

DO SOLO CRIADO À OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: a experiência do Município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária

Eduardo Alberto Cuscé Nobre, Professor Doutor, Departamento de Projeto, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, eacnobre@usp.br

Introdução

A implantação de infraestrutura urbana sempre representou um grande custo para o poder público. Geralmente, um dos resultados dessa implementação é a valorização dos imóveis adjacentes a essa infraestrutura, valorização essa captada pelos proprietários e empreendedores, através do aumento dos alugueis ou do valor de venda desses imóveis.

Em função disso, ainda no final do Século XIX, surgiu em várias cidades do mundo a cobrança de taxas sobre os melhoramentos realizados, como forma de recuperar para o Poder Público parte dessa valorização, permitindo a continuidade desses investimentos na expansão dessa infraestrutura. Posteriormente, a utilização desses instrumentos passou a ser feita também para as alterações na regulação de uso e ocupação do solo que pudessem incorrer na valorização dos imóveis em questão.

No Brasil, a ideia de implementação desses instrumentos remonta a década de 1970 com as discussões sobre o “solo criado” e a ideia da criação de um fundo dos recursos arrecadados para investimento no desenvolvimento urbano. A cidade de São Paulo foi uma das pioneiras na discussão e implementação de alguns desses instrumentos. Contudo, atualmente há uma crítica com relação a eles, principalmente no que tange aos impactos que alguns deles causam, como a expulsão da população de menor renda decorrente de uma maior valorização imobiliária, como no questionamento da própria aplicação dos recursos arrecadados, considerando o contexto de uma sociedade extremamente desigual como a brasileira.

O objetivo desse trabalho é avaliar a experiência de São Paulo na implementação desses instrumentos, procurando compreender esses impactos e se a destinação dos recursos arrecadados contribuiu para a diminuição dessa desigualdade através dos investimentos em infraestrutura e serviços com maior retorno social, voltado principalmente para as camadas de menor renda.

Antecedentes aos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária: as discussões sobre o “solo criado”

No Brasil, a discussão sobre a utilização de novos instrumentos urbanísticos, que culminaram nos instrumentos de captura de valorização imobiliária para o financiamento do desenvolvimento urbano, remonta a década de 1970. As experiências espanhola, italiana, francesa e norte-americana desse período tiveram muita influência no estudo e proposição desses novos instrumentos urbanísticos e dispositivos legais, tais como o a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade, “solo criado”, a urbanização compulsória, o direito de preempção e a transferência de potencial construtivo (São Paulo, 1979)

Nessas discussões destacou-se principalmente o conceito do “solo criado”, correspondente à “área construída que exceder a uma certa proporção da área do terreno” no qual a construção se encontra (Azevedo Netto et al., 1977, p. 9). Esse conceito apareceu em 1975 nas reflexões que vinham sendo desenvolvidas por diversos técnicos da administração pública, vinculados principalmente ao CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior (Moreira et al., 1975). Posteriormente foi amplamente difundido pelo próprio CEPAM e IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil, em seminários sobre o tema, e a imprensa em geral e especializada¹ (CJ Arquitetura, 1977).

Baseado nesse conceito foi proposta a utilização de três novos instrumentos: o coeficiente de aproveitamento único², a transferência do direito de construir e a proporcionalidade entre solos públicos e privados. A partir da fixação do coeficiente de aproveitamento único, que é a fixação de um mesmo e igual coeficiente para todos os terrenos de um município, a construção a mais do que esse direito, o “solo criado”, só seria possível mediante a transferência do direito de construir de outra área, seja pela aquisição desse direito de outros terrenos, ou do Poder Público, e neste caso, quer em dinheiro ou quer em oferta de outros terrenos de interesse da comunidade. No caso da transferência do direito de construir entre lotes, essa ocorreria mediante regras fixadas pelo Poder Público.

Por fim, toda essa discussão baseava-se na proporcionalidade entre solos públicos e privados, ou seja, procurava-se uma proporcionalidade entre o adensamento populacional,

¹ A Revista *CJ Arquitetura* lançou um número especial sobre o solo criado, discutindo os seus diversos aspectos (econômicos, institucionais, jurídicos, sociais e urbanísticos) contando com a participação de diversos autores.

² Coeficiente de Aproveitamento ou CA é o índice urbanístico obtido pela divisão da área de uma construção pela área do terreno onde está construída, cuja fórmula de cálculo é geralmente definida pela lei do plano diretor municipal ou pela lei de uso e ocupação do solo (zoneamento).

que seria advindo do adensamento construtivo, e a oferta de terrenos para equipamentos públicos, como creches, escolas, postos de saúde e áreas verdes, ou para projetos de reurbanização. No caso da transferência do direito de construir, a ideia também estava vinculada à preservação de imóveis de interesse histórico, como já era realizado em cidades norte-americanas como Chicago e Nova Iorque.

A cidade de São Bernardo do Campo foi a primeira a adotar o princípio do solo criado no seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, cobrando pela construção superior ao coeficiente único e vinculando os recursos advindos dessa venda ao Fundo de Áreas Verdes (Contador, 1977).

Pode-se perceber que esses conceitos definidos nesse período vão fundamentar posteriormente a criação da OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir para a obtenção de recursos para o desenvolvimento urbano. Rezende et al. (2009), em artigo em que analisam a construção teórica da noção desta, corroboram essa ideia, demonstrando a evolução da linha de pensamento do solo criado ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 até a regulamentação da outorga pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001.

