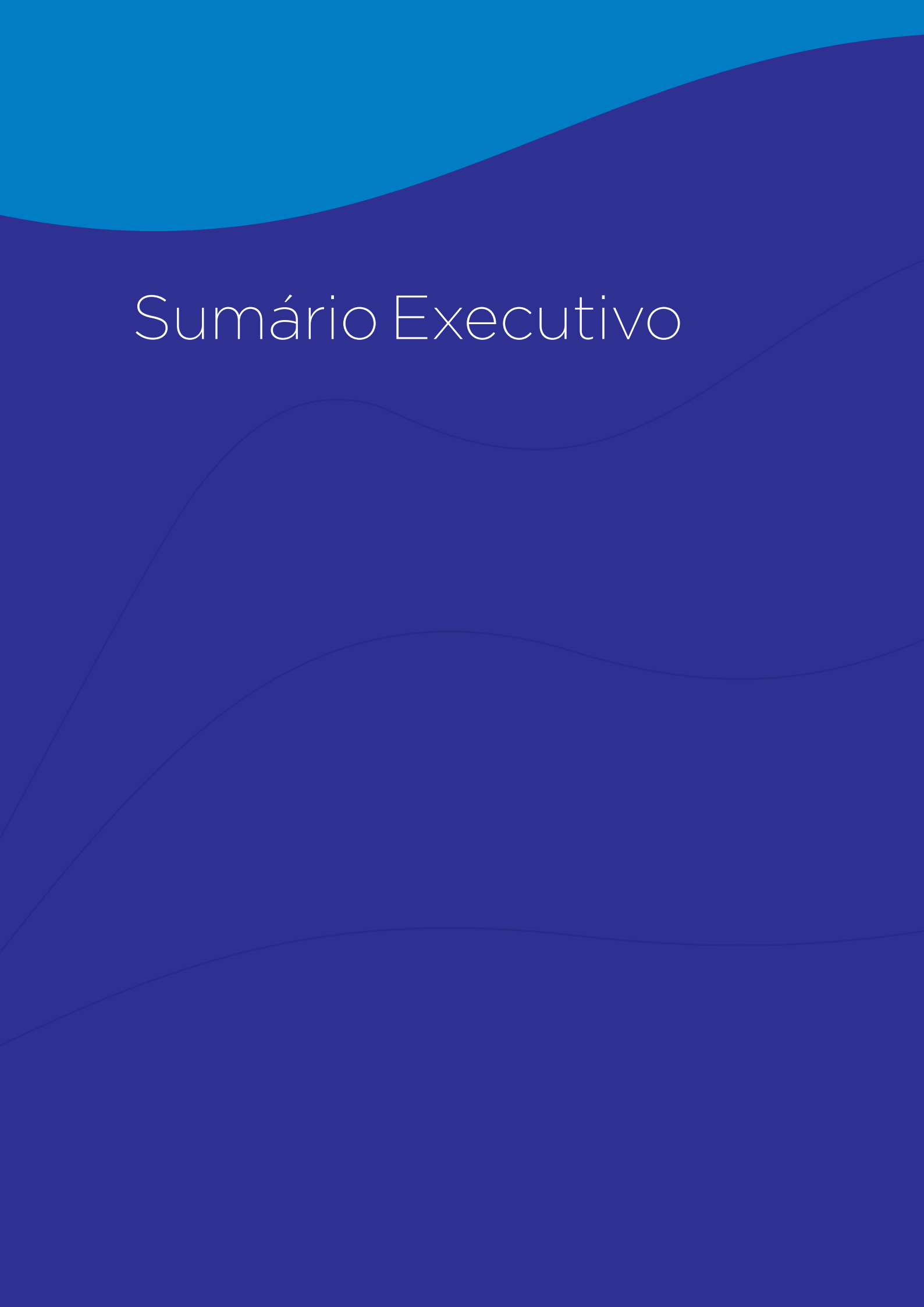
SOBRE OS AUTORES

Camila Maleronka

É arquiteta e urbanista, graduada em Administração Pública, mestre em Habitação e doutora em Urbanismo. Foi gerente de estudos econômicos na SP Urbanismo. É colaboradora do Lincoln Institute of Land Policy, consultora do BID e do Banco Mundial nas áreas de urbanismo e financiamento urbano. Desde 2013 trabalha na P3urb, empresa de estruturação de projetos imobiliários.

Jason Anthony Hobbs

É especialista em Desenvolvimento Urbano e Habitação do BID, onde é responsável pelo desenho, implementação e avaliação de projetos de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil - tanto no nível federal quanto subnacional. Seu trabalho é focado nos aspectos de reabilitação e revitalização dos centros urbanos, habitação de baixa renda, desenvolvimento integrado de áreas degradadas e melhoramento de bairros.



Sumário Executivo



Grande parte dos municípios brasileiros convive, de um lado, com gargalos de infraestrutura construídos a partir de processos de crescimento rápido, e de outro, com um quadro generalizado de falta de fundos para investimento. Assim, um dos desafios mais prementes enfrentados pelas cidades hoje é como financiar a infraestrutura necessária para prover serviços básicos para uma crescente população urbana.

Em resposta, vários municípios brasileiros começaram a explorar oportunidades para aumentar o investimento em infraestrutura por meio de instrumentos de gestão da valorização da terra, como o solo criado, operações interligadas e operações urbanas. Em termos financeiros, algumas das experiências mais significativas até hoje ocorreram no município de São Paulo, onde apenas duas operações urbanas (Faria Lima e Água Espreiada) arrecadaram mais de US\$2.9 bilhões para investimentos em serviços e infraestrutura urbana, que incluíram melhoria de ruas, execução de redes de drenagem, construção e melhoria de espaços públicos, construção de habitação social, ampliação do transporte público, entre outros. Mesmo com resultados tão expressivos, surpreendentemente, pouco se sabe sobre os diferentes modelos de gestão e instrumentos financeiros que foram concebidos e que evoluíram ao longo das últimas duas décadas.

Esta publicação é fruto de uma pesquisa contratada pelo BID em 2015 que se dedicou ao estudo e avaliação das operações urbanas implementadas na cidade de São Paulo, cuja experiência comumente se confunde

com o próprio instrumento. O objetivo da pesquisa foi identificar os atributos de viabilidade de Operações Urbanas Consorciadas, evidenciados a partir da experiência paulistana, e registrar as lições e recomendações que se podem tirar a partir do estudo de caso das quatro operações urbanas vigentes no município: Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espreiada.

A análise realizada nesta nota técnica indica a relevância da operação urbana consorciada como instrumento de planejamento e gestão urbana, que, se corretamente usado, tem potencial para direcionar o crescimento de uma cidade. A importância da ferramenta decorre não apenas da possibilidade de arrecadar recursos para financiar as intervenções desejadas, mas também e principalmente por reunir atributos capazes de viabilizar transformações urbanas estratégicas, alinhadas às diretrizes da política urbana do município.

A partir da experiência paulistana ficou claro, contudo, que o sucesso de uma operação depende primordialmente de como ela é planejada, assim como de sua gestão. Uma Operação não é autônoma e a dinâmica que se estabelece em seu território depende das definições gerais de planejamento urbano. Isto é, o direcionamento da atividade imobiliária para uma Operação depende da regulação das alternativas no restante da cidade. Eventuais problemas de planejamento e de execução que existiram e foram identificados neste trabalho não podem ser classificados como falhas do instrumento em si, mas sim do modo como foi implementado.

Índice

AGRADECIMENTOS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	6
1. INTRODUÇÃO	10
2. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: HISTÓRICO DO INSTRUMENTO	16
2.1 Visão geral	17
2.2 Breve histórico da experiência paulistana	18
2.3 Operações interligadas e o conceito do “solo criado”	20
2.4 As primeiras operações urbanas paulistanas	25
2.4.1 Anhangabaú: a primeira experiência	25
2.4.2 Água Branca: aprendizado	26
2.4.3 Faria Lima: sucesso financeiro	27
2.5 Lei Nacional: marco que consolida o instrumento	28
3. ESTUDO DE CASO DE QUATRO OPERAÇÕES URBANAS PAULISTANAS (1991-2015)	32
3.1 Dimensão e setores	35
3.2 Potencial de construção adicional e estrutura de financiamento	36
3.3 O impacto na habitação e as regras para moradia popular	38
3.4 Incentivos urbanísticos para o setor privado	42
3.5 Oportunidades e alternativas para o desenvolvimento imobiliário	43
3.6 Estrutura de contrapartida	45
3.7 Destino do dinheiro	46
3.8 Estrutura de gestão	47
3.9 Adesão e receitas financeiras	48
4. OPERAÇÕES URBANAS: LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES A PARTIR DA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO	52
4.1 O papel do mercado imobiliário	54
4.2 Potencial interesse social	55
4.3 Gestão das contrapartidas	55
4.4 Planejamento e gestão	56

1

Introdução



A partir de meados da década de 1980, em um contexto de crise fiscal e diante da necessidade de assumir responsabilidades que antes estavam a cargo do governo federal, vários municípios brasileiros começaram a explorar alternativas para viabilizar investimentos em infraestrutura urbana. Foi nesse contexto que se desenvolveram os primeiros instrumentos por meio dos quais os municípios passaram a vender potencial construtivo, ou seja, a negociar direitos de construção com os interessados, o que permitiu a realização de investimentos em infraestrutura urbana sem comprometer o orçamento tradicional do município.

Tais instrumentos tomaram como base o conceito do “solo criado”, concebido na década de 1970. Partindo dessa ideia comum, foram propostos e experimentados localmente diversos modelos e formatos diferentes, que assumiram nomenclaturas diversas. Dentre eles se destacam as operações interligadas e as operações urbanas.

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade² consolidou uma orientação única para os municípios brasileiros quanto às diretrizes gerais para a política urbana, incluindo um capítulo sobre instrumentos urbanísticos. Aí se identificou a intenção de reunir as experiências e homogeneizar conceitos, contribuindo para a segurança jurídica da aplicação dos instrumentos. A regulamentação nacional das operações urbanas no Estatuto da Cidade tomou como referência a experiência paulistana da década de 1990. Desde então, chamado oficialmente de “operação urbana consorciada” (OUC), esse instrumento vem sendo adotado em algumas das maiores cidades do Brasil, como São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, para viabilização de projetos urbanos em parceria com o setor privado.

De acordo com a legislação, a motivação para o uso do instrumento deve ser a viabilização de projetos que tenham como objetivo a realização de

² Lei nacional que regulamenta os capítulos de política urbana da Constituição Federal de 1988 (Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

transformações urbanísticas estruturais; melhorias sociais; e valorização ambiental. Para a implementação de uma OUC é preciso que o Plano Diretor do município traga a previsão da utilização do instrumento. Então, cada Operação deverá ser regulamentada por uma lei específica, que detalha o projeto urbano e estabelece as regras e condições para sua implementação.

Para que se tenha uma ideia da dimensão que esses projetos podem assumir, apenas duas operações paulistanas – Faria Lima e da Água Espraiada – arrecadaram mais de R\$ 4 bilhões entre 2004 e 2015. Esses recursos foram aplicados em obras como urbanização de favelas, implantação de linhas de metrô, construção de pontes, viadutos, realização de melhoramentos viários, construção de ciclovias, praças e outras intervenções em espaços públicos.

“O USO DO INSTRUMENTO DEVE SER A VIABILIZAÇÃO DE PROJETOS QUE TENHAM COMO OBJETIVO A REALIZAÇÃO DE TRANSFORMAÇÕES URBANÍSTICAS ESTRUTURAIS; MELHORIAS SOCIAIS; E VALORIZAÇÃO AMBIENTAL.”

As operações não devem ser vistas como uma exceção à lei, mas sim como uma iniciativa do município para direcionar o desenvolvimento imobiliário para uma determinada região — em detrimento de outras áreas —, tendo como objetivo o crescimento mais ordenado da cidade, sempre tomando como referência as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor.

A análise da experiência acumulada feita neste trabalho demonstra que a iniciativa privada pode não responder ou demorar a responder aos incentivos desenhados em uma operação urbana. Nestes casos, as adesões³ são reduzidas e/ou lentas. As evidências indicam que as operações urbanas não criaram a demanda por empreendimentos imobiliários. O que elas fizeram, nos casos em que incentivos e restrições foram adequados, foi organizar parte dessa demanda.

Os CEPACs contam com registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), órgão que regula o mercado de capitais no Brasil. São vendidos em leilões ou transações privadas e podem ser adquiridos e vinculados a um terreno dentro de uma determinada Operação urbana. Não é necessário ter licenciamento prévio de um projeto de edificação para compra do título. Essa característica de valor mobiliário permite que os CEPACs sejam negociados livremente depois do leilão original feito pela prefeitura. É possível também que um agente financeiro, que não seja o empreendedor que vai usar o título no momento da construção, também compre os títulos no mercado ou mesmo no leilão inicial. Há um lance mínimo estabelecido pela Prefeitura no momento da emissão dos títulos, no entanto, o preço efetivo de arremate e também de negociação no mercado secundário é determinado pela relação entre oferta e demanda.

Outro desafio que se coloca para o gestor público é acertar o tamanho das áreas que serão escolhidas, de forma que as obras e outras intervenções que venham a ser feitas na região de fato sejam percebidas pela população envolvida e resultem nos objetivos previstos pelo Plano Diretor e pela própria Operação.

A escolha da melhor ferramenta para levantar os recursos também é algo que deve ser analisado caso a caso. Uma opção é o pagamento de outorga ao município a cada licença de novo empreendimento. Outra é a venda antecipada ao público interessado de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

³ A adesão a uma Operação Urbana se efetiva no momento do licenciamento dos empreendimentos imobiliários propostos no perímetro de cada Operação. Ao aderir a uma Operação Urbana o empreendedor imobiliário se compromete a pagar as contrapartidas correspondentes aos benefícios pleiteados.

O CEPAC é um título de valor mobiliário que pode ser emitido pelo município no âmbito de uma Operação Urbana Consorciada. Ele funciona como uma moeda de troca para pagamento de contrapartidas por direitos adicionais de construção. Isto é, respeitados os limites máximos estabelecidos pela Operação, o interessado em ampliar o potencial

construtivo de seu terreno deve trocar CEPACs por metros quadrados adicionais de construção, vinculando os títulos ao seu terreno.

O dinheiro arrecadado com a venda dessas contrapartidas destina-se a financiar obras na região, previstas no plano da Operação, como exemplifica a FIGURA 1, retirada no site da Prefeitura de São Paulo⁴.

↓ FIGURA 1: EXEMPLO DE FUNCIONAMENTO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA.

Fonte: Prefeitura de São Paulo.



Outro aspecto importante é que a compra do CEPAC ou pagamento de algum tipo de contrapartida só é devido por aqueles que quiserem usar o direito de construção ampliado previsto em cada Operação. Isso significa que é possível empreender em uma área de operação urbana sem comprar o CEPAC, desde que se respeite o limite de construção previsto como gratuito para aquela região da cidade.

Nesta nota técnica, são analisadas de forma crítica e comparada quatro experiências de operações urbanas desenvolvidas em São Paulo. A primeira Operação Urbana aprovada na cidade foi a Anhangabaú, em 1991. Em 1997, esta operação foi revista e seu perímetro foi incorporado à Operação Urbana

Centro. Em 1995 foram aprovadas outras duas operações: Faria Lima e Água Branca. Ambas já foram atualizadas em linha com o Estatuto da Cidade, a primeira em 2004 e a segunda em 2013. Por fim, a primeira OUC aprovada no país após a regulamentação nacional foi a Água Espraiada, em dezembro de 2001.

Com diferenças importantes entre si, estas quatro operações apresentam resultados expressivos que podem indicar caminhos para a utilização do instrumento em outros contextos e por outros municípios. Porém, há relativamente pouca informação sistematizada sobre a experiência acumulada. Por exemplo, pouco se sabe sobre os diferentes modelos de gestão

4 http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/noticias/?p=19287

e instrumentos financeiros que foram concebidos e que evoluíram ao longo das últimas duas décadas.

Esta nota técnica organiza o conhecimento acumulado sobre as operações urbanas paulistanas, sistematizando evidências e apontando lições e recomendações para desenvolvimentos futuros. O texto está organizado em três seções, além desta introdução.

Na próxima seção há uma revisão bibliográfica sobre projeto urbano, o histórico do instrumento no Brasil e também as características iniciais das primeiras experiências de operações em São Paulo. Em boxes ao longo do texto, são apresentadas também referências a exemplos internacionais de adoção de instrumentos

análogos, em países como França, Japão, Colômbia, Canadá e Estados Unidos. Eles ajudam a evidenciar, ainda que sem entrar nos detalhes de cada caso, que o modelo adotado no Brasil tem características próprias e, ao mesmo tempo, atestam que não existe uma maneira única de se realizar esse tipo de intervenção.

A seção seguinte concentra o estudo de caso das quatro operações, com a descrição de dimensão e organização em setores, arrecadação financeira, destino dos recursos e estrutura de gestão. Por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais e algumas lições e recomendações, sistematizadas a partir da análise dessas experiências.

52

Operação urbana
consorciada: histórico
do instrumento



2.1. VISÃO GERAL

A operação urbana consorciada (OUC) é um instrumento urbanístico previsto na legislação brasileira para a intervenção em trechos do território. Este instrumento está referenciado internacionalmente com a temática do projeto urbano contemporâneo. Contudo, apesar de podermos enquadrar as Operações Urbanas Consorciadas dentro deste grande tema, é preciso considerar as especificidades dos projetos viabilizados por meio deste instrumento. Intervenções muito diversas entre si, realizadas em diferentes partes do mundo, acabam sendo classificadas sob a denominação comum de “projetos urbanos”.

Do ponto de vista teórico, a literatura indica que o que se entende por projeto urbano contemporâneo é uma noção aberta⁵, que comporta várias abordagens e está mais vinculada aos processos de definição e execução da intervenção do que a suas formas ou resultados. Mesmo em relação aos processos,

não há uma fórmula única. Intervenções similares podem ser viabilizadas por meios muito distintos por conta de características locais, tais como marco jurídico, experiências anteriores, capacidade técnica e financeira disponíveis, dentre outros fatores.

Entre as intervenções que podem ser incluídas nesta grande temática de projetos urbanos estão: a busca de novas funções para áreas industriais de cidades e para infraestruturas obsoletas, a reabilitação de centros históricos ou a construção de novas centralidades.

A escala dos projetos também varia, assim como o tipo de agente envolvido no seu desenvolvimento. As formas institucionais de cooperação instituídas entre organizações públicas, semi-públicas e diferentes atores privados, com o fim de planejar e implementar esses projetos complexos, também diferem conforme o contexto da intervenção.

É possível identificar algumas semelhanças e diferenças entre as diversas abordagens de projetos urbanos nos boxes que relatam as experiências internacionais.

2.2. BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA PAULISTANA

As primeiras experiências com o uso de mecanismos alternativos à arrecadação tributária para captação de recursos a fim de promover intervenções urbanas no Brasil saíram do papel nos anos de 1990, em São Paulo, embora o conceito já tivesse sido tema de documentos técnicos e trabalhos acadêmicos na década de 1970.

É de um texto de 1976, assinado pelo urbanista Luiz Carlos Costa, a primeira referência a uma operação urbana encontrada na literatura brasileira⁶. O texto apresenta a operação urbana como uma ferramenta inovadora e obrigatória no âmbito das políticas de desenvolvimento das cidades e lista entre seus principais objetivos:

- ▶ A obtenção de áreas para usos públicos, com redução dos vazios urbanos;
- ▶ A liberação de novas áreas para a iniciativa privada;
- ▶ A produção de unidades habitacionais populares;
- ▶ A implantação dos equipamentos urbanos de infra e superestrutura;
- ▶ O aproveitamento das áreas mais adequadas às potencialidades de sua posição e sítio;
- ▶ A melhoria de condições ambientais.

Pela definição do autor, as operações urbanas seriam “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 atuação da iniciativa privada” (COSTA, 1976, p. 73). Em outras palavras, o texto, mesmo sem precisar os meios para viabilizar as operações urbanas, coloca a valorização imobiliária a ser alcançada por meio das intervenções como principal fonte de financiamento.

Em outro documento, de 1980⁷, a Prefeitura de São Paulo apresenta a operação urbana como um instrumento para “dinamizar a atividade imobiliária através de projetos de urbanização integrados com finalidade social”.

Ainda segundo o texto, os projetos seriam viabilizados por meio da “negociação entre o poder público e agentes do setor imobiliário”. Pelo modelo proposto, além de estabelecer os parâmetros dos produtos imobiliários a serem produzidos (lotes urbanizados e casas populares), a Prefeitura entraria com terras próprias ou adquiridas via desapropriação e com parte da infraestrutura. O parceiro privado, por sua vez, poderia assumir desde a simples construção de habitações populares e equipamentos públicos, sendo remunerado por esta atividade, até o papel de empreendedor imobiliário, com liberdade para exploração comercial de áreas não reservadas aos fins sociais. Neste caso, contudo, o agente imobiliário pagaria pelas terras utilizadas de modo que o poder público conseguisse equilibrar lucros e subsídios internos do projeto. O modelo de gestão proposto pela Prefeitura de São Paulo traz ainda a exigência de uma “clara sistemática de acompanhamento pela comunidade” (SÃO PAULO, 1980, p. 44).

Somente em 1985, em uma proposta de Plano Diretor que acabou não sendo aprovada, a Prefeitura de São Paulo apresentou áreas específicas para implementação de operações urbanas, conforme mostra a FIGURA 2. Ao todo, foram sugeridas 35 operações urbanas, algumas delas em perímetros descontínuos.

“A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA PODE SER ALCANÇADA POR MEIO DAS INTERVENÇÕES COMO PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO.”

⁶ Publicado como parte da coletânea “Desafios Metropolitanos”

⁷ Trata-se de um texto intitulado “Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida”, quarto volume da série “Políticas Globais”, desenvolvida pela Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep). A Cogep antecedeu a Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). O órgão de planejamento municipal ganhou status de Secretaria em 1982-83. Em 2009 foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), destacando as atividades relativas ao planejamento territorial das atividades de planejamento geral e orçamentário da Prefeitura, que seguem a cargo da Sempla.

ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ: FRANÇA

Frequentemente lembrada como o instrumento que inspirou as Operações Urbanas brasileiras, a *Zone d'Amenagement Concerté* (ZAC) consta do código de urbanismo francês desde 1967. Essa referência se perdeu no passado e as operações de fato implementadas no Brasil até hoje diferem muito do modelo francês.

As primeiras ZAC foram concebidas como procedimentos de flexibilização da legislação urbanística. Contudo, embora caracterizadas como áreas de exceção, as ZAC não são autônomas em relação ao sistema de planejamento geral. A proposição de uma nova ZAC sempre esteve condicionada à observação dos objetivos da peça de planejamento que define as diretrizes urbanísticas para a região em volta. Em 2000, uma alteração de seu marco normativo definiu que as ZAC devem necessariamente estar previstas nos planos locais de urbanismo (PLU).

O procedimento da ZAC pode ser utilizado para diversos fins, entre os quais: renovação ou reabilitação urbana, implantação de novos bairros residenciais, implantação de atividades industriais, comerciais, turísticas ou de serviços; ou para a construção de instalações de equipamentos coletivos públicos ou privados. Genericamente, escolhem-se áreas de intervenção passíveis de serem transformadas por projetos urbanos. Esses territórios são submetidos a procedimentos específicos de análise, diagnóstico, coordenação e acionamento de atores e instituições públicas e privadas, até o projeto e a viabilização dos empreendimentos (ASCHER, 1994).

A ZAC permite que o poder público atue como um incorporador imobiliário. Uma vez definida a área e o projeto de intervenção, todos os terrenos são adquiridos pelo Estado

ou por organização à qual o Estado delega essa função. Essa organização – em geral uma sociedade de economia mista – promove os investimentos necessários em infraestrutura e revende os terrenos à iniciativa privada, incorporando a valorização decorrente dos melhoramentos realizados no preço dos imóveis.

Segundo Demeure, Martin e Ricard (2003 apud MACEDO, 2007), a iniciativa de proposição de uma ZAC sempre deve partir de entes públicos ou entes que tenham status de pessoa pública na França. Uma ZAC pode ser proposta tanto pela esfera de governo nacional, quanto pela regional, departamental ou local. Órgãos públicos de desenvolvimento urbano ou direcionados à produção de habitação social também têm poder de iniciativa. Incluem-se ainda nessa relação: sindicatos mistos, câmaras de indústria e comércio e portos e aeroportos autônomos com status de pessoa pública.

O mais comum, no entanto, é que a proposição de uma ZAC parta do governo local (*commune*), que detém a responsabilidade urbanística sobre o território e a competência sobre planos locais de urbanismo (PLU). Sempre que proposta por outra instância, uma ZAC deve ser submetida à aprovação da *commune* para ser viabilizada.

Essa breve descrição esclarece que o instrumento paulistano assumiu uma forma mais pragmática e liberal, sem tanto controle do Estado, ou da agência que conduz a implementação do projeto. Vale remarcar que as escalas de intervenção são bastante diversas. Para se ter uma ideia, a área d e abrangência da OUC Água Espraiada é cerca de dez vezes maior que a da ZAC Rive Gauche. Assim, as OUC não promovem a transformação integral do território, como as ZAC.

↓ **FIGURA 2:** OPERAÇÕES URBANAS NO PLANO
DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 1985/2000.

Fonte: São Paulo, 1985.



“A PROPOSIÇÃO DE UMA NOVA ZAC SEMPRE ESTEVE CONDICIONADA À OBSERVAÇÃO DOS OBJETIVOS DA PEÇA DE PLANEJAMENTO QUE DEFINE AS DIRETRIZES URBANÍSTICAS PARA A REGIÃO EM VOLTA.”

Enquanto nas áreas centrais as ações propostas eram mais pontuais, nas periferias estavam previstas grandes intervenções. Cada uma delas com um foco diferente, que foi desde a ampliação de um parque até a implementação de um projeto de urbanização em torno de um terminal de transporte intermodal. As ações relacionadas na proposta trouxeram como referências estudos de conjunto da área, de equipamentos integrados e/ou setoriais, de empreendimentos e de alterações no zoneamento (SÃO PAULO, 1985).

A proposta do Plano Diretor também teve um viés social ao colocar a provisão habitacional como objetivo-chave das operações urbanas, apresentadas como uma forma inovadora de ação direta do poder público para a urbanização de áreas. De acordo com o documento, por meio da ferramenta, seria possível promover alterações importantes no padrão de uso e ocupação do solo, não só com o objetivo de concretizar transformações urbanísticas em pontos estratégicos da cidade ou no seu entorno, mas também para viabilizar o assentamento programado de moradias populares em áreas que não comportariam tal uso nas condições correntes do mercado imobiliário (SÃO PAULO, 1985, p. 196).

A Prefeitura de São Paulo sugeriu ainda trabalhar as operações urbanas como um sistema, permitindo níveis distintos de intervenção, além da possibilidade de financiamento cruzado entre operações urbanas deficitárias e superavitárias.

2.3. OPERAÇÕES INTERLIGADAS E O CONCEITO DO “SOLO CRIADO”

Quando levadas à prática, as operações urbanas brasileiras e especificamente as paulistanas sofreram mudanças desde as primeiras proposições conceituais, na década de 1970. A alteração mais contundente refere-se à sua forma de financiamento. Se inicialmente foram pensadas como uma estratégia ampla de gestão da valorização imobiliária, na prática, foram viabilizadas por meio da venda de potencial construtivo, ou seja, da negociação do direito de construção. Essa inflexão ocorreu a partir da experiência do município de São Paulo com as “operações interligadas”, instrumento precursor das operações urbanas que tomou como base o conceito de “solo criado”.

↓ **FIGURA 3:** ILUSTRAÇÃO DO CONCEITO DE SOLO CRIADO.

Fonte: CJ Arquitetura nº 16, 1977.



O conceito de solo criado foi desenvolvido por pesquisadores do CEPAM, em São Paulo. Conforme a definição do primeiro documento publicado pelo grupo, “a criação de solo é a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo” (MOREIRA et al, 1975). Deste conceito decorrem três dispositivos: o coeficiente de aproveitamento (CA) único, a transferência do direito de construir (TDC) e a proporcionalidade entre solos públicos e privados. Todos eles têm o intuito de equalizar a parcela do valor da terra decorrente dos diferentes critérios impostos pelo zoneamento. O argumento é claro: “a fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento em diferentes zonas leva a uma valorização diferenciada dos terrenos” (MOREIRA et al, 1975 apud MALERONKA e FURTADO, 2013, p.7).

O solo criado trouxe, portanto, a noção de que é necessário isolar os efeitos econômicos do zoneamento, que, ao estabelecer parâmetros diferenciados, confere valor aos terrenos urbanos. A adoção do coeficiente de aproveitamento único para todos os terrenos urbanos teria então essa função: a “edificabilidade” gratuita (inerente à propriedade) seria a mesma para todos; o direito a construção além do coeficiente único dependeria de critérios urbanísti-

TAX INCREMENT FINANCING (TIF): EUA

Tax Increment Financing (TIF) é um mecanismo de financiamento municipal que considera a valorização futura dos imóveis proporcionada por um determinado investimento, e securitiza o imposto predial referente a essa valorização, obtendo assim os recursos para viabilizar o investimento. No processo de securitização, uma *Local Development Corporation* (Distrito TIF) emite títulos da dívida lastreados na arrecadação futura de impostos, e assim angaria fundos para promover investimentos no perímetro de implementação do TIF.

O instrumento foi primeiramente utilizado em 1952, no Estado americano da Califórnia,

e surgiu como uma estratégia de quitar dívidas com a União. O uso do TIF tornou-se mais popular nos anos 1980 e 1990 nos Estados Unidos, com o declínio dos subsídios dos governos estaduais e federal para o desenvolvimento econômico dos municípios.

A ideia é que os investimentos realizados pelo poder público no perímetro urbano selecionado induzem também o investimento do setor privado e, juntos, estes levam a uma valorização das propriedades ali localizadas. O incremento no valor das propriedades é a base arrecadatória do TIF, mas também é reserva de valor dos proprietários. Assim,

cria-se uma relação “ganha-ganha”. Um aspecto crucial deste mecanismo é então o de que o valor adicional arrecadado via TIF deve ser reinvestido apenas dentro do perímetro delimitado, estimulando ainda mais o desenvolvimento da área.

No Brasil, a base legal impede que os impostos – entre os quais o predial – tenham vinculação específica. Assim, a implementação do TIF no país dependeria de uma alteração no marco normativo. A legislação também proíbe a antecipação de receitas orçamentá-

rias futuras por meio de securitização.

Em relação à OUC é importante esclarecer que o fundamento do financiamento via CEPAC e via TIF é diferente. Embora ambos considerem a obtenção de fundos para investimento em infraestrutura em um perímetro determinado decorrente de uma valorização futura, a valorização capturada pelo CEPAC é antes a valorização decorrente do aumento do potencial construtivo do lote, que aquela decorrente da melhoria geral da região, por conta dos investimentos realizados.

cos, conforme capacidade de suporte da infraestrutura, paisagem etc. E a diferença entre a construção gratuita e a requerida pelo dono do terreno, respeitado o limite máximo definido no Plano Diretor, estaria sujeita ao pagamento de uma contrapartida ao município. Desta forma, a valorização diferenciada dos terrenos urbanos seria revertida para a coletividade, por meio dessa contrapartida⁸.

Apesar do amplo debate teórico, a aplicação do conceito no contexto paulistano só ocorreu dez anos depois, e de forma parcial, por meio das “operações interligadas”. Aprovada em 1986, a lei que viabilizou o instrumento, conhecida como “lei de desfavelamento”, permitia trocar exceções aos parâmetros de uso e ocupação do solo estabelecidos pelo zoneamento pela construção de casas populares. E assim ocorreu na primeira versão delas.

Em 1992, a lei das operações interligadas foi modificada para permitir que a contrapartida fosse paga também em dinheiro. Assim, o instrumento inaugurou o pagamento por área adicional de construção no contexto paulistano, abrindo caminho para a adoção de outros modelos de intervenção.

Em dez anos de vigência, as operações interligadas renderam cerca de US\$ 122,5 milhões para a Prefeitura de São Paulo (CPI-OI, 2002 apud SANTORO; CYMBALISTA, 2006).

Contudo, é preciso ter em conta que a lógica da operação interligada trazia um desvio significativo em relação à conceituação do solo criado: o tratamento caso a caso. Se a ideia do solo criado era igualar todos os proprietários de terrenos a partir do coeficiente de aproveitamento único, a operação interligada fez justamente o contrário, exacerbando a diferenciação.

Não à toa, as operações interligadas foram cercadas de controvérsias. A lei foi elaborada sob o argumento de atender à requisição de um financiamento contratado com o Banco Mundial, que previa a realocação de moradores de áreas de risco, que seriam objeto de intervenção (AZEVEDO NETTO, 1994). Contudo, diz-se que haveria um objetivo não declarado por trás do dispositivo legal de “responder às pressões do setor imobiliário” (WILDERODE, 1997, p. 44). Em 1998, as operações interligadas foram suspensas definitivamente por ferirem a constituição estadual ao permitir alterações pontuais no zoneamento (definido em lei), sem a anuência do poder legislativo.

Contudo, a abordagem pragmática que ganhou o instrumento, caracterizada pela flexibilização da norma de uso e ocupação do solo a partir da cobrança de contrapartidas que, por sua vez, geram recursos para o município, foi reproduzida nas primeiras experiências

8 Essa conceituação foi consolidada na “Carta do Embu”, documento síntese de um seminário sobre solo criado que ocorreu em 1976 e se tornou a principal referência no tema.

BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICTS (BID): CANADÁ, EUA E OUTROS

Business Improvement Districts (BID) são áreas em que todos os proprietários de imóveis, por meio do pagamento de cargas adicionais (taxas, impostos ou contribuições), se cotizam para a provisão de infraestrutura e/ou serviços para sua região. Em geral, os membros pertencentes ao BID são donos de propriedades comerciais interessados em angariar recursos para prover serviços relacionados à limpeza, segurança, zeladoria, etc.

Os primeiros BID surgiram na década de 70 em Toronto (Canadá), anos depois nos Estados Unidos e hoje estão presentes em várias cidades do mundo. Sua implementação pode exigir lei específica. Nesse caso, a adoção de um BID pode ser condicionada à aprovação da maioria dos proprietários de imóveis da área. Contudo, a partir do momento que um BID é implementado todos os proprietários atingidos são legalmente obrigados a contribuir. Este último aspecto é crucial para a solução do habitual problema relacionado à provisão de bens públicos.

Os BID também podem ser geridos por agências parcialmente públicas ou organizações sem fins lucrativos. Em geral, eles funcionam de forma relativamente autônoma ao governo local. Independentemente da forma de gestão, os BID existentes são pequenos o suficiente para não impactar no orçamento municipal, ainda assim, eles levantam muitos questionamentos com relação ao seu potencial de transformação da dinâmica de receitas e gastos do setor público.