Ainda nos final dos anos 1970, a própria Prefeitura do Município de São Paulo considerou a adoção do solo criado, como comprovam estudos desenvolvidos pela COGEP³ – Coordenadoria Geral de Planejamento (São Paulo, 1979). Além do estudo das experiências estrangeiras, esses estudos traziam análises sobre os aspectos econômico-financeiros, físico-urbanísticos e jurídico-institucionais da aplicação do solo criado e da transferência do direito de construir em áreas históricas.

O prefeito Olavo Setúbal (1975-1979) chegou a encaminhar projeto de lei regulamentando o solo criado à Câmara Municipal, contudo, o projeto foi retirado de pauta, provavelmente por pressão do Ministro da Fazenda da época, Mário Henrique Simonsen, que considerava o instrumento como inflacionário (CJ Arquitetura, 1977).

Ao longo dos anos, o conceito continuou a ser discutido pelo corpo técnico da Prefeitura e em 1991 foi incorporado na proposta de revisão do plano diretor (São Paulo, 1991a). Esse projeto de lei propunha a adoção do coeficiente de aproveitamento único igual a um para todos os terrenos da Zona Urbana, com exceção de determinadas zonas. Quem quisesse construir mais do que um teria de pagar pela área adicional à prefeitura. Os recursos arrecadados seriam depositados no Fundo de Urbanização e seriam utilizados prioritariamente

³A COGEP foi criada em 1972 com o intuito de instituir o processo de planejamento urbano em São Paulo. Em 1982 passa a se denominar SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento. Em 2005 passou a ser responsável também pela gestão orçamentária do município. Em 2009 foi desmembrada em SEMPLA, responsável planejamento econômico, e SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, responsável pelas políticas de desenvolvimento urbano.

na execução dos programas das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, atendendo da demanda habitacional de baixa renda, na implantação de áreas verdes, em obras de drenagem e do sistema estrutural de transporte.

Esse plano sofreu grandes ataques do setor empresarial imobiliário, que na época da apresentação à Câmara Municipal, fez forte resistência para manter as “regras do jogo” inalteradas, conseguindo evitar a sua aprovação (Antonucci, 2002).

A primeira aplicação do conceito: as Operações Interligadas

Contudo, o conceito de cobrança do direito adicional de construção só começou a ser utilizado na cidade de São Paulo através do instrumento Operação Interligada (Montandon, 2009). Instituído na Lei nº 10.209/1986, esse instrumento permitia que os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos habitacionais subnormais pudessem requerer à Prefeitura a revisão dos índices e características de uso e ocupação do solo do terreno ocupado, desde que se obrigassem a construir ou a doar habitações de interesse social para a população favelada, daí o nome “interligada” (São Paulo, 1986).

Posteriormente esse instrumento foi modificado na Lei nº 11.773/1995, que passou a permitir a revisão dos índices urbanísticos e dos parâmetros de uso e ocupação do solo de qualquer terreno da cidade mediante contrapartida financeira vinculada ao FMH – Fundo Municipal de Habitação, com exceção aos imóveis localizados em determinadas zonas e os contidos nos perímetros das operações urbanas (São Paulo, 1995).

A Prefeitura publicava editais de chamamento e os interessados apresentavam propostas. Essas propostas eram verificadas pelo setor Jurídico da Prefeitura, que as encaminhavam para um Grupo Técnico do Departamento de Planejamento Urbano da SEMPLA, que analisava os impactos do empreendimento, e se aprovadas eram encaminhadas para deliberação da Comissão Normativa de Legislação Urbanística (São Paulo, 2002b).

O valor da contrapartida era calculado a partir do conceito de “terreno virtual”, ou seja, o terreno adicional que seria necessário para se alcançar a área construída pretendida, caso não houvesse a outorga do direito de construir⁴,

Em 1998, o Ministério Público Estadual entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado contra o instrumento por ele conceder prerrogativas de mudança do zoneamento ao Poder Executivo, inerentes ao Poder Legislativo.

⁴ Em cima desse valor era dado um desconto de 30%, visto que o terreno não dispunha de área térrea equivalente a dois terrenos. Sobre esse valor era feita a negociação da contrapartida, com desconto de até 40%. Portanto, o valor pago correspondia aproximadamente à metade do valor do terreno onde o imóvel se localizava.

Este acatou a ação suspendendo a utilização do instrumento e em 2000 julgou-o inconstitucional, ficando revogado.

Durante o período de sua utilização entre 1986 e 1998, foram requeridas 843 (oitocentos e quarenta e três) adesões, e destas, apenas 313 (trezentos e treze) resultaram em termos de compromisso firmados, gerando uma contrapartida no valor atualizado para setembro de 2014 de aproximadamente R\$ 390 milhões⁵, o que seria suficiente para se construir onze mil unidades de HIS – Habitação de Interesse Social na época (São Paulo, 2002b).

Contudo, a aplicação desse instrumento ocorreu com uma série de irregularidades que justificaram a criação de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal de São Paulo em 2001. Segundo o relatório dessa comissão, do total arrecadado apenas 18% foi de fato aplicado na construção de HIS, resultando na entrega de apenas 3.348 unidades. Até a finalização da CPI por volta de 65% do total arrecadado ainda não havia sido depositado na conta do FMH.

Outra questão apontada pelo relatório foi a do cálculo da contrapartida, que parecia conceder descontos indevidos aos empreendedores imobiliários, com a ausência de critérios técnicos bem definidos.