A proposição de um BID tem muito mais chance de prosperar em locais onde já existe

algum tipo de cluster ou concentração de atividades do que em casos nos quais nos quais se pretende promover uma transformação. Em São Paulo, podemos localizar algumas ruas comerciais nas quais os comerciantes se organizaram para viabilizar melhorias de infraestrutura. Nesses casos, porém o poder público arcou com grande parte dos investimentos e parte importante dos recursos privados foi obtida via patrocínio. Findas as obras, os arranjos não se mantiveram.

O BID é, portanto, um instrumento que tem pouca convergência com a OUC. Entre os aspectos divergentes, vale mencionar a relação de parceria que se estabelece por meio de um ou outro mecanismo. Se nos BID a articulação entre privados é fundamental, nas OUC ela praticamente inexistente, uma vez que a relação de parceria se estabelece entre prefeitura e proponente privado (individual) no pagamento de contrapartida. O espaço para participação coletiva nas OUC é o grupo de gestão que cada Operação tem. Paritários (com o mesmo número de representantes da prefeitura e da sociedade civil), os grupos de gestão monitoram o andamento dos projetos e aprovam as prioridades de intervenção. Apesar de espaço importante, a experiência mostra que a atividade dos grupos de gestão têm pouca incidência na definição dos rumos de cada Operação.

Também, a escala marca uma diferença importante: nas OUC, por sua dimensão, os benefícios proporcionados pelo investimento em serviços e infraestrutura dificilmente são percebidos por todos os proprietários da área, diferentemente dos BID.

de operações urbanas na cidade de São Paulo. O conceito inicial de promover intervenções estratégicas no território, com objetivos claros de transformação, especialmente no âmbito social, foi substituído pela intenção de atrair a iniciativa privada e arrecadar recursos.

Esta abordagem está presente, inclusive, na Lei

Orgânica do Município de São Paulo de 1990, base para a aprovação da primeira operação urbana na cidade. O texto diz que “o Município poderá, na forma da lei, obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das operações urbanas”. Ou seja, a finalidade da opera-

LAND READJUSTMENT: JAPÃO

O *Land Readjustment* é uma forma de reorganização de áreas rurais ou urbanas, associada à implementação de nova infraestrutura, de forma compartilhada entre o poder público e o privado. Seu desenvolvimento tem como elemento chave o *reploting*, também chamado de “reparcelamento de terras”.

A partir de um projeto de desenho urbano pré-definido, antigas parcelas de terras são transformadas em novos lotes, com novos acessos, áreas verdes, equipamentos públicos etc. Essa transformação ocorre realocando temporariamente proprietários e inquilinos dos imóveis localizados no perímetro que será readequado para a implementação dessas novas infraestruturas.

Em geral, após o reparcimento, os proprietários recebem imóveis com áreas menores do que as anteriores. E esse decréscimo de área é chamado de “taxa de contribuição”. Essa taxa sob a forma de terras permite a constituição de uma reserva pública de terrenos destinada a futura comercialização. Os recursos obtidos com a venda desses terrenos pelo poder público são, muitas vezes, destinados à viabilização de infraestruturas e equipamentos comunitários.

É importante notar que esse tipo de intervenção tem como base o pressuposto de que o preço dos terrenos e imóveis, após o *reploting*, apresentará valorização por conta das melhorias de infraestrutura e do aumento da densidade construtiva, ambas decorrente do próprio projeto. Nesse sentido, os proprietários envol-

vidos, apesar de receberem áreas menores após o reparcimento, acabam sendo compensados por um maior valor por metro quadrado.

Apesar de ser adotado em diversos países do mundo, o *Land Readjustment* é uma ferramenta chave do planejamento urbano no Japão. A aprovação do instrumento é feita por meio de lei específica, já sua execução e gestão ficam a cargo de uma agência técnica.

Essa agência pode ser formada pelo setor público (diretamente ou por meio de autarquias), pelo setor privado, ou por uma combinação entre os dois setores. Uma atribuição crucial dessas agências é a coordenação da interlocução com os prestadores de serviços (construtoras, incorporadoras etc.), e, sobretudo, com proprietários e inquilinos envolvidos.

O diálogo com esse último grupo pode ser um enorme desafio, uma vez que para a efetivação do *Land Readjustment* um determinado número de proprietários integrantes do projeto deve concordar com as condições e diretrizes estabelecidas pelo poder público — incluindo perder um pedaço de terreno em troca de uma possível, mas não garantida, valorização do imóvel.

Quando não existe acordo para participação voluntária da população local, buscam-se alternativas para viabilização do projeto, como, por exemplo, desapropriações e concessões de exclusão da propriedade mediante pagamento de impostos adicionais. Em alguns casos, essa discordância com proprietários pode levar até à paralisação do projeto.

ção urbana aí expressa restringe-se ao financiamento de investimentos públicos.

2.4. AS PRIMEIRAS OPERAÇÕES URBANAS PAULISTANAS

A aprovação da primeira operação urbana na cidade de São Paulo, batizada de Anhangabaú, ocorreu em 1991. Na ocasião, a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) – órgão ao qual foi atribuída a condução das operações no município – publicou um encarte especial na Revista Projeto no qual apresenta o instrumento. Ao introduzir o mecanismo, a referência à operação interligada é direta. No texto, a operação urbana é apresentada como “um mecanismo jurídico e financeiro de intervenção na cidade [...] [que] procura conciliar a potencialidade e as necessidades do poder público com a potencialidade e as necessidades da iniciativa privada” (LEFÈVRE, 1991a, p. 55). Apresenta-se, assim, uma definição genérica que, em princípio, enseja várias modalidades de parcerias, ou seja, “trocas” diversas entre poder público e iniciativa privada.

“O LAND READJUSTMENT É UMA FERRAMENTA CHAVE DO PLANEJAMENTO URBANO NO JAPÃO. A APROVAÇÃO DO INSTRUMENTO É FEITA POR MEIO DE LEI ESPECÍFICA, JÁ A EXECUÇÃO E GESTÃO FICAM A CARGO DE UMA AGÊNCIA TÉCNICA.”

Entretanto, ao detalhar seu funcionamento, o texto afirma que “a operação urbana é um mecanismo que parte de um princípio semelhante ao da operação interligada” (LEFÈVRE, 1991a, p. 55). A diferença destacada é a destinação dos recursos, que, em vez de serem empregados exclusivamente na construção habitacional, financiariam obras de outra natureza.

Assim, fica claro que a estratégia adotada foi conduzir a operação urbana pelo caminho aberto pela operação interligada. Abriu-se mão de recuperar as discussões teóricas acumuladas até aquele momento e optou-se por privilegiar, nas primeiras operações urbanas implementadas em São Paulo, a comercialização de potencial construtivo e parâmetros

urbanísticos no lugar de promover transformações urbanísticas. A análise das operações urbanas implementadas na cidade de São Paulo na década de 1990 – Anhangabaú-Centro, Faria Lima e Água Branca – corrobora esta constatação.

Além da venda de potencial construtivo, a transferência de potencial construtivo, a alteração de uso e a regularização de edificações construídas em desacordo com a legislação vigente também foram usadas como “moeda de troca”, embora em menor escala.

2.4.1. Anhangabaú: a primeira experiência

O objetivo da Operação Urbana Anhangabaú (Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991) era recuperar os recursos investidos na reurbanização do Vale do Anhangabaú e do Bulevar São João. Foi definido um perímetro relativamente pequeno (84 hectares), a partir da área de influência imediata das obras já em processo de execução. A previsão era que a operação durasse três anos e fossem negociados 150 mil metros quadrados de área adicional de construção (LEFÈVRE, 1991b).

Contudo, não houve muitas adesões. Durante o primeiro ano de vigência da operação foram apresentadas apenas cinco propostas, três das quais para a regularização de construções em desacordo com a legislação vigente (CASTRO, 2006). Vale notar que o coeficiente de aproveitamento da região já era relativamente alto, o que, ao lado do desinteresse geral do mercado pela região, possivelmente foi um fator determinante para a escassez de propostas.

Em setembro de 1994 a operação expirou e, em 1997, seu perímetro foi incorporado pela Operação Urbana Centro (Lei 12.346, de 6 de junho de 1997). De acordo com Heck (2004), a formulação da Operação Centro partiu do diagnóstico do insucesso do processo de implementação da Operação Urbana Anhangabaú. Além da concessão de incentivos, o perímetro da operação foi ampliado para 582 hectares e não foi determinado prazo para o término da operação. A Operação Urbana Centro também não “estabeleceu um programa de obras e investimentos, sendo atribuída à Comissão Executiva desta operação a definição dos investimentos a serem realizados” (MONTANDON; SOUZA, 2007, p. 90).

Desta forma, procurou-se ampliar as possibilidades de participação de investidores privados.

Sandroni (2001) relata que, em cerca de três anos de vigência, a Operação Urbana Centro recebeu oito propostas, três das quais aprovadas como regularização onerosa de edifícios e uma como acréscimo de área. A cifra arrecadada com os quatro projetos aprovados não é irrelevante – cerca de US\$ 5,5 milhões (SANDRONI, 2001) –, porém, a quantidade e a natureza das propostas revelam que a orientação assumida pela operação estava equivocada.

2.4.2. Água Branca: aprendizado

A Operação Urbana Água Branca (Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995) também corroborou a ideia de que é a adesão do mercado imobiliário o fator determinante para o sucesso da intervenção. Instituída em uma antiga região industrial, segmentada pela linha férrea e onde predominavam grandes glebas, seu perímetro foi definido em 505 hectares. O objetivo da operação era substituir o uso industrial da área principalmente por atividades do setor terciário (CASTRO, 2006). Foi definido um estoque adicional⁹ de 300 mil metros quadrados de área residencial e 900 mil metros quadrados de área para usos não residenciais.

Neste caso, admitiu-se a possibilidade de pagamento das contrapartidas com a execução de obras públicas previstas no plano da operação (MONTANDON; SOUZA, 2007). Estas obras, segundo Heck (2004), não configuravam um plano urbanístico, mas o agrupamento de uma série de intervenções pontuais para resolver problemas recorrentes de drenagem e do sistema viário da área.

Tal qual a Operação Urbana Anhangabaú-Centro, a Operação Urbana Água Branca não decolou em um primeiro momento. O primeiro parceiro privado a aderir à operação enfrentou dificuldades financeiras durante a execução de seu projeto, o Centro Empresarial Água Branca. De doze torres previstas, apenas quatro foram construídas (CASTRO, 2006).

Como era facultado ao empreendedor escolher em um rol de obras aquela que iria executar como contrapartida – desde que estabelecida a correspondência de valores – ficou a cargo deste parceiro o prolongamento da Avenida Auro de Moura Andrade e a restauração da Casa das Caldeiras, vizinhos a seu empreendimento (MAGALHÃES JR, 2005). De acordo com Heck (2004), a empresa proponente ficou inadimplente por um longo período e as obras viárias previstas só foram concluídas parcialmente.

Até 2001, além do projeto do centro empresarial, apenas uma proposta – de um total de cinco apresentadas – havia sido aprovada no âmbito da Operação Urbana Água Branca (HECK, 2004). Isso não significa, contudo, que a área não tenha sofrido transformações no período considerado. Magalhães Jr (2005) atenta para o fato de que, após a instituição da operação, foram realizados empreendimentos no perímetro que não usufruíram dos benefícios disponibilizados pelo instrumento, revelando que o zoneamento da área estava adequado à expectativa do mercado imobiliário para o local. Ainda segundo ele, a grande atividade imobiliária na região não decorreu da operação urbana, mas da implantação do Terminal Intermodal da Barra Funda, uma vez que as grandes glebas e quadras no interior do perímetro da operação permaneceram estagnadas.

Por essa análise, fica claro que o insucesso da Operação Urbana Água Branca não deve ser atribuído exclusivamente à falta de interesse do mercado. Há indícios de que os parâmetros estabelecidos pela operação foram inadequados. Além dos índices originais de uso e ocupação do solo, questões fundamentais como a acessibilidade das grandes glebas e a transposição da linha férrea estavam ausentes ou insuficientemente contempladas no plano da operação. Essa experiência indicou, ainda, que delegar ao parceiro privado a execução de obras públicas não foi uma alternativa eficaz, na medida em que o risco do empreendedor contaminou a operacionalização da intervenção pública.

⁹ Que poderia ser utilizado acima do potencial definido pelo coeficiente de aproveitamento básico de cada terreno (então, igual a 1,0 ou 2,0, dependendo da localização) até o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido pela operação (igual a 4,0).



2.4.3. Faria Lima: sucesso financeiro

A associação direta entre o sucesso da operação urbana e o interesse do mercado deve-se, em grande parte, à Operação Urbana Faria Lima (Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995). Embora seus resultados físico-urbanísticos sejam bastante controversos, do ponto de vista da arrecadação, ou da adesão do mercado, seu sucesso é inquestionável. Entre 1995 e 2003¹⁰ foram aprovadas 115 propostas e arrecadados cerca de US\$ 280 milhões (BIDERMANN; SANDRONI; SMOLKA, 2006).

Mas é preciso ter em conta que, quando da aprovação da operação urbana, as obras de extensão da avenida já haviam sido iniciadas e a região no entorno da Avenida Faria Lima já estava em franco

processo de valorização e expansão imobiliária. Ali, o propósito da aplicação do instrumento foi muito mais apropriar-se dessa valorização que promover uma transformação efetiva da área (SANDRONI, 2001).

O principal mecanismo de arrecadação da Operação Urbana Faria Lima foi a venda de potencial adicional de construção. Conforme a lei que criou a operação, em 1995, os CEPACs seriam emitidos nos moldes de um título para negociação em bolsa de valores, a fim de conferir transparência ao processo de definição das contrapartidas e antecipação dos recursos. Esta proposta, porém, não chegou a ser regulamentada¹¹. Assim, o cálculo e a negociação das contrapartidas pagas foram estabelecidos caso a caso, o que gerou grandes distorções¹².

¹⁰ Em 2004 a OU Faria Lima foi revisada e transformada na OUC Faria Lima, em acordo com o Plano Diretor Estratégico (2002) e com o Estatuto da Cidade (2001). A partir dessa revisão, a forma de pagamento das contrapartidas foi alterada com a adoção de leilões periódicos de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) para tal.

¹¹ Uma hipótese aventada por Sandroni (2001) para a não adoção dos CEPAC neste momento é que a gestão dependia muito dos recursos da OU no curto prazo e o grau de incerteza trazido por um produto financeiro novo, como o CEPAC, não se adequava às pretensões daquela gestão. Além disso, a emissão de CEPAC poderia causar alguma interferência na manobra da emissão de títulos da dívida pública municipal (conhecidos como precatórios e, mais tarde, provada fraudulenta) como forma de capitalização da prefeitura (SANDRONI, 2001).

¹² Estudo elaborado por Sandroni (2006) revela que os preços pagos por metro quadrado adicional de construção na operação urbana Faria Lima variaram de R\$ 53,00 a R\$ 813,00. Quando comparados aos valores correspondentes da Planta Genérica de Valores (PGV) então vigente, essa variação é de 9,1% a 141,6%.

Estudo elaborado por Sandroni (2006) revela que os preços pagos por metro quadrado adicional de construção na operação urbana Faria Lima variaram de R\$ 53,00 a R\$ 813,00. Quando comparados aos valores correspondentes da Planta Genérica de Valores (PGV) então vigente, essa variação é de 9,1% a 141,6%.

PLANES PARCIALES: COLÔMBIA

Os Planos Parciais são a versão colombiana do *Land Readjustment*.

O instrumento foi regulamentado na Colômbia em 1997 e permitiu, por exemplo, que o município de Bogotá obtivesse terrenos de forma gratuita, ou a custos baixíssimos, que puderam ser destinados à provisão de infraestrutura e a habitações de interesse social.

Os Planos Parciais são implementados, em geral, em dois contextos:

- Em áreas não urbanizadas, mas cuja vocação é urbana;
- Em perímetros em que se busca a renovação urbana (mudança de uso) ou adensamento construtivo.

A promoção dos Planos Parciais na Colômbia pode ser pública, privada ou mista, mas em qualquer um dos casos deve seguir os parâmetros e condições estabelecidos nos Planos de Ordenamento Territorial (POT).

O conteúdo dos Planos Parciais inclui uma definição dos imóveis incluídos no seu perímetro, bem como um cálculo do valor de cada um deles. Também é papel do Plano definir: o desenho urbano desejado (localização das áreas públicas, dos lotes privados, das vias, etc.); os parâmetros de mudança nos tamanhos de lotes e terrenos; uso e ocupação do solo urbano na área de intervenção; e os per-

centuais de terreno destinados à habitação de interesse social. Posteriormente, é delimitado o montante de investimento necessário para a área e, enfim, calculados os custos de urbanização e seus benefícios.

Mais do que um instrumento de planejamento, os Planos Parciais são também instrumentos de gestão. Sua efetivação exige que o poder público e o setor privado (sobretudo proprietários de imóveis) cheguem a um acordo sobre as distribuições de custos e benefícios do projeto. Nesse sentido, é papel do município estabelecer obrigatoriedades aos proprietários envolvidos. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de que a transformação urbana trará a valorização dos terrenos e é o que possibilita o financiamento dos investimentos necessários.

Embora entendidos como instrumentos de intervenção para escala intermediária, tanto o Land Readjustment, quanto o Plano Parcial incidem em áreas menores que as OUC e preveem o envolvimento de todos os proprietários no projeto, diferentemente das OUC. O aumento de densidade é uma possibilidade, mas não um requerimento da implementação desses instrumentos. E os projetos se financiam com a valorização da terra que é revertida diretamente em obras ou em terra para o poder público.

2.5. LEI NACIONAL: MARCO QUE CONSOLIDA O INSTRUMENTO

Apesar de ter sido envolvida em certa polêmica, a Operação Urbana Faria Lima foi tomada como a grande inspiração para o texto que consta no Estatuto da Cidade. Enquanto a lei paulistana menciona um “conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura [...] com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em

geral, visando a melhoria e a valorização ambiental” (SÃO PAULO, 1995, art. 1º), o artigo 32 do Estatuto da Cidade define a operação urbana consorciada como um “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” (BRASIL, 2001, art. 32).

Ou seja, a lei nacional assumiu a redação da lei paulistana, mas introduziu como objetivo “transformações urbanísticas estruturais” e qualificou as melhorias almejadas pela operação como “sociais”. Também, os certificados de potencial adicional de construção propostos na OU Faria Lima foram incorporados pelo Estatuto da Cidade¹³. Não há, entretanto, na lei nacional nenhuma menção especificando o formato do CEPAC, ou qualquer recomendação no sentido de que sejam tratados como títulos mobiliários tal como propostos inicialmente em São Paulo. Ainda assim, a regulamentação nacional forneceu as bases legais para que cada município pudesse lançar tais certificados no formato que julgasse adequados, inclusive como títulos mobiliários.

A regulamentação nacional das operações urbanas resume-se a três artigos¹⁴. O primeiro (art. 32) traz a definição do instrumento, como consta na transcrição acima, e sugere, “entre outras medidas” (BRASIL, 2001b, art. 32), que no perímetro das operações urbanas poderão ser alterados índices urbanísticos e regularizadas edificações construídas em desacordo com a legislação. O segundo estabelece a necessidade de um plano prévio e traz a maior novidade da regulamentação nacional: a exigência de uma “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil” (BRASIL, 2001b, art. 33). Finalmente, o último artigo, como já mencionado, trata da possibilidade de emissão de CEPAC no âmbito da operação.

É relevante também a nomenclatura que o instrumento assume, passando a se chamar “operação

urbana consorciada” (OUC). Além de uma possível recuperação da francesa ZAC¹⁵ como referência – muito clara nas propostas de 1976 e 1985, mas que se perdeu a partir da experiência dos anos 1990 –, o adjetivo “consorciada” valoriza a ideia da associação dos parceiros, expressa no artigo 32, e obrigatória como controle social, segundo o artigo 33. A introdução das expressões “transformações urbanísticas estruturais” e “melhorias sociais” na definição dos objetivos das operações consorciadas também não é supérflua. A partir desta regulamentação, os objetivos das intervenções passam a ter de estar bem fundamentados e seus impactos sociais, equacionados¹⁶.

O instrumento ratificado pelo Estatuto da Cidade parte, portanto, da concepção paulistana de operações urbanas, trazendo inovações significativas. Ainda que dê destaque às contrapartidas, não se restringe a elas e deixa em aberto a possibilidade da introdução de outros elementos como itens de negociação. A obrigatoriedade do controle compartilhado entre Estado e sociedade civil é um passo no sentido da gestão democrática. E o objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais remete à noção de projeto urbano. Ao menos no papel, portanto, essas inovações melhoraram o instrumento.

Tendo como base a regulamentação nacional, São Paulo aprovou pouco depois duas operações urbanas consorciadas¹⁷: Água Espraiada, em 2001, e Faria Lima, em 2004, esta última a partir da atualização da lei de 1995. A avaliação comparada dessas duas OUCs, bem como em relação às operações urbanas Centro e Água Branca, estão na próxima seção.

¹³ “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” (BRASIL, 2001, art. 34).

¹⁴ Em 2015, a Lei nº 13.089, conhecida como “Estatuto da Metrópole” introduziu um novo artigo (34a) na seção que trata das Operações Urbanas Consorciadas. Este artigo prevê a possibilidade da realização de operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

¹⁵ A tradução direta do “concerté” francês para o “concertada” em português geraria um duplo sentido indesejável por conta do homófono “consertada”.

¹⁶ As OU paulistanas foram muito criticadas por se apoiarem unicamente em obras viárias e promoverem processos de gentrificação.

¹⁷ Em 2013 foi aprovada a Operação Urbana Consorciada Água Branca, revogando-se a lei anterior. O primeiro leilão de CEPAC dessa operação ocorreu apenas em março de 2015 e até janeiro de 2016 não houve nenhuma adesão à operação. Por se tratar de um projeto ainda em fase inicial, não foi objeto de nossa análise.

↓ **QUADRO 1: SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL.**

Fonte: Elaborado pelos autores.

INSTRUMENTO	PAÍS	INICIATIVA	ABRANGÊNCIA/ ESCALA	FONTE DE FINANCIAMENTO	GESTOR
Operação Urbana Consorciada (OUC)	Brasil	Pública	Subordinada ao Plano Diretor, de 500 a 1500 hectares	CEPAC: potencial construtivo + expectativa de valorização	Administração pública – nível municipal; SP: empresa pública; RIO: empresa pública; CURITIBA: administração direta.
Zone D'Amenagement Concerté (ZAC)	França	Pública, privada ou mista	Subordinada ao PLU, em torno de 100 hectares	Valorização da terra por meio de operações de aquisição, desenvolvimento e venda.	Empresa pública, de economia mista
Business Improvemnt Districts (BID)	Canadá, EUA e outros	Privada ou mista	Variável	Cotização dos agentes, lastreada na expectativa de valorização.	Agências semi públicas ou organizações sem fins lucrativos (geralmente tem autonomia em relação ao governo local)
Tax Increment Financing (TIF)	EUA	Pública	Variável	Títulos lastreados em valorização futura	Administração pública – nível municipal
Land Readjustment/ Plan Parcial	Japão e outros países/ Colômbia	Pública ou privada	Subordinada ao POT, de 10 a 300 hectares	Expectativa de valorização da terra proporcionada tanto por mudança normativa quanto por infraestrutura	Agência pública ou empresa privada

3

Estudo de caso de
quatro operações
urbanas paulistanas
(1991-2015)



O estudo de caso apresentado nesta seção contrapõe a experiência das quatro operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo¹⁸, a fim de identificar os atributos contribuíram para sua viabilidade. A ideia é apontar fatores de sucesso ou insucesso e que tipo de medida ou característica se mostrou mais ou menos acertada e pode servir de referência para outros municípios que venham a implementar operações semelhantes no futuro. O período de análise compreende desde a data de aprovação da primeira Operação Urbana na cidade, em 1991, até os anos recentes.

A primeira conclusão que fica evidente é que a

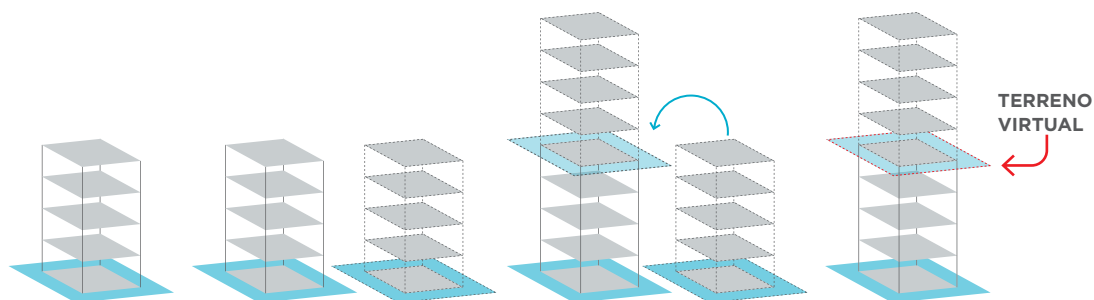
viabilidade das operações urbanas – no modelo em que foram implementadas - está relacionada diretamente à participação do mercado imobiliário nesses projetos, uma vez que a captura de valor em operações urbanas se dá por meio da atividade imobiliária.

O valor do “terreno virtual” que é vendido pelo município por meio de cobrança de outorga onerosa ou leilão de CEPAC só se materializa quando são construídos novos empreendimentos pelo setor privado em áreas ou lotes incentivados. E é justamente esse o principal recurso para financiar as obras e intervenções previstas em cada Operação.

¹⁸ Aqui foram selecionadas informações apresentadas nos três documentos de referência desenvolvidos no âmbito do estudo, a saber: Impacto das Operações Urbanas nas Finanças Municipais, Estratégias Habitacionais em Operações Urbanas e Mercado Imobiliário e Operações Urbanas. Adicionalmente, para a preparação deste estudo de caso foram realizadas entrevistas com técnicos envolvidos no planejamento e gestão das operações urbanas em questão, pesquisas em documentos técnicos e consulta a bases de dados públicas.

↓ **FIGURA 4: TERRENO VIRTUAL.**

Fonte: Elaborado pelos autores.



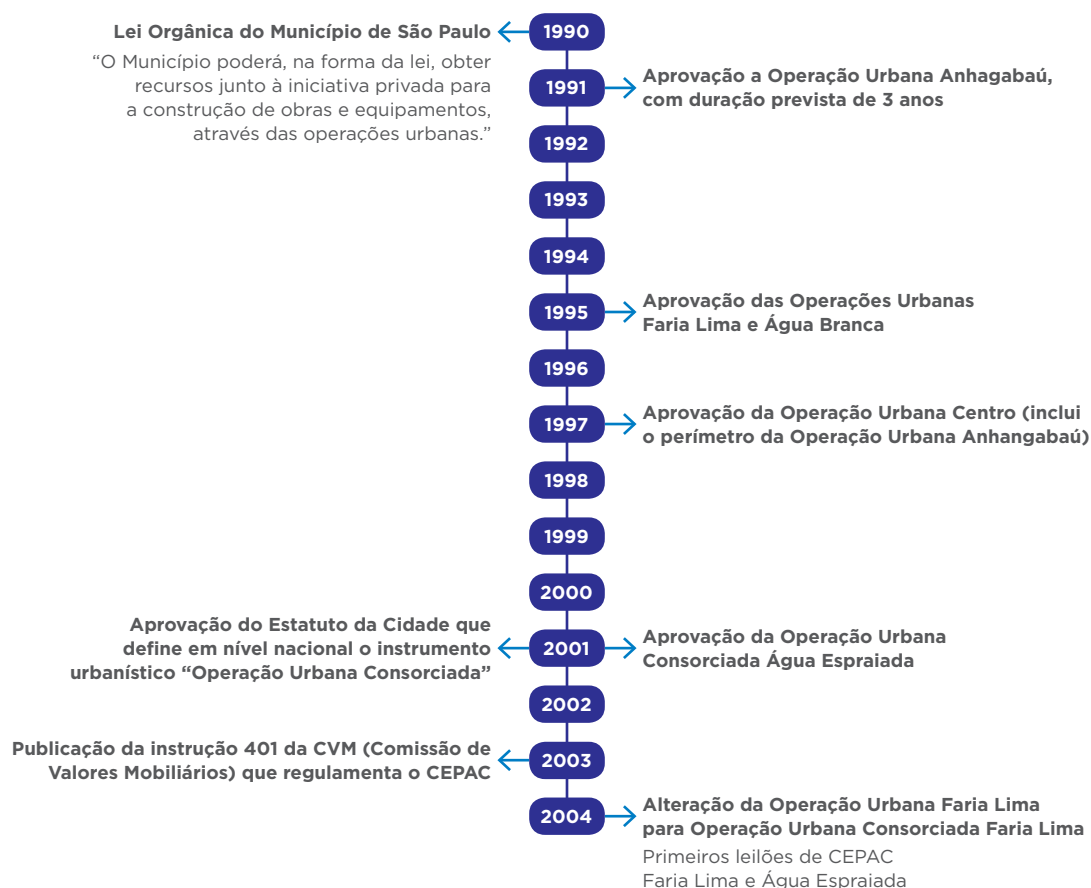
Como vimos na seção anterior, três das quatro operações aqui analisadas foram instituídas na década de 1990. Previsto na Lei Orgânica do Município de 1990, o instrumento teve sua primeira aplicação efetiva na Operação Urbana Anhangabaú, aprovada em 1991. Em 1995 foram aprovadas as Operações Água Branca e Faria Lima – sendo que esta última foi atualizada para Operação Urbana Consorciada em 2004.

A operação Água Espraiada foi a primeira que já

“nasceu” com o nome de Consorciada. Mas apesar de ter sido aprovada em 2001, foi só em 2004 que ocorreu seu primeiro leilão de CEPAC. Isso porque a regulamentação do título pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) só ocorreu no final de 2003. O **QUADRO 2** contém uma linha do tempo que organiza essas informações, trazendo, do lado esquerdo, a evolução da regulamentação e, do direito, o histórico de aprovação das operações.

↓ **QUADRO 2: CRONOLOGIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO.**

Fonte: Elaborado pelos autores.



3.1. DIMENSÃO E SETORES

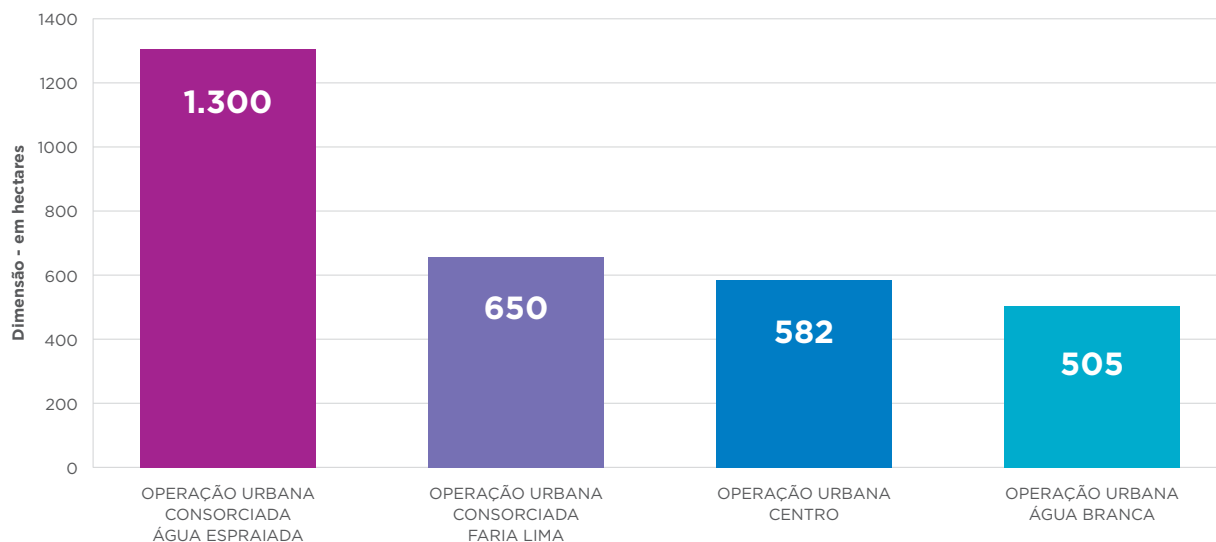
Os GRÁFICOS 1 E 2 trazem, respectivamente, a dimensão e a eventual existência de divisão de cada Operação Urbana em setores. A operação consorciada Água Espreada destoa das demais por seu tamanho, que supera mil hectares, enquanto as outras três têm menos da metade dessa área. Contudo, vale notar que mesmo as operações menores podem ser consideradas grandes¹⁹ quando se leva em conta a experiência internacional.

O tamanho da área afetada se mostra relevante especialmente quando se espera que o investimento em infraestrutura no perímetro da Operação ofereça um incentivo à participação privada. Isso porque o benefício percebido ou a expectativa de valorização gerada por uma obra que pode distar quilômetros de distância de um terreno apto a receber um empreendimento imobiliário certamente serão relativizados.

É importante também não perder de vista que a precursora Operação Urbana Anhangabaú tinha apenas 84 hectares e um investimento em infraes-

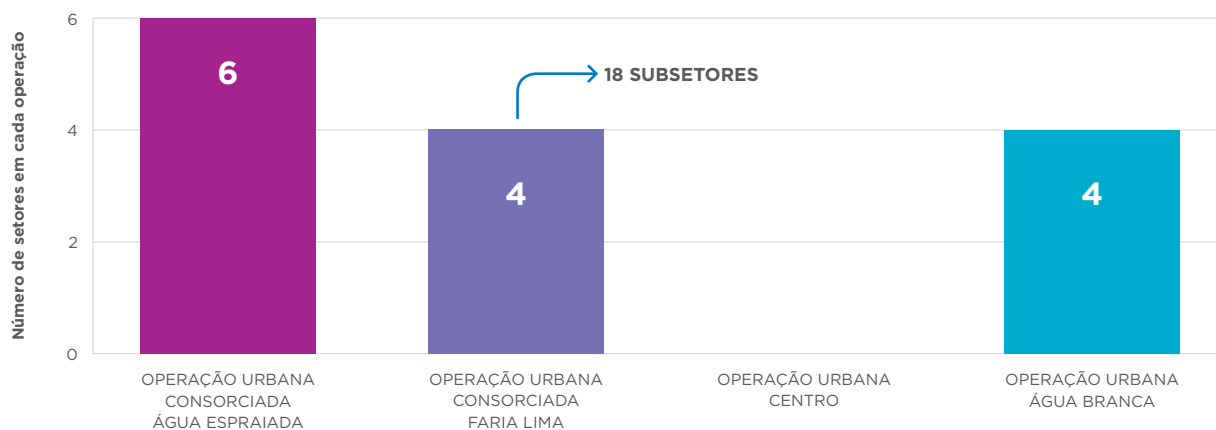
↓ GRÁFICO 1: DIMENSÃO DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS.

Fonte: Elaborado pelos autores.



↓ GRÁFICO 2: SETORIZAÇÃO DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS.