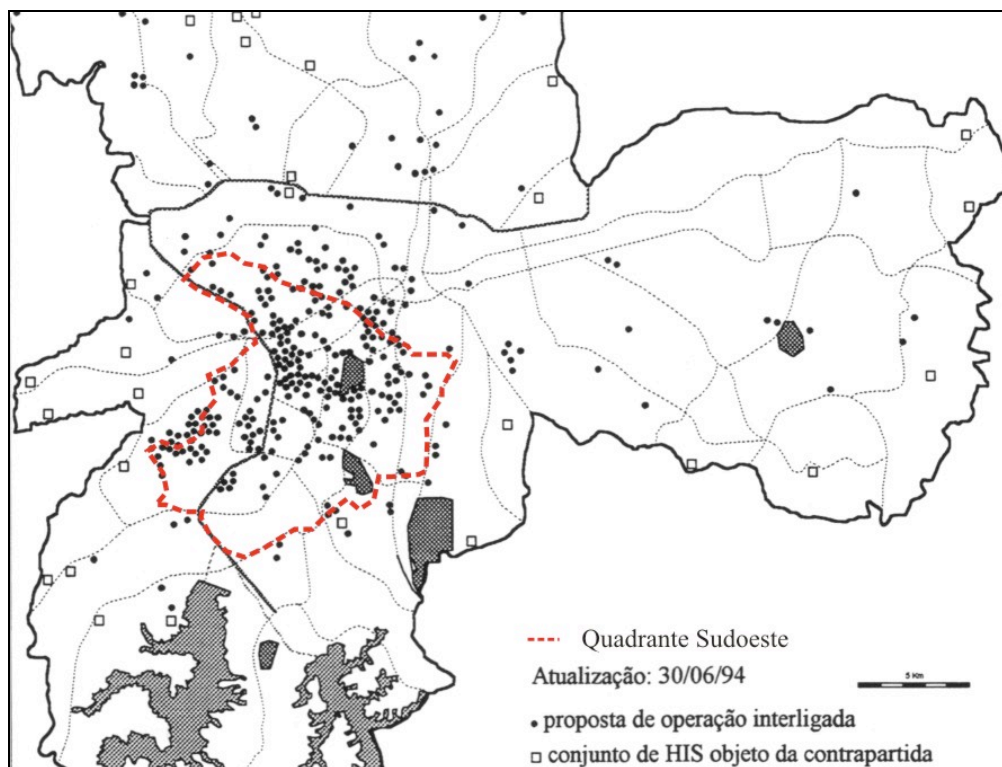
Além das questões administrativas e financeiras, a Operação Interligada recebeu também muitas críticas do ponto de vista dos impactos urbanísticos, pois a maioria das propostas se localizou em Z2 – Zona Predominantemente Residencial de Densidade Baixa, elevando as densidades construtivas e populacionais com seus respectivos impactos na infraestrutura (Van Wilderode, 1995).

Além do que, a Operação Interligada aumentou a segregação sócio-espacial numa cidade já bastante segregada, na medida em que os empreendimentos se concentravam nas áreas mais valorizadas da cidade, principalmente no Quadrante Sudoeste⁶, enquanto que a unidades de HIS se concentravam na periferia, conforme pode ser visto na figura abaixo (ibid.).

⁵ No Relatório da CPI (SÃO PAULO, 2002b) consta como valor arrecadado com as contrapartidas o montante de US\$122.498.608,84, que ao valor do dólar na época (12/1998) representava R\$ 142.098.386,25. Esse valor foi atualizado pela correção da variação do IPCA-IBGE (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) entre dezembro de 1998 e setembro de 2014, chegando-se ao índice de correção de 2,7461592, conforme a Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil (<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>).

⁶ Segundo Villaça (1998), o Quadrante Sudoeste da cidade de São Paulo é a região que concentra as camadas de alta renda, e por consequência, os investimentos públicos e privados, resultando numa estrutura urbana altamente diferenciada e segregada.

Figura 1: Localização das operações interligadas e dos conjuntos de HIS.



Fonte: Van Wilderode, 1995.

A evolução do conceito: as Operações Urbanas Consorciadas

Outro instrumento urbanístico que usou o conceito do solo criado foi a Operação Urbana, cujo conceito surgiu de uma série de estudos realizados pela SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento, entre 1983 e 1985. O dossiê resultante destes estudos definia as operações urbanas como “conjuntos integrados de intervenções urbanas desenvolvidas em áreas determinadas da cidade, sob a coordenação do Poder Público, visando à obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor”, quais sejam viabilizar a produção de habitação popular, infraestrutura urbana, equipamentos coletivos com a participação da iniciativa privada (São Paulo, 1985 apud. Montandon, 2009, p. 15).

O conceito de Operação Urbana foi inserido na proposta do Plano Diretor 1985/2000 conforme o conceito acima, contudo no plano instituído pela Lei nº 10.676/1988 seu conceito foi simplificado e a sua importância reduzida, visto que a Operação Interligada já se encontrava em funcionamento.

O conceito foi utilizado na Operação Urbana Anhagabaú, instituída pela Lei nº 11.090/1991, com o intuito de incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, promover o melhor aproveitamento dos imóveis subutilizados e implementar um programa de obras de melhoria do espaço público no Centro Histórico da

cidade (São Paulo, 1991b). Porém, essa operação não obteve muito êxito em função da falta de interesse do mercado imobiliário, visto que seus investimentos concentravam-se no Quadrante Sudoeste.

O instrumento só se consolidou com a instituição da Operação Urbana Faria Lima nesta área, que “foi a primeira a produzir resultados financeiros efetivos, ou seja, a gerar um ambiente de autofinanciamento para a realização das Intervenções previstas mediante Outorgas Onerosas e sem comprometer, portanto, o orçamento e as finanças do município” (São Paulo, 2008, p. 47).

Em 2001, o Estatuto da Cidade, que regulamentou o Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, incluiu esse instrumento urbanístico, redefinindo-o como OUC – Operação Urbana Consorciada, sendo um conjunto de intervenções coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação da iniciativa privada, que visa alcançar “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” de uma determinada área (Brasil, 2001, art. 32, § 1º). Em 2002, o PDEMSP – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo definiu no seu perímetro nove operações urbanas (São Paulo, 2002a, art. 225, § 2o).