Fonte: Elaborado pelos autores.



19

Apenas a título de referência, Puerto Madero, em Buenos Aires, tem 170 hectares e a recuperação da Frente Costeira em Rosario, também na Argentina, cerca de 100 hectares.

estrutura já realizado, o que não se mostrou suficiente para atrair a atividade imobiliária²⁰. Neste caso, o contexto do Centro da cidade no início da década de 1990 e as alternativas de localização para a atividade imobiliária praticamente anularam qualquer atratividade que a Operação pudesse oferecer.

Já a “setorização” estabelecida para cada uma das operações dá uma dimensão do grau de detalhe com que cada uma delas foi proposta. A divisão de uma operação em setores tem como principal finalidade a distribuição de estoque de metros quadrados adicionais que poderão ser usados por quem se dispuser a pagar a contrapartida. Ou seja, é a partir da setorização que se define o adensamento construtivo previsto na Operação.

No caso das Operações Urbanas Consorciadas, os setores servem também para definir os “fatores de equivalência” usados para converter o CEPAC em área adicional. Explica-se: a divisão de uma operação em setores tem como objetivo não apenas definir quanto se pode construir em cada subperímetro, como também permitir que o CEPAC, que tem um preço único para toda a operação, possa ser convertido em mais ou menos metros quadrados adicionais a serem construídos em diferentes setores da operação (que não são homogêneos entre si), mantendo alguma correspondência com o preço dos terrenos de cada subregião.

Assim, por exemplo, os subsetores definidos na Operação Faria Lima separam os lotes com frente para a avenida que dá nome à Operação de outros lotes na mesma quadra. Assumindo que a Avenida Faria Lima é um endereço mais valorizado, um CEPAC “vale” menos metros quadrados adicionais ali do que para construção de um empreendimento no miolo do bairro.

3.2. POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO E ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO

Também como decorrência do tamanho e da eventual subdivisão da área abarcada, há variação no estoque de metros quadrados adicionais de cons-

trução autorizados para cada operação ou dentro dos setores (quando existentes), inclusive para determinação do “fator de equivalência” dos CEPACs, conforme explicado no item anterior (VER QUADRO 3).

Os estoques funcionam de maneira dinâmica. Embora a aquisição do CEPAC dê a seu detentor o direito de construir metros quadrados adicionais ao coeficiente de aproveitamento básico do seu lote, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo previsto na lei da Operação, em alguns casos há que se respeitar ao mesmo tempo um limite máximo de metros adicionais em cada setor, além de um teto global de construção adicional na operação como um todo.

É importante ter em conta ainda que os estoques definidos nas operações urbanas paulistanas não são suficientes para transformar todos os lotes dentro de cada operação. Aliás, estima-se que, nas operações Faria Lima e Água Espraiada, menos de 20% dos lotes privados foram transformados com uso de incentivos diretos da Operação.

Ainda a respeito dos estoques, apenas na Operação Urbana Centro não foram definidos limites globais de construção adicional. Ou seja, nessa Operação há a possibilidade teórica de que todos os lotes sejam transformados adotando-se o coeficiente de aproveitamento máximo.

Nas outras três operações, houve bastante variação na forma como os estoques foram distribuídos. A Operação Faria Lima segmentou estoques por uso (residencial ou comercial) e setor, o que gerou a criação de oito subgrupos de estoque (quatro setores e dois usos para cada um deles). E isso sem falar no estoque total para o conjunto da Operação, que é menor do que a soma dos estoques definidos para esses oito subgrupos.

Por isso, e também porque os fatores variam por subsetor, é impossível nesta Operação haver uma correspondência exata entre o número de CEPACs e área de construção adicional. Os 650 mil CEPACs estabelecidos pela lei que aprovou a operação Faria Lima em 2004 chegaram perto de esgotar-se em 2010, sendo que ainda há estoque de metros quadrados disponíveis em alguns setores²¹.

20

Apenas 13% do estoque de metros quadrados previstos nesta operação foi consumido em seus três anos de vigência, de 1991 a 1994 (São Paulo, 2012).

↓ **QUADRO 3:** CEPAC, ESTOQUES E FATORES DE EQUIVALÊNCIA DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS.

Fonte: Elaborado pelos autores.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA	OPERAÇÃO URBANA CENTRO	OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA
3.750.000 CEPACs	650.000 CEPACs	Não há	1.200.000 m ²
1.310.000 m ²	1.310.000 m ²		900.000 m ² não residencial
Estoques definidos por setor	Estoques definidos por uso e setor		300.000 m ² residencial
Mínimo 30% do estoque para uso residencial	Fatores de conversão por uso e setor		Fatores de redução por uso e setor
Fatores de redução por uso e setor			

Já na OU Água Branca, os estoques foram segmentados apenas por uso. Havia um desejo de que a área pudesse se converter em um centro comercial, por isso, 75% do estoque foi destinado a este uso. Nesta operação, optou-se por estabelecer fatores redutores da contrapartida a ser paga por uso e setor. A intenção era que esses fatores redutores pudessem incentivar a ocupação de áreas menos nobres, o que, na prática, não se verificou. A vocação comercial da região não se concretizou e o estoque residencial se esgotou mais rapidamente que o comercial²².

Na operação consorciada Água Espraiada, adotou-se lógica semelhante à da Faria Lima em relação aos limites: foram definidos estoques por setor, cuja soma é maior que o estoque total da operação, o que significa dizer que haverá setores que não consumirão todo o potencial de construção adicional. Neste caso, porém, não houve divisão de estoques por uso, nem os fatores de equivalência por subsetor. A regra de uso foi definida de outro modo: no mínimo 30% do estoque de cada setor deve ser reservado ao uso

residencial. Essa regra foi efetiva para promover a mistura de usos no “setor Berrini” (região que leva o nome de importante avenida do local), inicialmente com vocação comercial, onde o limite de 70% para usos não residenciais foi logo alcançado. Até houve alguma discussão para que a reserva obrigatória para uso residencial fosse revista, mas antes que se tomasse alguma providência, o estoque residencial também foi integralmente consumido.

Diferentemente da Faria Lima, nesta operação os estoques praticamente se esgotaram e há CEPAC em circulação. Há apenas um setor, o Jabaquara²³, onde ainda há estoque disponível para construção adicional, mas que conta com baixíssima adesão do mercado.

“É IMPORTANTE TER EM CONTA QUE OS ESTOQUES DEFINIDOS NAS OPERAÇÕES URBANAS PAULISTANAS NÃO SÃO SUFICIENTES PARA TRANSFORMAR TODOS OS LOTES DENTRO DE CADA OPERAÇÃO.”

²¹ Em 2012 foi aprovada uma nova lei, autorizando mais CEPAC para essa operação e, em 2015, houve outra mudança, alterando ligeiramente seu perímetro. O último leilão de CEPAC na OU Faria Lima ocorreu em 2010.

²² Em 2013 uma nova lei revogou a OU Água Branca e aprovou a uma nova operação, como OUC, definindo novos estoques para o perímetro. O primeiro leilão de CEPACC desta OUC ocorreu em 2015, mas até hoje ainda não houve nenhuma adesão aprovada à OUC Água Branca.

²³ A regra estabelecida para o setor Jabaquara é diferente dos demais. Enquanto os estoques dos outros setores estão submetidos a um estoque máximo total, o estoque do setor Jabaquara é segregado, ou seja, o consumo de estoques nos outros setores não altera a disponibilidade de estoque neste setor.

É importante destacar que a incerteza trazida pela conta inexata entre metros quadrados adicionais e CEPACs emitidos cria a possibilidade, que se verificou na prática, de falta CEPAC e sobra de estoque, ou vice-versa. Essa situação configura-se como um risco importante percebido pelo mercado, que, de alguma forma, embute isso no preço no leilão ou na eventual

negociação posterior no mercado secundário. Esse risco pode ser eliminado se a divisão dos setores e a definição dos estoques e fatores de conversão forem projetados levando isso em conta. O que se nota é que, em nome de uma suposta flexibilidade, criaram-se distorções que posteriormente só podem ser solucionadas com a aprovação de novas leis²⁴.



3.3. O IMPACTO NA HABITAÇÃO E AS REGRAS PARA MORADIA POPULAR

Por trás da definição do tamanho dos estoques máximos – sejam eles globais ou por setores –, bem como das próprias intervenções de obras públicas que se planeja para cada uma das operações urbanas, está a premissa de que a autorização para que se construa prédios comerciais ou residenciais maiores resultaria em um número maior de pessoas morando ou circulando na região. Tal situação implicaria em

uma maior demanda de infraestrutura, a ser suprida pelos investimentos previstos em cada operação.

Na prática, porém, ocorreu que o adensamento construtivo proposto pelas Operações paulistanas não necessariamente se traduziu em adensamento populacional. Tanto na Faria Lima, quanto em trechos da Água Espraiada, o adensamento comercial se traduziu efetivamente em maior demanda de infraestrutura, sobretudo viária, pelo padrão dos edifícios comerciais, com muitas vagas de garagem²⁵. Contudo, em relação ao uso residencial, a constru-

²⁴ Assim, como ocorreu no caso da Faria Lima, em 2015 foi elaborada uma proposta de alteração da OUC Água Espraiada para ajustar os estoques de potencial construtivo por setor. Esta proposta consta do Projeto de Lei nº 722, de 16 de dezembro de 2015, atualmente em tramitação no Legislativo.

ção de prédios com metragem maior em determinados terrenos acabou resultando numa redução da população que vive no perímetro da Operação Água Espreiada (VER TABELA 1).

Há algumas explicações possíveis para este resultado. No caso dos edifícios residenciais, moradias pequenas, possivelmente ocupadas por famílias mais numerosas, foram substituídas por apartamen-

tos grandes, de alto padrão, que tendem a abrigar famílias menores. Outra observação é a transformação de casas em estabelecimentos comerciais e de serviços. Esta segunda explicação seria um efeito indireto das operações consorciadas Faria Lima e Água Espreiada, uma vez que essa transformação não decorre direta ou necessariamente da adesão à operação, mas da mudança de uso de edificações preexistentes.

↓ **TABELA 1:** EVOLUÇÃO POPULACIONAL, DOMICILIAR E DE RENDA NAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS: 2000-2010.

Fonte: IBGE. Elaboração: SMDU-DEINFO.

OPERAÇÃO URBANA	ÁREA	POPULAÇÃO		DENSIDADE POPULACIONAL (HAB/HA)		DOMICÍLIOS		DENSIDADE DOMICILIAR (HAB/HA)		RENDAS PER CAPITA NOMINAL (USD)	
		2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Água Espreiada	1.377	157.906	122.587	114,7	89,0	46.366	40.372	33,7	29,3	535	1.840
Faria Lima	561	41.749	47.600	74,4	84,9	15.420	20.333	27,5	36,3	1.312	3.065
Centro	626	87.730	99.208	140,2	158,6	35.553	42.351	56,8	67,7	457	834
Água Branca	497	11.085	12.552	22,3	25,0	3.872	4.957	7,8	10,0	639	1.688

Também é interessante notar que, com graus diversos, todas as operações urbanas paulistanas trazem entre seus objetivos uma menção ao uso residencial, especialmente no que diz respeito ao atendimento à população de baixa renda e às habitações chamadas de subnormais, como favelas.

É possível, contudo, identificar diferenças na forma que o tema foi sendo tratado em cada uma ao longo do tempo (VER QUADRO 4). Uma postura inicialmente retórica, que se concentrava em listar objetivos e diretrizes gerais, sem precisar os meios para alcançá-los, foi dando lugar a uma visão mais pragmática, que define perímetros e reserva recursos para a provisão habitacional.

Na Operação Urbana Centro, de 1997, o objetivo de melhorar as condições de vida da população residente em habitações subnormais ficou a cargo daqueles que seriam responsáveis pela gestão da operação, isto é, ficou dependendo da definição de um programa específico pela Comissão Executiva da Operação, mas que nunca chegou a ser elaborado.

Por outro lado, o incentivo genérico ao uso habitacional foi materializado na lei por meio da

autorização para que se construísse seis vezes a área do terreno — em comparação com o índice de duas vezes usado como regra geral na cidade e de quatro vezes para outros usos no âmbito da própria Operação Urbana Centro (VER DETALHES NO QUADRO 4). Esse incentivo, porém, não está vinculado ao atendimento habitacional de um determinado segmento da população, mas à produção imobiliária residencial em geral.

Já a região da Operação Urbana Água Branca, de 1995, como dito anteriormente, foi pensada inicialmente como destinada para as atividades de comércio e serviços, com 75% do potencial construtivo ofertado na área dedicado a usos não residenciais, e apenas 25% para uso residencial. A questão habitacional como provisão pública nesta operação foi limitada ao atendimento da população favelada residente no perímetro, inclusive com o estabelecimento de um número máximo de famílias a serem atendidas, num total de 630.

Na Operação Urbana Faria Lima, aprovada no mesmo ano da Água Branca, mas atualizada em 2004 para o tipo “consorciada”, há uma determinação expressa que prevê a manutenção dos moradores

25 São muitos os casos em que a área de garagem chega perto de 50% da área total do empreendimento. Para mais informações ver: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/29.pdf

residentes no perímetro da operação. Essa linha foi adotada pelo Estatuto da Cidade que, desde 2001, exige que o plano de toda operação urbana contemple um “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação”. O atendimento a essa orientação fica claro quando o texto da lei menciona a população afetada por desapropriação, além dos moradores de favela.

Entretanto, um aspecto diferente das demais é que esta operação não se limita a contemplar os moradores de habitações subnormais dentro de seu perímetro – que são relativamente poucos – e cita também duas favelas do entorno: Real Parque e Jardim Panorama²⁶. Assim, tanto os moradores de habitações subnormais quanto aqueles afetados por desapropriações são

mencionados como objeto de iniciativas públicas para sua salvaguarda. Outro ponto importante é que, na versão atualizada desta operação, em 2004, aparece pela primeira vez a destinação obrigatória de um mínimo dos recursos, equivalente a 10% do total arrecadado, para provisão habitacional.

Finalmente, a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada introduz mais um componente na abordagem da questão habitacional. Concebida sobre uma área com uma concentração significativa de favelas e propondo intervenções viárias que implicariam na remoção de várias delas, a lei da operação propôs um “Setor ZEIS” destinado ao reassentamento das famílias aí residentes²⁷. Essa foi a primeira formalização de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse

↓ QUADRO 4: DISPOSITIVOS REFERENTES À HABITAÇÃO NAS OPERAÇÕES URBANAS PAULISTANAS (CONTINUA). →

Fonte: Elaborado pelos autores.

DISPOSITIVOS NAS RESPECTIVAS LEIS QUE TRATAM DE HABITAÇÃO		
	CENTRO	ÁGUA BRANCA
OBJETIVO	“Iniciar um processo de melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da área central da cidade, especialmente dos moradores de habitações subnormais; Reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer.”	“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.”
DIRETRIZES	“O incentivo à construção de habitações.”	“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 para assentamento da população favelada residente no perímetro.”
PROGRAMA DE INTERVENÇÕES	Não há. A definição das intervenções está a cargo da Comissão Executiva da Operação que tem entre suas atribuições: “Contribuir para a estruturação de programa de ação para a solução de problema das habitações subnormais existentes na área da Operação Urbana Centro.”	“Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de no máximo 630 unidades Habitacionais de Interesse Social para população favelada residente no perímetro da Operação Urbana.”
DESTINAÇÃO DE RECURSOS	Não há	Não há

²⁶ Além dessas, o programa de investimentos anexo à lei de 1995 (Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995) também mencionava a “favela da Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini e Avenida Nações Unidas, localizada na faixa destinada ao prolongamento da futura Avenida Água Espraiada”, também conhecida como Jardim Edite, que foi contemplada no programa de intervenções da OUC Água Espraiada, aprovada em 2001.

²⁷ A regulamentação deste setor ZEIS remeteu a um decreto que estabelecia coeficientes de aproveitamento máximos de 2,5, 3 e 4 para empreendimentos habitacionais de interesse social multifamiliares verticais. Posteriormente, com a alteração do marco regulatório em 2002 (Plano Diretor Estratégico) e 2004 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Planos Regionais), tais regras foram alteradas e o setor ZEIS da OUC Água Espraiada teve seu potencial de edificabilidade reduzido.

Social) na Cidade de São Paulo²⁸. São áreas destinadas prioritariamente à provisão habitacional para população de baixa renda. Em 2011, uma lei que

alterou o texto original de 2001 também introduziu a obrigatoriedade de 10% da receita de CEPAC ser destinada à produção de habitação social²⁹.

(CONTINUAÇÃO)

↓ **QUADRO 4: DISPOSITIVOS REFERENTES À HABITAÇÃO NAS OPERAÇÕES URBANAS PAULISTANAS (PARTE 2).**

Fonte: Elaborado pelos autores.

DISPOSITIVOS NAS RESPECTIVAS LEIS QUE TRATAM DE HABITAÇÃO	FARIA LIMA	ÁGUA ESPRAIADA
OBJETIVO	“Melhorar, na área objeto de 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 infraestrutura e da qualidade ambiental.”	“Desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em habitações subnormais, 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.”
DIRETRIZES	“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; 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; 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.”	“Para os lotes localizados no SETOR ZEIS, os parâmetros de uso e ocupação do solo serão aqueles contidos no Decreto nº 31.60 /92, que estabelece critérios para a construção de unidades de Habitações de Interesse Social do Município, bem como legislação posterior pertinente, observando-se: 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.”
PROGRAMA DE INTERVENÇÕES	“Provisão de Habitações de Interesse Social, melhoramento e reurbanização, nos termos do disposto no parágrafo único do artigo 5º em locais definidos pelos órgãos competentes da Municipalidade, destinadas à população favelada residente na área da presente Operação Urbana e na região de seu entorno, de acordo com as seguintes prioridades de atendimento: Favela da Rua Coliseu, Favela do Real Parque, Favela Panorama; Construção de habitações multifamiliares para venda financiada à população residente em área objeto de desapropriação e que esteja interessada em continuar morando na região.”	“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 provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingidas pelas intervenções necessárias, e será realizado através das seguintes obras e intervenções: (...) Implantação de unidades de Habitação de Interesse Social, 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.”
DESTINAÇÃO DE RECURSOS	“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.”	“Deverão ser obrigatoriamente aplicados na construção de Habitações de Interesse Social - HIS no mínimo 10% (dez por cento) da receita obtida com a alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção - Cepac.”

²⁸ Em 2002, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo generalizou o instrumento, definindo 4 tipos de ZEIS e demarcando-as em várias regiões da cidade.

²⁹ Art. 2º. O art. 22 da Lei nº 13.260, de 2001, passa a vigorar acrescido de § 5º, com a seguinte redação:

“Art. 22.

§ 5º. Deverão ser obrigatoriamente aplicados na construção de Habitações de Interesse Social - HIS no mínimo 10% (dez por cento) da receita obtida com a alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC.” (Lei nº 15.416/2011, de 22 de julho de 2011. Altera os arts. 3º, 22, 25 e 28 da Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada).



3.4. INCENTIVOS URBANÍSTICOS PARA O SETOR PRIVADO

Em relação aos incentivos definidos com o intuito de atrair a participação do setor privado para os projetos, praticamente todas as operações urbanas implantadas na capital paulista coincidem quanto ao coeficiente de aproveitamento máximo. Se, como regra geral na cidade, é possível construir o equivalente a uma ou duas vezes a área de determinado lote, a compra de CEPACs ou pagamento de outorga à Prefeitura permite ao empreendedor construir até 4 vezes na área da intervenção. A operação Centro não menciona especificamente um limite máximo de aproveitamento, mas há um entendimento de que o máximo ali permitido também seria de 4 vezes, a não ser para usos incentivados, notadamente o residencial, que poderia chegar a 6 vezes. Quando associados ao uso residencial, estacionamentos também teriam o benefício do coeficiente de 6 vezes, nesse caso não oneroso, possibilitando, portanto, um coeficiente total de até 12 vezes.

O aproveitamento adicional, que permite a construção acima do coeficiente básico, é o principal incentivo previsto nas operações urbanas implementadas em São Paulo e estima-se que 90% das adesões às operações seja por potencial adicional de construção. O [QUADRO 5](#) relaciona outros incentivos previstos na tentativa de estimular comportamentos do setor privado. As operações Faria Lima, Água Espraiada e Água Branca, por exemplo, preveem alteração de parâmetros urbanísticos por meio de pagamento de contrapartida. Uma delas diz que, se a lei de uso e ocupação do solo estabelece um limite de gabarito (altura do prédio) para as edificações em uma determinada zona inserida dentro dessas operações, é possível eliminar a restrição, por meio do pagamento da contrapartida, neste caso calculada em função da área do terreno.

Outro incentivo que vale a pena comentar é o incentivo ao remembramento de lotes: se o empreendedor junta lotes pequenos para fazer um empreendimento grande, tem um desconto no pagamento da contrapartida. Neste caso, trata-se de um incentivo

desnecessário, já que este tende a ser um comportamento espontâneo do incorporador: ganhar escala no seu projeto.

Outro incentivo, também em forma de desconto no pagamento da contrapartida, mas que se mostrou mais interessante que o incentivo ao remembramento, diz respeito às áreas de fruição previstas na OUC

Faria Lima. Trata-se de um dispositivo para que o projeto imobiliário preveja áreas privadas abertas, de fruição pública, por onde pedestres podem transitar. Este conceito³⁰ foi adotado por grande parte dos projetos, sobretudo por aqueles de uso comercial, nos quais a gestão do espaço livre de uso público é mais facilmente equacionada.

↓ QUADRO 5: PRINCIPAIS INCENTIVOS URBANÍSTICOS DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS.

Fonte: Elaborado pelos autores.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA	OPERAÇÃO URBANA CENTRO	OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA
Coeficiente de aproveitamento: 4,0	Coeficiente de aproveitamento: 4,0	Coeficiente de aproveitamento (CA): livre*	Coeficiente de aproveitamento: 4,0
Alteração de uso parâmetros urbanísticos	Remembramento de lotes	CA: 6,0 - gratuito para uso residencial	Alteração de parâmetros urbanísticos
Remembramento de lotes	Áreas abertas ao público no nível da rua	CA: 6,0 - gratuito para garagem + residencial (CA 12)	Transferência do Direito de Construir (TDC) para tombados
	Alteração de uso parâmetros urbanísticos	CA: 4,0 - gratuito para hotel	Regularização de edificações
		Não computa certos usos	
		Transferência do Direito de Construir (TDC) para tombados	

3.5. OPORTUNIDADES E ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO

Apesar da lista de incentivos, é interessante notar que a percepção colhida no âmbito do estudo que embasou esta publicação por meio de entrevistas com pessoas ligadas ao setor imobiliário³¹ revela que a deci-

são do empreendedor não está calcada nos incentivos previstos, nem na aposta em uma valorização futura da área³². O objetivo do empreendedor, principalmente daqueles que trabalham com produção residencial e de salas de escritório, é de produzir e vender unidades, e não de mantê-las com o objetivo de gerar renda via locação. Assim, seu interesse é garantir que as vendas

³⁰ Uma espécie de tentativa de tradução dos chamados *pocket parks*.

³¹ Foram conduzidas entrevistas com sete executivos de empresas de incorporação imobiliária, todas com ao menos um empreendimento em uma das operações urbanas aqui analisadas. As entrevistas tiveram como objetivo (1) entender os critérios de decisão do empreendedor imobiliário e (2) identificar os motivos da adesão (ou não) do empreendedor a cada uma das operações urbanas.

³² Segundo os entrevistados, a percepção da demanda, estimativa de preços de venda, custos de produção e de terreno são feitas nos meses que antecedem o licenciamento do empreendimento e, portanto, nas condições de mercado à época, e não em projeções futuras.

ocorram ao preço de mercado do momento, equacionar financeiramente o empreendimento e pensar em novas oportunidades de negócios, em um ciclo que em São Paulo leva, em geral, de três a cinco anos.

Em outras palavras, os empreendimentos não são desenvolvidos exclusivamente pelo fato de estar numa área de operação urbana. O “fator operação urbana” pode contribuir para a decisão, mas não se sobressai como motivo principal ou determinante.

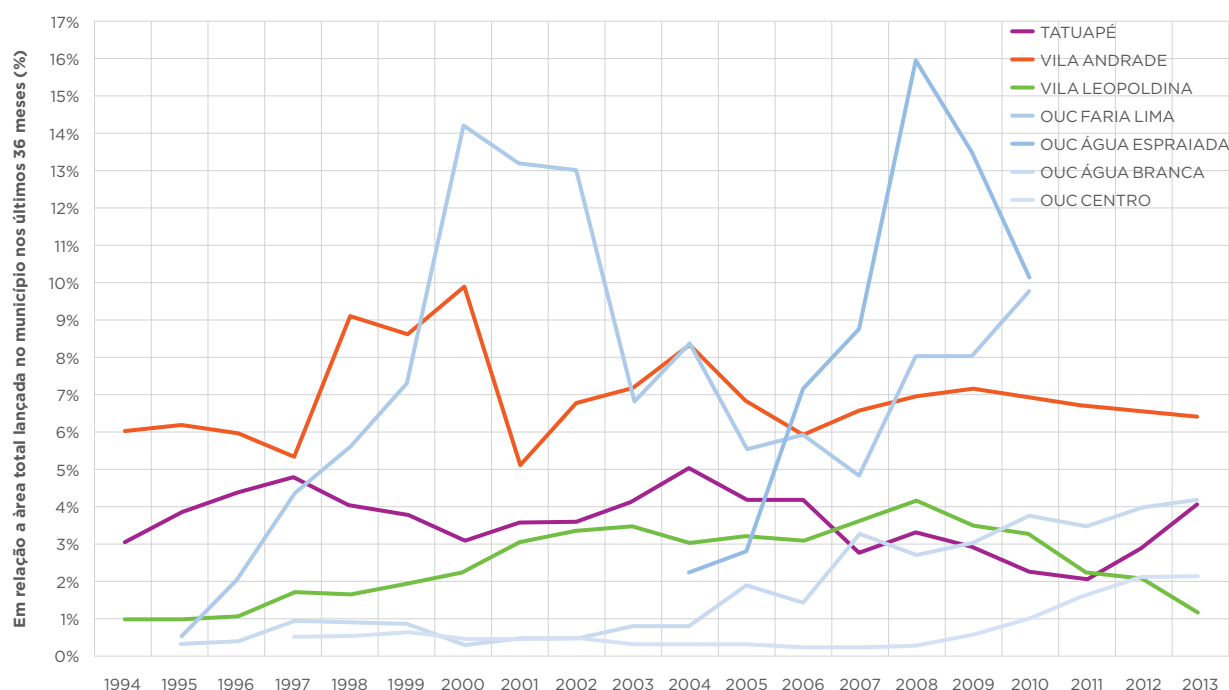
Neste trabalho se identificou que a maioria das decisões dos empreendedores é tomada em função da leitura de uma demanda por imóveis na região e da viabilidade econômica e financeira do empreendimento. Na Operação Faria Lima e em alguns setores da Operação Água Espreada, a demanda já existia antes da instituição da operação urbana correspondente. A implementação do instrumento pode ter

contribuído para a viabilidade dos empreendimentos, seja pelo fator escala ou por colocar novos terrenos em oferta, antes com zoneamentos restritivos.

Assim, a principal motivação para uma empresa empreender em área de operação urbana é existir demanda por imóveis naquela região, o que depende das necessidades, anseios, capacidade de pagamento do comprador e de suas alternativas (outras regiões da cidade possíveis de abrigar o mesmo perfil de comprador). A segunda motivação é esta demanda estar alinhada com os objetivos estratégicos da empresa, e com suas condições de contorno. Com ambos os requisitos cumpridos, a decisão de empreender será consequência da oferta de terrenos na região e da expectativa de retorno e riscos dos empreendimentos, sempre de forma comparada às demais alternativas de investimentos da empresa.

↓ **GRÁFICO 3:** PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS LANÇAMENTOS RESIDENCIAIS NA CIDADE DE SÃO PAULO: OPERAÇÕES URBANAS E ÁREAS DE CONTROLE, TATUAPÉ, VILA ANDRADE E VILA LEOPOLDINA. MÉDIA MÓVEL DOS ÚLTIMOS 3 ANOS EM ÁREA TOTAL CONSTRUÍDA.

Fonte: BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.



O **GRÁFICO 3** compara a produção imobiliária nas quatro operações a três zonas de controle onde não houve o mesmo tipo de intervenção, essas últimas destacadas nas cores preta, vermelha e amarela. Nota-se que essas três zonas, que não contaram com os incentivos previstos para as operações urbanas, apresentaram volume de lançamentos imobiliários tão relevante ou até maior que os registrados nas áreas que contavam com os incentivos. Essa constatação corrobora a análise sobre a motivação dos empreendedores, reforçando que a existência de uma operação urbana não é fator determinante na decisão.

3.6. ESTRUTURA DE CONTRAPARTIDA

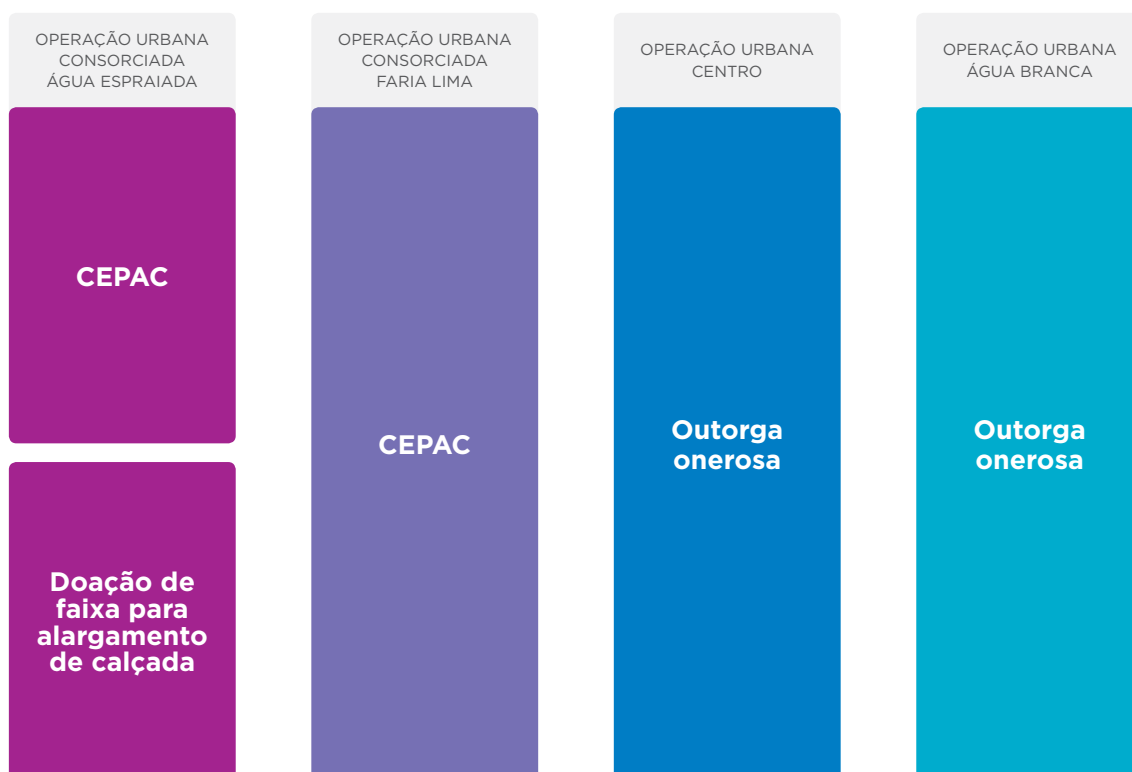
As contrapartidas exigidas nas operações são basicamente duas: outorga onerosa, que foi usada nas Operações Urbanas Centro, Água Branca e Faria Lima, esta última no seu início, e CEPAC, que foi

adotado nas Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Na Água Espraiada, há ainda a obrigatoriedade de doação de faixa para alargamento de calçada (**VER QUADRO 6**).

Tanto no caso da outorga quanto do CEPAC, a contrapartida se converte em recursos financeiros para que a Prefeitura realize os investimentos nas respectivas Operações. O CEPAC oferece a vantagem de que os recursos entrem no caixa da Prefeitura de modo concentrado, sempre condicionado ao apetite do mercado nos leilões. Já no caso do pagamento de contrapartida via outorga onerosa, os recursos são obtidos na medida em que os projetos são aprovados. Em que pese as diferenças entre elas, apenas a título de referência, a operação Água Espraiada registrou uma receita de R\$ 30 milhões no primeiro leilão de CEPAC, enquanto a operação Água Branca só foi acumular montante semelhante em receitas após dez anos de vigência.

↓ **QUADRO 6:** CONTRAPARTIDAS EXIGIDAS NAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS.

Fonte: Elaborado pelos autores.



33 A extensão territorial das áreas de controle é da mesma ordem de grandeza das operações urbanas a saber: Tatuapé, 820 ha, Vila Leopoldina, 720 ha e Vila Andrade, 1.030 ha.
34 A Operação Urbana Água Branca foi recentemente substituída pela OUC Água Branca, que também adotou o CEPAC como meio de pagamento da contrapartida.

3.7. DESTINO DO DINHEIRO

O programa de intervenções das quatro operações paulistanas estudadas se concentrou em obras viárias. Na teoria, caso essas intervenções realmente representassem uma transformação urbana para a região, este poderia ser considerado um incentivo à adesão privada. Mas, como já discutido, o perímetro muito grande abarcado pelas quatro operações paulistanas se mostrou um obstáculo neste sentido.

Nos casos de Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca, há sempre uma (ou mais) grande obra de infraestrutura – ponte, túnel, viaduto – que tende a consumir a maior parte dos recursos das operações (VER MAIS DETALHES NO QUADRO 7). Neste aspecto, a operação Centro é uma exceção, uma vez que ela não previu nenhuma intervenção especificamente, com

a atribuição de decisão sobre o destino dos recursos ficando a cargo de um órgão colegiado, a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro.

Outro ponto de coincidência é a presença da questão habitacional nos casos aqui estudados: em todas as operações urbanas paulistanas há previsão de atendimento habitacional como diretriz e também como proposta de investimento, conforme mencionado com mais detalhes na subseção 3.3.

Especificamente no que tange à questão habitacional é importante destacar que, desde 1995, a Operação Faria Lima prevê em seu programa de intervenções o atendimento a favelas fora de seu perímetro. Uma delas, o Real Parque, está atualmente em fase final de urbanização, em uma intervenção executada majoritariamente por investimentos financiados com recursos da operação.

↓ QUADRO 7: PROGRAMA DE INTERVENÇÕES DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS³⁵.