As alterações introduzidas no Estatuto da Cidade e no PDE 2002, que tornaram as operações em consorciadas, permitiram uma nova forma da captação financeira além da outorga onerosa do direito de construir: o CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construção) é um título emitido pela prefeitura, equivalente a determinado valor de metros quadrados de área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um terreno, comercializado na bolsa de valores, correspondente ao valor mobiliário a ser utilizado como meio de pagamento de contrapartida dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. O cálculo desse valor continuou sendo pelo método do terreno virtual

Atualmente existem quatro operações urbanas em execução na cidade de São Paulo: OUC – Operação Urbana Centro (criada em 1997); OUCAB – Operação Urbana Consorciada Água Branca (criada em 1995 e revisada em 2013); OUCAE – Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (criada em 2001) e OUCFL – Operação Urbana Consorciada Faria Lima (criada em 1995 e revisada em 2004).

Já existe uma grande reflexão teórica sobre a utilização desse instrumento em São Paulo. As críticas vão desde os efeitos excludentes da valorização imobiliária, “expulsando” as populações de menor renda, aumentando a segregação sócio-espacial (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), passando pelo privilégio de questões imobiliárias de interesse privado em detrimento do interesse público (Castro, 2006), à questão da regressividade do instrumento,

em função da pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados (Montandon, 2009), chegando à falta de um projeto urbano estruturador e ênfase nas grandes obras viárias em detrimento de investimentos com maior retorno social (Vilariño, 2006; Nobre, 2009).

Contudo, as operações urbanas demonstraram ser um instrumento com alto poder de captação financeira, pois em dezenove anos de implementação conseguiram arrecadar R\$ 6,3 bilhões, correspondentes a um potencial adicional construtivo de 5,9 milhões de metros quadrados, numa média de R\$ 1.050,99 por metro quadrado, sendo que a OUCFL foi a que mais se valorizou, com o valor de comercialização do CEPAC variando de R\$ 1.100,00 em dezembro de 2004 a R\$ 4.000,00 em maio de 2010 (SP Urbanismo, 2014a e b).

Contudo, com relação aos investimentos, percebe-se um predomínio das obras viárias do montante gasto de todas as operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo. Conforme dados da tabela 1 abaixo, 43% dos gastos foram em obras e serviços, correspondendo principalmente às obras viárias definidas para cada operação⁷.

O segundo maior gasto foi em desapropriação para viabilização dessas obras, correspondendo a 19% do montante. Os gastos com transporte coletivo e HIS juntos corresponderam apenas a 31% do total, sendo 14% para o primeiro e 17% para o segundo, justificando em parte as críticas recebidas da maneira pela qual o instrumento tem sido utilizado.

⁷ Os principais gastos com obras viárias foram entre outros: OUCAB – extensão da Avenida Auro Soares de Moura Andrade até a Avenida Francisco Matarazzo; OUCAE – construção da Ponte Otávio Frias Filho, do Viaduto Santo Amaro e prolongamento da Avenida Chucri Zaidan; OUCFL – prolongamento da Avenida Faria Lima interligando-a às avenidas Pedroso de Moraes e Hélio Pelegrino, construção dos túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer, implantação de avenida duplicada no eixo formado pela Rua Funchal e Rua Haroldo Veloso. Os principais gastos em obras não viárias dessas rubricas são: reurbanização do Parque Dom Pedro, remodelação da Praça do Patriarca, Praça da Sé e Roosevelt e construção da Praça das Artes (OUC); construção do Piscinão Água Espraiada e do Parque Chuvisco (OUCAE); e reconversão urbana do Largo da Batata (OUCFL).

Tabela 1: Resumo da movimentação das Operações Urbanas em 31/08/2014 em R\$ milhões.

	OUC	OUCAB	OUCAE	OUCFL	Total	%
ENTRADAS	R\$ 46,7	R\$ 663,0	R\$ 3.565,7	R\$ 2.005,6	R\$ 6.281,1	
Leilão de CEPAC	R\$ 0,0	R\$ 0,0	R\$ 2.891,3	R\$ 1.047,9	R\$ 3.939,2	63%
Outorga Onerosa	R\$ 29,1	R\$ 545,3	R\$ 0,0	R\$ 465,3	R\$ 1.039,7	17%
Receita Financeira Líquida	R\$ 17,6	R\$ 117,8	R\$ 619,4	R\$ 347,4	R\$ 1.102,2	18%
CEPAC - Colocação Privada	-	-	R\$ 55,0	R\$ 141,0	R\$ 196,0	3%
Outras Entradas	-	-	-	R\$ 4,0	R\$ 4,0	0%
PERCENTUAL	1%	11%	57%	32%	100%	100%
SAÍDAS	-R\$ 8,3	-R\$ 84,9	-R\$ 1.794,9	-R\$ 1.535,5	-R\$ 3.423,6	
Obras e Serviços	-R\$ 3,1	-R\$ 48,3	-R\$ 514,1	-R\$ 892,2	-R\$ 1.457,6	43%
Habitação de Interesse Social	-	-	-R\$ 164,2	-R\$ 235,8	-R\$ 399,9	12%
Transporte Coletiva Metrô	-	-	-R\$ 358,3	-R\$ 120,5	-R\$ 478,8	14%
Desapropriação	-R\$ 4,0	-R\$ 4,7	-R\$ 465,2	-R\$ 185,5	-R\$ 659,4	19%
Taxa de Administração	-R\$ 1,1	-R\$ 31,7	-R\$ 103,4	-R\$ 87,1	-R\$ 223,2	7%
Desapropriação – HIS	-	-	-R\$ 166,8	-R\$ 8,5	-R\$ 175,4	5%
Outros	-R\$ 0,1	-R\$ 0,2	-R\$ 22,9	-R\$ 5,9	-R\$ 29,3	1%
PERCENTUAL	0,2%	2,5%	53%	44%	100%	
SALDO FINAL	R\$ 38,45	R\$ 578,14	R\$ 1.770,76	R\$ 470,16	R\$ 2.857,51	100%

Fonte: SP Urbanismo, 2014b.

Outra questão que parece pertinente é que as OUC arrecadam mais, e por consequência concentram mais investimentos, onde já existe um interesse muito grande do mercado imobiliário. Nesse aspecto, as duas operações no Quadrante Sudoeste da cidade concentraram 89% do montante total arrecadado por todas as operações. Isso representa uma concentração espacial de investimentos muito grande, pois as áreas dessas duas operações somadas equivalem apenas a 2% da área da cidade e por definição do Estatuto da Cidade, os recursos arrecadados nas OUC só podem ser aplicados no interior do seu perímetro. Isso faz que as diferenciações sócio-espaciais só aumentem na cidade.

A implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Apesar de sua utilização nas operações interligadas e nas operações urbanas, a OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir só veio a ser regulamentada na cidade inteira no PDE – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002 (São Paulo, 2002), após a sua definição no Estatuto da Cidade, consolidando a utilização do conceito do solo criado em nível nacional.

De acordo com essa lei (Brasil, 2001), o plano diretor municipal poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de

aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, devendo o plano definir os limites máximos a serem atingidos, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

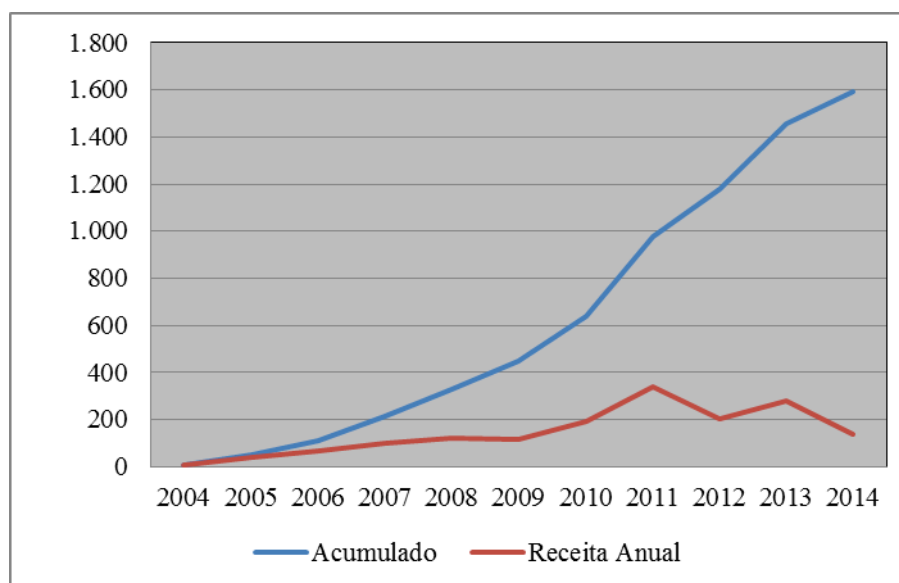
A Lei nº 13.885/2004, que instituiu as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo do município (zoneamento) definiu os coeficientes básicos e máximos para cada zona de uso. A cidade de São Paulo novamente optou por não definir o coeficiente de aproveitamento único para cidade, e muito menos adotou o coeficiente básico um, variando conforme cada zona (São Paulo, 2004). Provavelmente, a reação e o lobby do mercado imobiliário contra o PD 1991 na Câmara Municipal fizeram com que a SEMPLA adotasse uma postura mais precavida: melhor aprovar o plano que esteja consonante com mercado, do que não aprovar plano nenhum.

Contudo, um dos maiores empecilhos à arrecadação da OODC foi o dispositivo previsto nos artigos 166 e 297 do PDE 2002 (São Paulo, 2002a). Procurando fazer uma transição do zoneamento anterior para o novo, esses artigos recuperavam a Fórmula de Adiron, que previa o aumento do coeficiente básico de aproveitamento, desde que houvesse diminuição da ocupação da área do lote. Como resultado esse coeficiente aumentou, diminuindo a valor da contrapartida a ser pago.

Em dez anos de implementação, entre 2004 e 2014, o valor arrecadado com as contrapartidas da OODC chegou a R\$ 1,6 bilhões, correspondendo a uma área adicional de 5,2 milhões de metros quadrados, um consumo 7,9 milhões de metros quadrados de terreno, numa média de valor de R\$ 316,63 por metro quadrado adicional (SMDU, 2014). O valor médio arrecadado por ano corresponde aproximadamente a R\$ 145 milhões, sendo que em 2011 alcançou o pico de R\$ 339,9 milhões, conforme gráfico 1 abaixo.

Interessante comparar que, se de um lado a quantidade de área excepcionada é bem próxima da área adicional construída em todas as operações urbanas, por outro, o montante arrecadado corresponde aproximadamente a 1/4, enquanto o valor médio por metro quadrado corresponde a 1/3, demonstrando o poder de captação daquele instrumento urbanístico. Isso se deveu em parte à Planta Genérica de Valores, base do cálculo da contrapartida, desatualizada, e em parte pelo CEPAC ser um ativo financeiro não vinculado a um empreendimento específico, sendo comprado por bancos e investidores, que depois o revendem por um valor maior para quem for usá-lo no empreendimento.