Fonte: Elaborado pelos autores.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA	OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA	OPERAÇÃO URBANA CENTRO	OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA
Complexo Viário Real Parque (Ponte Estaiada)	Passagens (túneis) sob a Faria Lima	Não há	Ligação Francisco Matarazzo - Tagipuru
Habitação de interesse social	Prolongamento da Av. Helio Pelegrino		Extensão da Av. Gustav Willi Borghoff
Via Parque	Largo da Batata		Pavimentação e infraestrutura de ruas e avenidas
Túnel Ligação Imigrantes	Real Parque		Construção de ponte sobre o Rio Tietê
			Máximo 630 habitações de interesse social

³⁵ Itens selecionados a título ilustrativo. Para o programa completo de intervenções das quatro operações, consultar suas respectivas leis em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525.

³⁶ A concentração de investimentos em um determinado território é uma das maiores críticas que as operações urbanas vêm sofrendo. Tais críticas, contudo, omitem essa informação. Sobre a discussão da obrigatoriedade de investimento no perímetro, a interpretação que prevalece é a seguinte: a obrigatoriedade é que os recursos sejam investidos na operação que, por sua vez, compreende um programa de intervenções. Uma vez previsto no programa de intervenções, como é o caso aqui, o investimento estará sendo feito na operação, portanto, respeitando a obrigatoriedade.

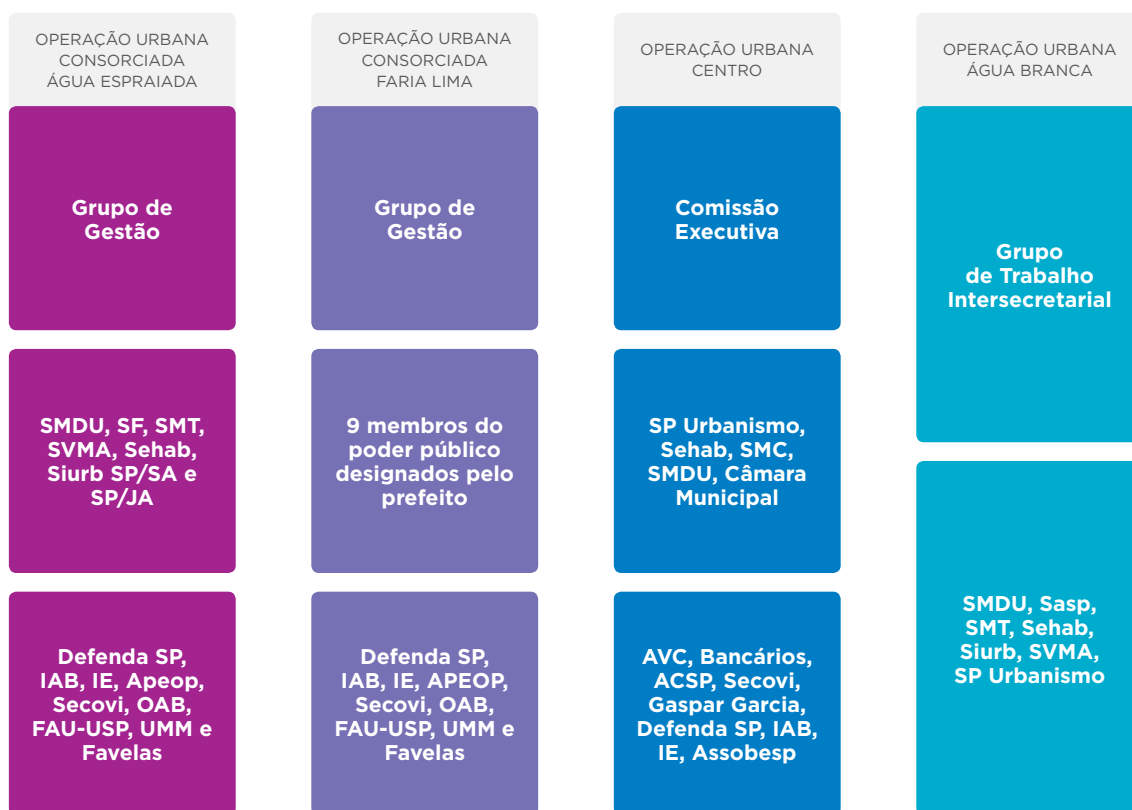
3.8. ESTRUTURA DE GESTÃO

O último quadro comparativo traz os órgãos de gestão das quatro operações urbanas. A gestão compartilhada das Operações Urbanas foi definida como obrigatória pelo Estatuto da Cidade. A operação Centro, mesmo anterior à regulamentação nacional, já estabeleceu algo neste sentido: a Comissão Executiva da Operação Urbana Centro delibera sobre os investimentos da operação e acompanha processos. Já a instância específica de gestão da Água Branca³⁷, também anterior ao Estatuto, é um grupo intersecretarial, composto exclusivamente por representantes do poder público.

As duas operações consorciadas, mais recentes, já contam com grupos de gestão paritários, ou seja, com metade de seus membros oriundos da administração pública e metade da sociedade civil. A principal atribuição desses grupos é deliberar sobre as prioridades de investimento a cada vez que se estrutura a venda dos CEPACs. São também instâncias importantes para comunicação sobre o andamento das intervenções em cada operação. Em geral, os grupos de gestão das operações Faria Lima e Água Espreiada se reúnem a cada três meses.

↓ QUADRO 8: ÓRGÃO DE GESTÃO DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS³⁸.

Fonte: Elaborado pelos autores.



³⁷ Em 2013, com a aprovação da OUC Água Branca, também foi instituído um Grupo de Gestão nesta Operação, a exemplo das OUCs Água Espreiada e Faria Lima.

³⁸ As siglas correspondem a: Defenda SP - associação da sociedade civil que tem a bandeira da preservação da qualidade de vida na cidade; IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil; IE - Instituto de Engenharia; APEOP - Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas; SECOVI - Sindicato Empresas Compra Venda Locação Administração de Imóveis; OAB - Ordem dos Advogados do Brasil; FAUUSP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; UMM - União dos Movimentos de Moradia; Favelas - líderes comunitários das favelas contempladas pela operação; SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano; SASP - Secretaria de Subprefeituras; SMT - Secretaria Municipal de Transportes; SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação; SIURB - Secretaria Municipal de Transportes; SVMA - Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente; SP Urbanismo - São Paulo Urbanismo; SMC - Secretaria Municipal de Cultura; AVC - Associação Viva o Centro; Bancários - Sindicato dos Bancários; ACSP - Associação Comercial de São Paulo; Gaspar Garcia - Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; ASSOESP - Associação dos Bancos do Estado de São Paulo; SF - Secretaria Municipal de Finanças; SP/SA - Subprefeitura de Santo Amaro; SP/JA - Subprefeitura do Jabaquara.

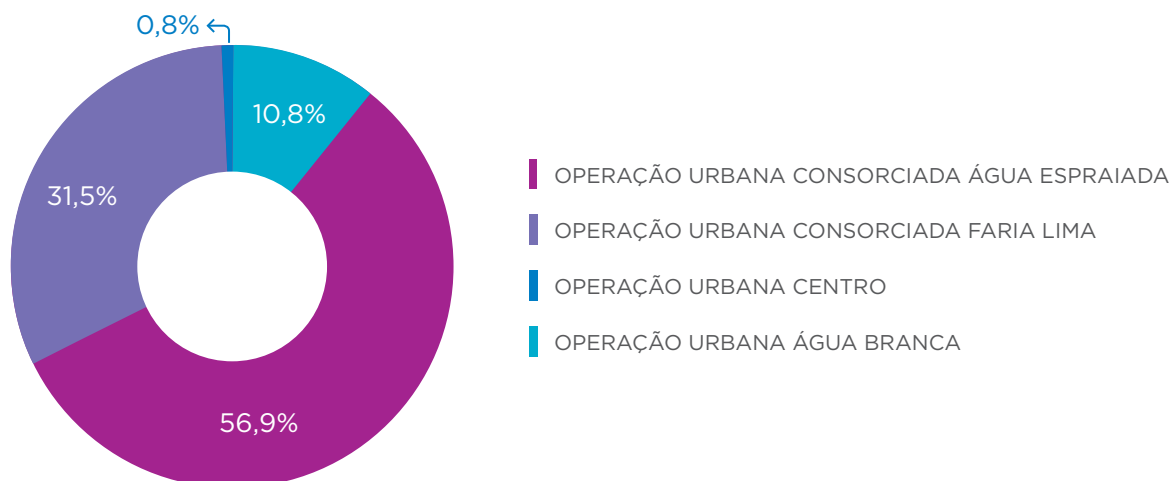
3.9. ADESÃO E RECEITAS FINANCEIRAS

Uma vez examinadas as principais características de formatação de cada Operação e suas implicações, nesta subseção apresentam-se os resultados em ter-

mos de arrecadação. Juntas, as quatro operações urbanas de São Paulo somam uma receita de R\$ 6,4 bilhões³⁹. Contudo, mais de 80% desse montante está concentrado nas Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espreiada, como mostra o [GRÁFICO 4](#).

↓ **GRÁFICO 4:** DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DAS RECEITAS OBTIDAS DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em São Paulo Urbanismo.



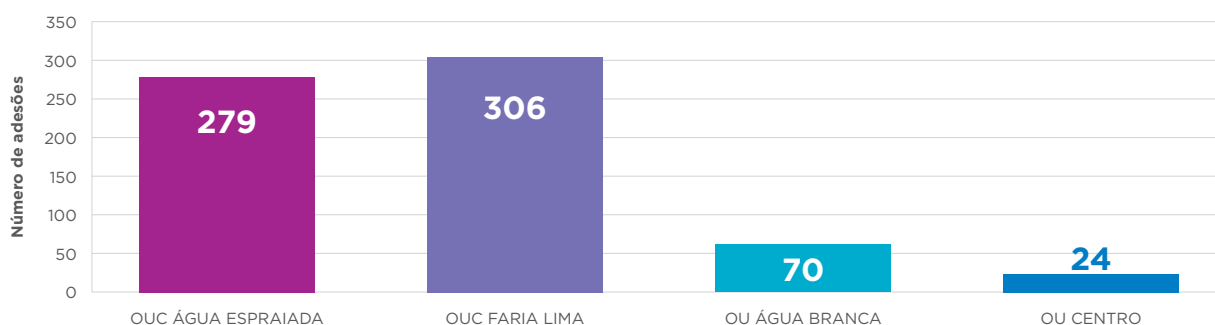
Essa receita, obviamente, está relacionada ao número de adesões⁴⁰ de cada operação. Contudo, apesar de a Operação Faria Lima contar um número maior de adesões, obteve uma receita menor que a Água Espreiada, por conta do momento em que as respectivas contrapartidas foram pagas. Enquanto as adesões à Água Espreiada ocorreram na última década, na Faria Lima, a participação ocorreu de modo

relativamente mais diluído no tempo: aí, mais da metade das participações ocorreu via outorga onerosa, segundo a lei aprovada em 1995. Desde 2004, via CEPAC, esta operação registrou 142 participações.

Para discutir esses resultados também é importante ter em conta o movimento do mercado imobiliário, que se dinamizou a partir de 2006 e experimentou uma forte alta de preços, refletida na receita das Operações.

↓ **GRÁFICO 5:** NÚMERO DE ADESÕES, SEGUNDO OPERAÇÃO URBANA ATÉ JUNHO DE 2015⁴¹

Fonte: Produzido pelo autor, com base em São Paulo Urbanismo.



³⁹ Informação atualizada em março de 2015. Fonte: São Paulo Urbanismo.

⁴⁰ Contamos como adesão todos os processos de participação em Operações Urbanas deferidos por São Paulo Urbanismo ou pelo órgão que a precedeu.

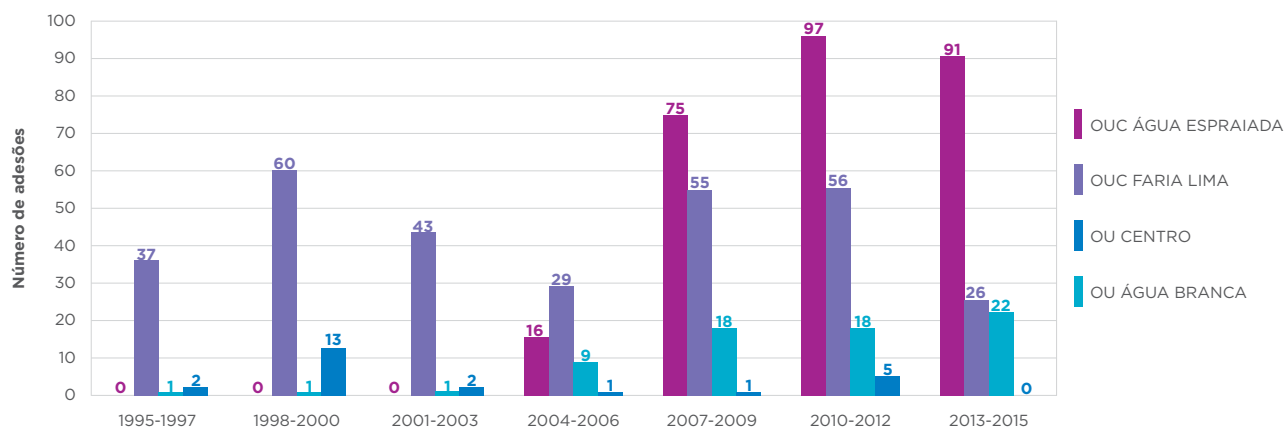
⁴¹ Para a OU Centro, reproduzimos o número oficial divulgado por São Paulo Urbanismo. Vale notar que, das 24 adesões, cinco correspondem a solicitações de transferências e outras cinco à aquisição dos metros quadrados gerados por meio dessas transferências, ou seja, são adesões inter-relacionadas, que poderiam ser computadas uma única vez.

O GRÁFICO 6 mostra a distribuição temporal das adesões registradas em cada operação. Além do destaque para as operações Faria Lima e Água Espraiada, também é interessante notar a dinâmica das adesões na OU Água Branca. Durante dez anos,

praticamente não houve propostas de adesão nesta operação. Porém, a partir de 2004, o cenário mudou e passou a haver mais procura, sem que houvesse nenhuma mudança no regime da operação ou realização de investimentos na região.

↓ **GRÁFICO 6:** NÚMERO DE ADESÕES, SEGUNDO OPERAÇÃO URBANA, A CADA TRIÊNIO ATÉ JUNHO.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em São Paulo Urbanismo.



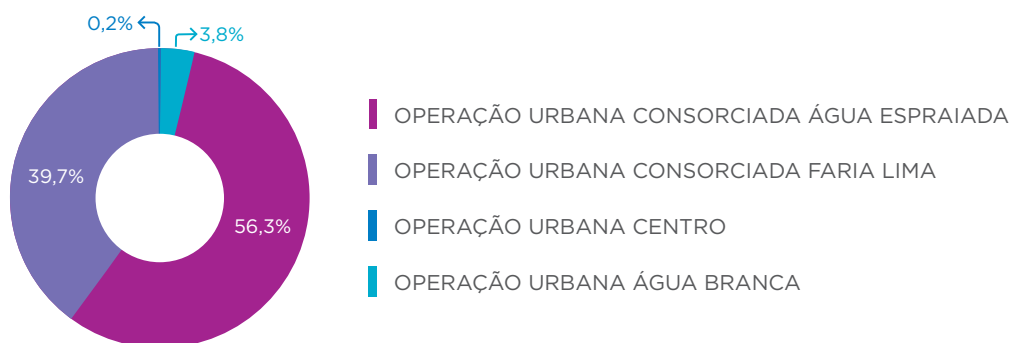
Diferentemente do que se havia projetado, o consumo de estoques de potencial adicional de construção na Água Branca se direcionou prioritariamente ao uso residencial, que se esgotou em meados de 2012⁴². O distrito da Lapa, vizinho à Operação Água Branca e com características locais semelhantes, teve seu estoque de outorga onerosa⁴³ para uso residencial esgotado no início de 2010, o que possivelmente direcionou a procura por oportunidades para o território

da operação. Esta experiência reforça a ideia de que as condições do contexto onde está inserida são mais determinantes para seu desenvolvimento que os incentivos que uma operação urbana possa oferecer.

Quando se analisa os gastos realizados nas quatro operações urbanas até março de 2015, apresentada no GRÁFICO 7, nota-se em um primeiro momento, uma distribuição que acompanha, em ordem de grandeza, a distribuição proporcional das receitas.

↓ **GRÁFICO 7:** DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DOS GASTOS REALIZADOS NAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS EM MARÇO DE 2015.

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em São Paulo Urbanismo.



⁴² Em novembro de 2013 esta operação foi revogada e substituída pela OUC Água Branca. Dos estoques previstos na lei de 1995, restaram quase 400 mil metros quadrados para uso não residencial.

⁴³ O Plano Diretor aprovado em 2002 instituiu a outorga onerosa do direito de construir no município e, em 2004, a lei de parcelamento uso e ocupação do solo definiu estoques de potencial construtivo por uso para cada distrito da cidade. Em setembro de 2015, 25 distritos haviam consumido mais de 90% de seus estoques residenciais. Dos 15 distritos onde não foi consumido nada de estoque de outorga onerosa, 3 são os que integram a OU Centro (onde o potencial 6,0 é gratuito para uso residencial) e os outros 12 estão na periferia da cidade.

Contudo, quando comparado ao total arrecadado em cada operação, o saldo proporcional ainda não gasto daquelas que arrecadaram menos é significativamente maior, como mostra o Gráfico 6. Na operação Centro, 83% dos recursos estavam em caixa em março de 2015 e, na Água Branca, 78%. Já nas operações Água Espraiada e Faria Lima havia, respectivamente, 38% e 21% de saldo “parado” na mesma data.