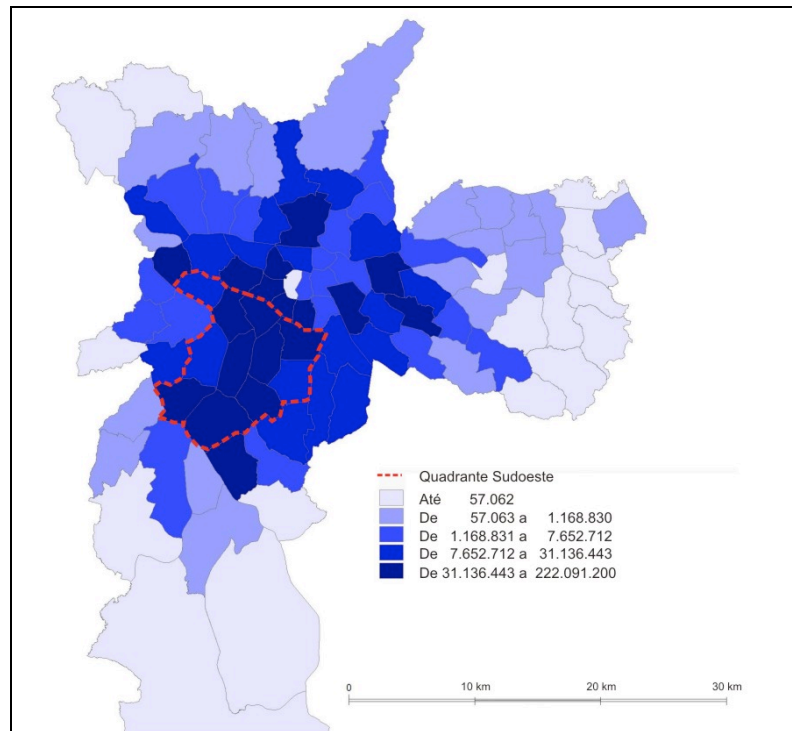
Gráfico 1: Arrecadação da OODC em R\$ milhões.



Fonte: SMDU, 2014.

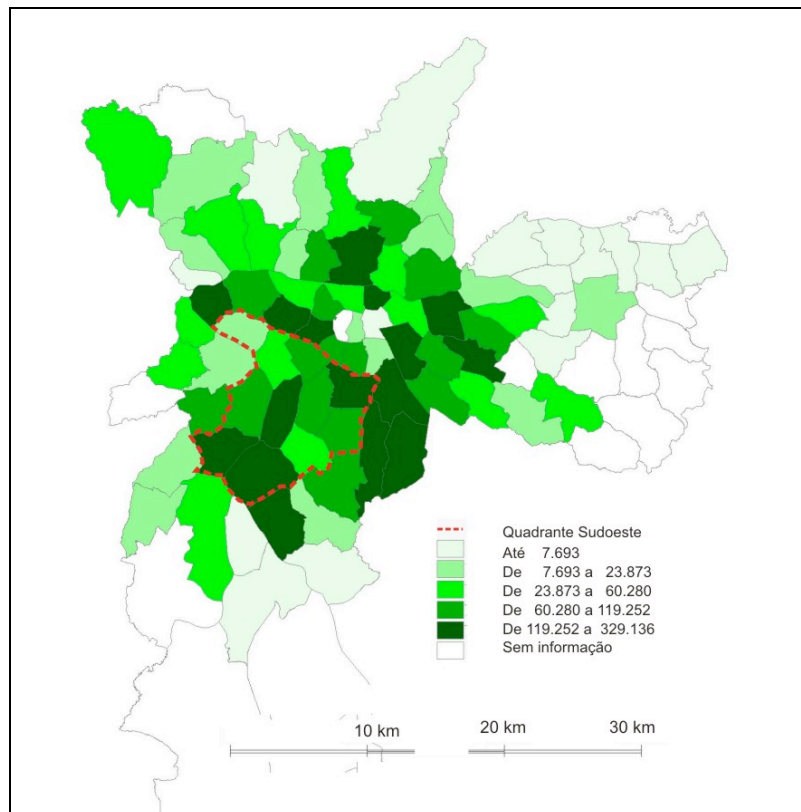
Do ponto de vista de localização dos empreendimentos que pagaram a OODC, a lógica se demonstrou um pouco diferente em relação à concentração no Quadrante Sudoeste. Se do ponto de vista de concentração do montante pago, essa região ainda continua em primeiro lugar, do ponto de vista de área total adicional e de área de terreno consumido, outros setores da cidade se destacaram, principalmente as regiões ao longo das linhas férreas, que sofreram a primeira onda de industrialização da cidade, conforme figuras 2 a 4. Em função das transformações recentes no processo industrial, essas áreas ficaram obsoletas, concentrando grandes terrenos vazios, que vem sendo utilizados pelos incorporadores para o desenvolvimento de seu produto mais popular no momento: o condomínio-clubes.

Figura 2: Valor total em R\$ arrecadado por distrito na aquisição de OODC – 2004/2014

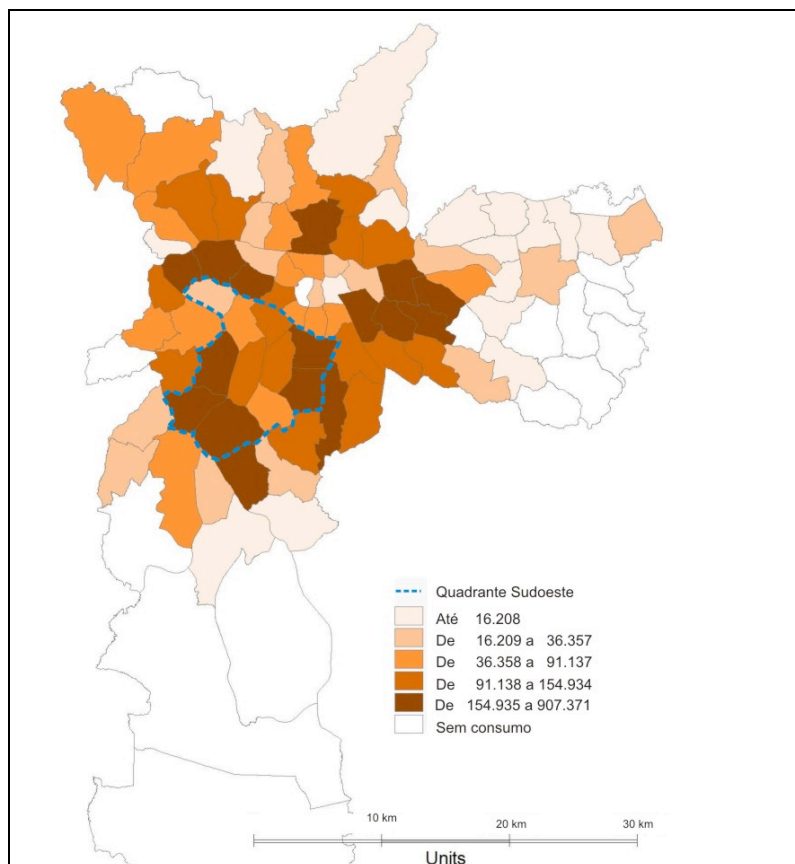


Fonte: SMDU, 2014. Elaboração: o autor.

Figura 3: Total de área adicional por distrito adquirida via OODC em m² – 2004/2014



Fonte: SMDU, 2014. Elaboração: o autor.

Figura 4: Total de terreno consumido com aquisição de OODC por distrito em m² – 2004/2014

Fonte: SMDU, 2014. Elaboração: o autor.

Os recursos arrecadados com a venda da OODC ficaram vinculados ao FUNDURB – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Um Conselho Gestor, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, decide pelas aplicações dos recursos do fundo. Apesar da presença da sociedade civil, sua representação até agora sempre foi baixa, por volta de 20% do total dos representantes, fazendo com que os interesses da municipalidade, que nem sempre representam os da população, prevaleçam.

Nesse aspecto, uma análise dos gastos dos recursos do FUNDURB por secretaria municipal dá uma ideia das prioridades na aplicação destes, conforme tabela 2. A SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, responsável pelas obras de projetos viários e sistemas de drenagem, ficou novamente com a maior parte, 29,7%. Na sequência aparece a SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação com 24,6%, recursos utilizados nos projetos de regularização fundiária e urbanização de favelas. Logo após vem junto a SVMA – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (16,5%), financiando os projetos dos parques lineares, decorrente da retirada de favelas dos fundos de vale, e a SMC – Secretaria Municipal de Cultura (16,4%) nas construção dos ícones culturais no Projeto de Requalificação da Área

Central (Praça das Artes e Vila Itooró). Por fim, vem SMT – Secretaria Municipal de Transportes (16,5%), responsável pelo gerenciamento e obras do sistema de transporte coletivo da cidade e SMSP – Secretaria de Coordenação das Subprefeituras (5,7%), responsável pelas obras de manutenção do espaço público e dos equipamentos sociais.

Tabela 2: Receita total do FUNDURB e despesas por secretaria.

	2008	2009	2010	2011	2012	Total	%
Receita	R\$ 118,13	R\$ 115,93	R\$ 189,81	R\$ 339,96	R\$ 203,05	R\$ 966,87	
Despesas							
SMSP	-R\$ 9,71	-R\$ 1,56	-R\$ 2,47	-R\$ 11,04	-R\$ 24,54	-R\$ 49,31	5,7%
SMC	-R\$ 6,42	-R\$ 7,10	-R\$ 39,53	-R\$ 43,97	-R\$ 46,05	-R\$ 143,07	16,4%
SEHAB	-R\$ 30,57	-R\$ 51,08	-R\$ 26,19	-R\$ 52,13	-R\$ 54,47	-R\$ 214,44	24,6%
SIURB	-R\$ 59,51	-R\$ 56,41	-R\$ 8,50	-R\$ 37,68	-R\$ 96,46	-R\$ 258,55	29,7%
SMT	-R\$ 19,43	-R\$ 13,88	-R\$ 1,67	-R\$ 11,74	-R\$ 15,54	-R\$ 62,26	7,1%
SVMA	-R\$ 23,19	-R\$ 38,79	-R\$ 23,79	-R\$ 34,67	-R\$ 23,85	-R\$ 144,29	16,5%
Total de despesas	-R\$ 148,83	-R\$ 168,83	-R\$ 102,14	-R\$ 191,21	-R\$ 260,90	-R\$ 871,92	100,0%
Saldo	-R\$ 30,70	-R\$ 52,90	R\$ 87,67	R\$ 148,75	-R\$ 57,85	R\$ 94,96	
Acumulado	R\$ 181,68	R\$ 128,78	R\$ 216,45	R\$ 365,20	R\$ 307,34	R\$ 1.199,46	

Fonte: São Paulo, 2014b.

Considerações Finais

A experiência de implementação dos instrumentos de recuperação da valorização imobiliária na cidade de São Paulo mostrou que a aplicação dos recursos arrecadados ficou longe de propiciar uma justiça social.