Cabe ressaltar que nas operações paulistanas sempre há um descasamento entre o fluxo de receitas e o fluxo de investimentos, ou seja, é aceitável que haja um volume significativo de recursos em caixa ao final das operações, uma vez que as receitas tendem a se concentrar no momento da aprovação do projeto ou da venda do CEPAC, e os investimen-

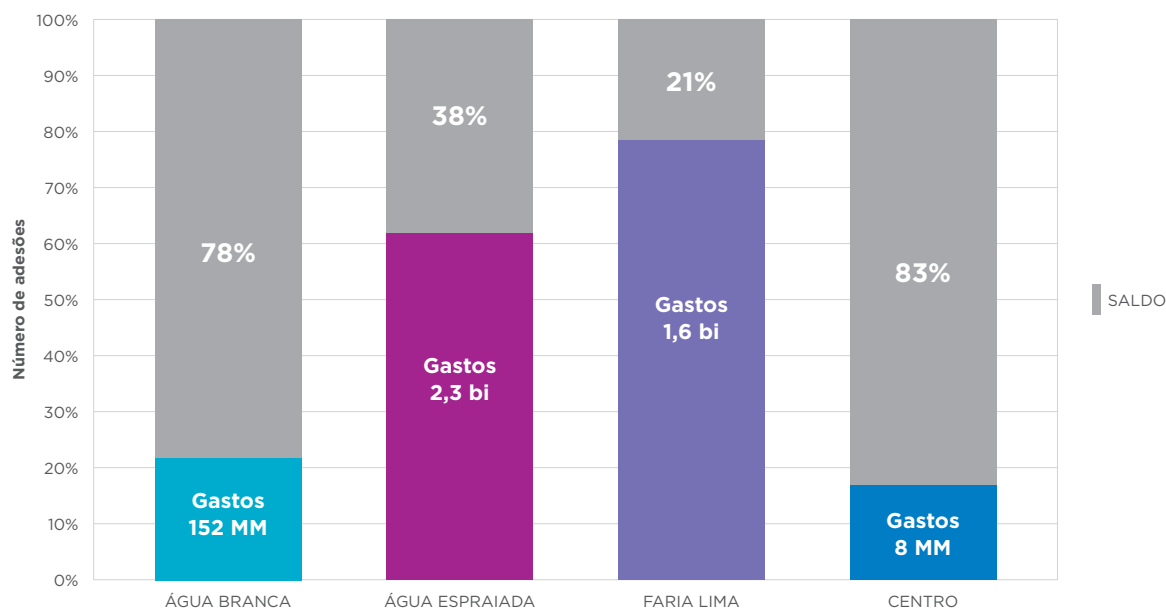
tos só são iniciados após haver recursos em caixa suficientes para realização da obra completa.

Neste aspecto, a comparação entre as quatro operações indica que os investimentos estão sendo direcionados para intervenções de maior porte. Na operação Centro, que contava uma receita de cerca de R\$ 50 milhões até março de 2015, apenas R\$ 8 milhões foram revertidos em alguma melhoria para a região na mesma época.

Após duas décadas de implementação, ainda há muitos investimentos por realizar em todas as operações analisadas. Isto é, enquanto a atividade imobiliária que possibilitou a captura dos recursos para o município já se instalou no território, as intervenções públicas – ou boa parte delas – ainda estão por vir.

↓ **GRÁFICO 8: DISTRIBUIÇÃO PROPORCIONAL DOS SALDO DAS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS EM MARÇO DE 2015.**

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em São Paulo Urbanismo.



4

Operações
urbanas: lições e
recomendações
a partir da análise
da experiência
de São Paulo



A análise realizada nesta nota técnica indica a relevância da operação urbana consorciada como instrumento de planejamento e gestão urbana, que, se corretamente usado, tem potencial para direcionar o crescimento de uma cidade. A importância da ferramenta decorre não apenas da possibilidade de arrecadar recursos para financiar as intervenções desejadas, mas também e principalmente por reunir atributos capazes de viabilizar transformações urbanas estratégicas, alinhadas às diretrizes da política urbana do município.

A partir da experiência paulistana ficou claro, contudo, que o sucesso de uma operação depende primordialmente de como ela é planejada,

assim como de sua gestão. Uma Operação não é autônoma e a dinâmica que se estabelece em seu território depende das definições gerais de planejamento urbano. Isto é, o direcionamento da atividade imobiliária para uma Operação depende da regulação das alternativas no restante da cidade. Eventuais problemas de planejamento e de execução que existiram e foram identificados neste trabalho não podem ser classificadas como falhas do instrumento em si, mas sim do modo como foi implementado.

Nesta conclusão, procura-se usar o conhecimento acumulado a partir deste estudo para se apontar lições e recomendações para o futuro.



4.1. O PAPEL DO MERCADO IMOBILIÁRIO

Em São Paulo, que recorreu ao instrumento para a implementação de projetos de adensamento construtivo – uma das opções possíveis de intervenção –, a conjugação de fatores como um mercado imobiliário pujante e o grande potencial de exploração das áreas selecionadas para receber as intervenções foi determinante para atrair a iniciativa privada e viabilizar as operações. Nesse contexto, mais do que oferecer incentivos para construção ou se comprometer com investimentos públicos para melhorar a infraestrutura de uma determinada região, uma cidade que pretende recorrer a uma operação urbana precisa ter uma estratégia de adensamento clara, com o volume de produção do mercado imobiliário local identificado e as áreas concorrentes (alternativas) mapeadas.

Sem essas informações básicas conhecidas e endereçadas – e não apenas no âmbito das intervenções, mas principalmente no planejamento definido para o conjunto da cidade –, dificilmente uma operação urbana se sustentará. Em outras palavras, para

que a intervenção planejada tenha sucesso, é importante definir bem não apenas as áreas para onde o município quer direcionar os projetos imobiliários, seja por localização ou acesso a transporte público de massa, como também limitar a expansão imobiliária em regiões potencialmente concorrentes.

Ao projetar sua infraestrutura e reorganizar trechos do território urbano, o poder público trata de tentar atrair moradores e empresas para determinada área, por meio de uma operação urbana. Assim, a Operação deve ser encarada tanto como um instrumento de projeto como de gestão, na medida em que viabiliza a implantação da infraestrutura projetada, por meio das receitas mobilizadas pela própria intervenção. Mas, para que o adensamento de fato ocorra onde planejado, é preciso que a atividade imobiliária concentre-se nesses territórios.

A importância de pensar a operação dentro de um plano maior para a cidade ficou evidente em São Paulo, uma vez que o objetivo de ocupar áreas consideradas menos nobres não foi alcançado na velocidade desejada, mesmo com a divisão das ope-

rações em setores. Estoques de metros quadrados adicionais de construção se esgotaram em locais de maior dinâmica imobiliária e continuam disponíveis em áreas onde o mercado não costuma atuar.

Vale notar que as operações paulistanas mais bem-sucedidas em termos de adesões e arrecadação financeira atraíram demanda por reunir as condições de equilíbrio entre oferta e demanda entre todos os agentes (dono do terreno, incorporador e comprador) no momento do investimento, e não por terem sido percebidas como territórios a receber benfeitorias públicas e, portanto, com perspectiva de valorização imobiliária no longo prazo. Afinal, o horizonte de tempo para que os investimentos realizados por meio de uma operação urbana se traduzam em melhorias efetivas para a região pode facilmente demorar mais de dez anos, enquanto o ciclo de um empreendimento imobiliário costuma girar entre três a cinco anos. Além disso, a grande extensão das operações existentes em São Paulo dificulta que todos que vivem ou circulam na região percebam na prática as melhorias viabilizadas pela Operação.

Os atributos de viabilidade de uma operação consorciada estão, portanto, fortemente relacionados ao planejamento do conjunto da cidade. Regiões que já possuem vantagens comparativas importantes, como foi o caso da Faria Lima, são apostas mais certeiras, ou seja, tendem a ter adesão imediata do setor imobiliário no caso de implantação de uma operação desse tipo. Porém, utilizar o instrumento apenas para “pegar carona” em uma dinâmica já instituída na cidade é desconsiderar as potencialidades do instrumento.

4.2. POTENCIAL INTERESSE SOCIAL

O apelo econômico das operações urbanas, pautado na valorização do território, tem na questão habitacional um contraponto efetivo. Apesar de ter viabilizado poucas unidades habitacionais populares (menos de 2 mil unidades entregues até março de 2015), a experiência de São Paulo representa uma mudança de paradigma. Ao reservar parcela do investimento para moradia social, fica evidente que o instrumento da operação urbana tem potencial de direcionar os programas públicos de habitação para áreas valorizadas, onde estes não costumam ter lugar.

“É IMPORTANTE DEFINIR BEM AS ÁREAS PARA DIRECIONAR OS PROJETOS IMOBILIÁRIOS, COMO LIMITAR A EXPANSÃO EM REGIÕES POTENCIALMENTE CONCORRENTES.”

Assim, é importante considerar a operação urbana como uma oportunidade para experimentar outras formas de atendimento habitacional. Além de atuar na relocação de famílias removidas para viabilizar as intervenções previstas – como no caso da Operação Água Espreada – ou de garantir a permanência de moradores residentes em regiões-alvo dos projetos urbanos – no exemplo da Faria Lima –, o instrumento pode promover iniciativas de inclusão residencial.

A pressão da valorização imobiliária sobre as famílias menos assistidas, contudo, deve ser considerada em programas futuros de provisão pública de habitação social em operações urbanas, de forma a combinar diferentes níveis de renda e de uso como meios para garantir sua sustentabilidade ao longo do tempo. As experiências analisadas não apresentam evidências conclusivas. Entretanto, sabe-se que, em áreas valorizadas, projetos que incluem a alternativa de locação social são mais efetivos para manter a população de baixa renda do que os que trabalham apenas com a opção de vender o imóvel ao morador, mesmo que de forma subsidiada.

A operação urbana traz ainda maior autonomia e independência ao município, seja em relação aos outros níveis de governo ou às demais fontes de financiamento, para adotar estratégias localizadas para o problema habitacional, que tendem a ser mais bem sucedidas que modelos ou programas genéricos de produção em massa.

4.3. GESTÃO DAS CONTRAPARTIDAS

Do ponto de vista do potencial de arrecadação, São Paulo chama atenção pelo volume de recursos mobilizado. Em duas décadas de experiência, as quatro operações urbanas levantaram a soma de R\$ 6,4 bilhões até 2015, sendo que a Água Espreada respondeu por 57% desse valor. Em relação ao investimento médio anual do município na última década, a receita da Água Espreada correspondeu a

aproximadamente 13% dos recursos aplicados pelo município, que alcançaram, em média, no período de 2004 a 2013, R\$ 3,1 bilhões ao ano (atualizados pelo índice oficial de inflação, IPCA). Apesar de simplista, a análise dos dados revela a importância relativa das operações urbanas na mobilização de recursos públicos, em especial quando é levada em conta a reduzida capacidade de investimento do município no período observado.

A última década foi a mais relevante em termos de arrecadação, na esteira do comportamento da atividade imobiliária, que, até 2014, apresentou grande dinamismo não só em São Paulo como em todo o país por conta do então contexto macroeconômico. Esse contexto favorável coincidiu com a introdução do CEPAC nas operações consorciadas Faria Lima e Água Espraiada, o que permitiu que a Prefeitura se aproveitasse da valorização dos imóveis em São Paulo a partir de 2007 e incrementasse sua arrecadação.

Mas o fato de a gestão do CEPAC não ter obedecido a nenhum padrão afetou a transparência da negociação dos títulos e a previsibilidade do mercado. Foram poucos os leilões de CEPAC que registraram ágio em relação ao preço mínimo definido pela Prefeitura, por exemplo. O leilão só funcionou como mecanismo de formação de preço nas últimas transações, em 2010 e 2012, quando o fator escassez suscitou competição entre compradores. Também não se observou a existência de um mercado secundário ativo para negociação dos títulos.

O leilão pode, contudo, ser utilizado como mecanismo de formação de preço e, ao mesmo tempo, conferir segurança aos compradores com a definição de um cronograma. A dinâmica de preços do CEPAC tende a acompanhar de forma consistente a evolução de preços do mercado imobiliário, permitindo que a Prefeitura coloque títulos no mercado de forma periódica, a fim de capturar parte importante

dessa valorização que, em muitos momentos, supera a inflação e a taxa de juros do mercado. Desta forma, é possível aperfeiçoar a gestão do CEPAC considerando que, quanto melhor a base de dados sobre o mercado imobiliário, melhor a “marcação a mercado” que a Prefeitura conseguirá fazer dos títulos para definir os preços mínimos de cada leilão.

4.4. PLANEJAMENTO E GESTÃO

Para que uma operação urbana alcance os objetivos desejados, a fase de planejamento é tão importante quanto sua gestão. Uma operação nunca estará isolada de um contexto urbano maior, mas, por tratar-se de um perímetro definido, pode ser mais simples projetar a demanda por produtos habitacionais e propor parâmetros e condições para a oferta imobiliária, tanto pública quanto privada. Isso pode ser levado a termo já na elaboração da lei da operação.

A experiência de São Paulo mostrou, por exemplo, que a ampliação do potencial construtivo de uma determinada região não implica necessariamente em um aumento populacional. Dependendo do padrão das edificações, o adensamento construtivo pode ter como consequência a redução da população na área, como no caso das operações da Faria Lima e em trechos da Água Espraiada, ambas com forte vocação comercial.

Isso é importante porque a suposta necessidade de ampliação de infraestrutura, que decorreria da própria operação urbana consorciada, deve ser relativizada. Para que uma operação atinja o objetivo de adensamento populacional, portanto, é preciso trabalhar com outros parâmetros urbanísticos além do coeficiente de aproveitamento máximo do terreno.

Para lidar com isso, na Operação Consorciada Água Branca, aprovada em 2013, ficou estabelecida uma densidade habitacional mínima para os projetos residenciais. A medida, apesar de não ser suficiente, pode ser considerada um estímulo ao adensamento populacional, uma vez que induz o empreendedor imobiliário a construir, por exemplo, dez apartamentos de 60 m², aptos a abrigar famílias de duas a quatro pessoas, no lugar de um único apartamento de 600 m². Ou seja, com a mesma área construída é possível (e provável) que haja mais gente

“A RECEITA DA ÁGUA ESPRAIADA CORRESPONDEU A APROXIMADAMENTE 13% DOS RECURSOS APLICADOS PELO MUNICÍPIO, QUE ALCANÇOU, EM MÉDIA, NO PERÍODO DE 2004 A 2013, R\$ 3,1 BILHÕES AO ANO.”

morando em dez apartamentos menores, que em um único apartamento maior.

Outro ponto de atenção é como viabilizar terrenos para produção de habitação social sem que o poder público tenha que arcar com os custos da valorização gerada pela própria operação urbana. Imóveis públicos integrantes do projeto são uma opção, assim como a combinação da operação com outros instrumentos de intervenção em escalas intermediárias – a exemplo do reajuste de terrenos –, que disponibilizem áreas para habitação social, integradas a processos de desenvolvimento imobiliário.

“O POTENCIAL CONSTRUTIVO DE UMA DETERMINADA REGIÃO NÃO IMPLICA NECESSARIAMENTE EM UM AUMENTO POPULACIONAL.”

A decisão de alocação de recursos durante a fase de implementação das operações urbanas também é fundamental. Sempre que houver necessidade de aquisição de terras para implementação de programas públicos (e não apenas de habitação), esta deve ocorrer no primeiro momento possível, antes que o terreno encareça. Se o recurso não for suficiente para executar imediatamente a obra, é preciso considerar alternativas de uso temporário dessas áreas. São medidas relativamente simples, mas que, se não forem previstas na fase de planejamento da operação, constando da lei, podem se converter em obstáculos intransponíveis para a gestão da operação.

Ainda sobre a questão da moradia, é importante sublinhar que em nenhum momento o investimento em conjuntos habitacionais foi considerado um desincentivo à adesão do mercado imobiliário às operações paulistanas. Contudo, boa parte dos recursos arrecadados foi direcionada para a realização de grandes obras viárias, como uma ponte, um túnel ou viaduto.

O eventual mau uso do instrumento, com escolhas ruins de obras a serem feitas, não é um problema do instrumento em si, mas da gestão e do projeto. A análise dos casos de São Paulo mostra que há possíveis melhorias a serem feitas, tanto na concepção dos projetos de intervenção quanto no modelo de gestão.

Nas primeiras operações urbanas implementadas, optou-se por privilegiar a comercialização de potencial construtivo e mudanças de parâmetros urbanísticos ao invés de transformações urbanas na região. A operação urbana Centro, por exemplo, não estabeleceu um programa de obras, ficando a cargo de uma comissão executiva a responsabilidade por definir os investimentos. No caso da Água Branca, que tinha como objetivo substituir o uso industrial da região principalmente por atividades do setor terciário, a decisão de deixar a cargo do parceiro privado a escolha das obras públicas que iria executar como contrapartida contribuiu para o insucesso da operação no seu início, uma vez que questões fundamentais como a transposição da linha férrea estavam ausentes ou insuficientemente contempladas no plano de intervenção.

Mesmo na operação Faria Lima, cujo sucesso do ponto de vista de adesão do mercado e consequente arrecadação é inquestionável, ficou evidente que o propósito da aplicação do instrumento foi muito mais apropriar-se da valorização que promover uma transformação efetiva da área. Tanto na Faria Lima como na Água Espraiada, as propostas para transformação do território limitaram-se, do lado do poder público, a uma lista de obras e, no setor privado, à divisão de estoques de metros quadrados adicionais em subperímetros das operações, os setores. Apesar de a construção de unidades habitacionais de interesse social estar prevista nas operações, optou-se por dar prioridade às obras viárias. E isso a despeito da introdução da gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil para definição das intervenções prioritárias.



www.iadb.org