Apesar de historicamente a aplicação em obras tidas como sociais (habitação, equipamentos comunitários e transporte coletivo) estar aumentando, ainda existe uma grande concentração espacial desses investimentos nas áreas mais ricas da cidade e em obras viárias, propiciada principalmente pelas operações urbanas. Conforme visto, estas ainda arrecadaram quatro vezes mais recursos que o FUNDURB, e, que em função da lei, devem ser investidos em apenas 2% da área urbana. Por outro lado, o FUNDURB dispõem de quatro vezes menos recursos que devem ser aplicados nos demais 98% do município.

Isso sem considerar as obras que além de terem sido financiadas com recursos das operações urbanas, também oneraram esse fundo. Nesse aspecto, destacam-se os ícones culturais construídos no centro como estratégia de requalificação urbana de cunho elitista.

As modificações recentes introduzidas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014, contudo, apontam para um maior retorno social dos recursos arrecadados (São Paulo, 2014a). Por esse novo plano, no mínimo 25% dos recursos obtidos

nas operações urbanas deverão ser aplicados em Habitação de Interesse Social, no interior dos seus perímetros, principalmente na aquisição de glebas e lotes. Isso poderá garantir uma maior diversidade social nessas áreas.

Os recursos arrecadados pelo FUNDURB também deverão ser aplicados, na maioria, em gastos com maior retorno social: ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos deverão ser destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social; e ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

A própria composição do Conselho Gestor do FUNDURB tornou-se mais democrática, com metade dos conselheiros provenientes da sociedade civil, através de outros conselhos municipais, e metade da prefeitura, propiciando um maior controle social dos investimentos deste fundo.

O coeficiente de aproveitamento básico para cidade toda passou a ser um e foi criada uma tabela para efeito de aquisição de OODC com valores dos terrenos mais próximos da realidade. Com isso, existe uma expectativa de que os recursos arrecadados pelo FUNDURB quadrupliquem, e se aproximem dos valores arrecadados pelos CEPAC nas operações urbanas.

Assim sendo, após quarenta anos de discussão e de trinta anos de implementação, parece que os instrumentos de recuperação da valorização imobiliária na cidade de São Paulo poderão ter um retorno social maior do que tiveram até hoje, cumprindo com a função para qual eles foram criados.

Bibliografia

Antonucci, D., 2002. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. In: Somekh, N. e Campos, C. M. (eds.) *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos para São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora Mackpesquisa, 162-175.

Azevedo Netto, D. T., Moreira, A. C. M. L., De Ambrosis, C. e Nogueira Filho, D. V., 1977. O "solo criado". *CJ Arquitetura*, abril, 16, 9-11.

Brasil, 2001. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 julho, 1-5.

Castro, L. G. R., 2006. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar?* Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

CJ Arquitetura, 1977. Memorando. *CJ Arquitetura*, abril, 16, 3-7.

Contador, J. C., 1977. Um modelo para propiciar equilíbrio urbano. *CJ Arquitetura*, abril, 16, 82-89.

Fix, M., 2001. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Maricato, E. e Ferreira, J. S. W., 2002. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?. In: Osório, L. M. (org) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 215-250.

Montandon, D. T., 2009. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Moreira, A. C. M. L., De Ambrosis, C., Nogueira Filho, D. d. V. & Azevedo Netto, D. T., 1975. *O Solo Criado*, São Paulo: CEPAM.

Nobre, E. A. C., 2009. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. *Cadernos IPPUR*, 23, 203-219.

Rezende, V. F., Furtado, F., Oliveira, M. T. C. e Jorgensen Jr, P., 2009. Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, novembro, 11(2), 51-71.

São Paulo (cidade), 1979. *Política de controle de uso e ocupação do solo, política de preservação de bens culturais e paisagísticos: estudo de aperfeiçoamento de instrumentos existentes, estudos de instrumentos novos*. São Paulo: Coordenadoria Geral de Planejamento.

São Paulo (cidade), 1985. *Dossiê Operações Urbanas*. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento.

São Paulo (cidade), 1986. Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 10 dezembro, 1.

São Paulo (cidade), 1988. Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 8 novembro, 5.

São Paulo (cidade), 1991a. Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 16 março, Suplemento, 1-16.

São Paulo (cidade), 1991b. Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programas de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 19 setembro, 1.

São Paulo (cidade), 1995. Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o Programa "Direito à Moradia", visando à obtenção de recursos para a construção da residência destino dos moradores de habitação sub-normal. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 18 maio, 1.

São Paulo (cidade), 2002a. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 14 setembro, 1-13.

São Paulo (cidade), 2002b. *Processo Administrativo 111/2001: Requer constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas (Lei N. 10.209/86 e N. 11.426/93) realizadas no Município de São Paulo desde a promulgação da Lei N. 10.209/86*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo.

São Paulo (cidade), 2004. Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Mun. S. Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, 6 outubro, Suplemento, 1-688.

São Paulo (cidade), 2008. *Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Faria Lima*. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo.

São Paulo (cidade), 2014a. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 1º agosto, Suplemento, 1-352.

São Paulo, 2014b. *Transparência.SP - Contas*. [Online] Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/default.aspx> [Acesso em 25 outubro 2014].

SMDU. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2014. *Situação Geral dos Processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir*. [Online] Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/outorga_onerosa_agosto_2014_1411663503.zip [Acesso em 20 agosto 2014].

SP Urbanismo, 2014a. *Histórico de Leilões - OUC Faria Lima: posição em 20/09/2014*. [Online] Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/oufl/ouc_faria_lima_historico_leiloes_30_09_2014.pdf [Acesso em 20 outubro 2014].

SP Urbanismo, 2014b. *Operações Urbanas*. [Online] Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525 [Acesso em 20 outubro 2014].

Van Wilderode, D. J., 1995. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Vilariño, M. d. C., 2006. *Operação urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Villaça, F., 1998. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute.