

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

ESTUDO DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA: AVALIAÇÃO CRÍTICA E NOVOS RUMOS

DANIEL TODTMANN MONTANDON (FAU USP)

ESTUDO DA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA: AVALIAÇÃO CRÍTICA E NOVOS RUMOS

RESUMO

O Município de São Paulo vem aplicando o instrumento das operações urbanas desde a década de 90. Ao longo desse período, percebe-se o real interesse da administração pública na sua utilização, principalmente pelo fato do Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2002, pós Estatuto da Cidade, ter reafirmado a importância desse instrumento, prevendo nove novas operações urbanas consorciadas. Diversos autores abordaram a experiência das operações urbanas em São Paulo, mais especificamente a Operação Urbana Faria Lima. De aplicação e adaptação do conceito de solo criado (DE AMBROSIS, 1999) a instrumento de flexibilização da legislação urbana (MARICATO & WHITAKER, 2002); de instrumental de uma estratégia para produção de uma nova cidade através dos ‘parceiros da exclusão’ (FIX, 2001); à necessidade de estarem atreladas a projetos urbanos (SALES, 2005), as operações urbanas tem sido motivo de controvérsias entre os profissionais do planejamento urbano no Brasil. Nesse contexto, os objetivos do presente trabalho são: descrever a evolução institucional da Operação Urbana Faria Lima, instituída em 1995 e reformulada em 2004 e desenvolver análise crítica de seus impactos urbanísticos e sociais, investigando os efeitos contraditórios desse instrumento supostamente progressista na efetivação da Reforma Urbana.

1. Introdução

Após cinco anos de vigência do Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, algumas cidades passaram a contar com um novo plano diretor, outras promoveram a revisão dos ‘antigos’ planos diretores e leis de zoneamento e outras ainda estão num processo de adaptação da política urbana, principalmente no que se refere à regulamentação dos instrumentos urbanísticos. Diz-se que ainda é cedo para uma avaliação da aplicação dos instrumentos, mas algumas cidades, que vinham utilizando alguns desses instrumentos, tiveram a oportunidade de promover um balanço da experiência e rever sua aplicação à luz do formato exigido pelo Estatuto. Um deles é a operação urbana consorciada.

No caso do Município de São Paulo, as operações urbanas consorciadas surgiram na década de 80 nos planos diretores (de 1985 e 1988 e posteriormente em 1991) e na década de 90 foram aprovadas as operações urbanas Anhangabaú¹ (Lei nº 11.090/91), Faria Lima (Lei nº 11.732/95), Água Branca (Lei nº 11.774/95) e Centro² (Lei nº 12.349/97). Mais recentemente foram aprovadas as operações urbanas Água Espraiada (Lei nº 13.260/01) e Rio Verde – Jacu (Lei nº 13.872/04) e a Operação Urbana Faria Lima teve sua lei revista em 2004 (Lei nº 13.769/04). O Plano Diretor Estratégico (Leis nº 13.430/02 e nº 13.885/04) instituiu nove novas operações urbanas consorciadas³ além das existentes, reforçando o interesse da Prefeitura na aplicação desse instrumento pelo menos nos próximos dez anos.

Nesse contexto, o presente trabalho procura avaliar a experiência da Operação Urbana Faria Lima, a operação que contabilizou o maior aporte de recursos oriundos de contrapartidas financeiras como instrumento de intervenção urbana através da parceria entre Poder Público, empreendedores privados, proprietários e moradores, ainda que o êxito urbanístico e social seja limitado, quando não contraditório. Como sendo a única operação urbana que passou por um processo de avaliação e revisão normativa em São Paulo, o objetivo do presente trabalho é avaliar a evolução institucional desse instrumento de promoção do desenvolvimento urbano através da parceria público-privado, assim como promover análise crítica dos seus desdobramentos físico-territoriais e sociais.

2. Antecedentes

2.1 Breve caracterização da região

O perímetro da Operação Urbana Faria Lima distribui-se parcialmente nos distritos de Itaim Bibi, Moema e Pinheiros na região sudoeste do município de São Paulo. É uma região

de urbanização consolidada rodeada por bairros residenciais de alto padrão - Jardins-, por bairros densamente ocupados - Itaim Bibi e Pinheiros - e por bairros residenciais 'além-rio' de baixa densidade - Butantã. A área da operação conta com equipamentos urbanos dotados de áreas verdes e de lazer (ainda que privadas), dentre eles os clubes Pinheiros e Hebraica. Conta com grandes centros comerciais (de alto padrão) tais como os *Shoppings Centers* Iguatemi e Eldorado, todos inseridos no perímetro da operação urbana. Externamente ao perímetro em estudo (Figura 1), tem-se o Jóquei Clube, a Cidade Universitária e o Parque Alfredo Volpi do outro lado do Rio Pinheiros e em maior distância têm-se o Parque do Ibirapuera. A acessibilidade é facilitada pelas avenidas radiais ao centro da cidade como Rebouças, Cidade Jardim e Nove de Julho, pela marginal do Rio Pinheiros que possibilita acesso a todas as estradas do município e por diversas conexões inter-bairros, dentre elas as avenidas Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, Bandeirantes, Santo Amaro, Pedroso de Moraes e Teodoro Sampaio. A mobilidade e a circulação interna são facilitadas pela extensão das vias descritas e principalmente através da Avenida Faria Lima, principal intervenção da operação urbana, que configura uma via paralela e alternativa à Marginal do Rio Pinheiros. A oferta de transporte público através dos ônibus ocorre nas principais avenidas descritas. O transporte público através de trem se dá através da linha C da CPTM (Osasco-Jurubatuba), que disponibiliza quatro estações (Pinheiros, Hebraica-Rebouças, Cidade Jardim e Vila Olímpia) e futuramente serão disponibilizadas as estações Pinheiros e Faria Lima da linha 4 do metrô (em fase de implantação). Verifica-se, portanto, que se trata de um território bem equipado em infraestrutura e com elevado padrão de urbanização.

2.2 Principais investimentos em sistema viário

A região sudoeste do Município, à qual a Operação Urbana Faria Lima se insere, vem sendo beneficiada nos últimos 20 anos com diversas obras viárias, reclamadas em função da saturação do sistema viário. A partir da realização dos túneis Sebastião Camargo e Presidente Jânio Quadros para travessia do Rio Pinheiros, o corredor sudoeste-centro se consolidou através de diversas melhorias viárias. Partindo da transposição do rio, o corredor continua através da Avenida Juscelino Kubitschek e sua passagem em túnel no cruzamento com a Avenida Santo Amaro (complexo viário Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo), continuando na Avenida Joaquim de Moura Andrade, como pode ser observado na Figura 1. Segue transpondo o Parque Ibirapuera em túnel (complexo viário Ayrton Senna), completando a conexão com a Avenida 23 de Maio.

Soma-se a esse conjunto a implantação da Ponte Bernardo Goldfarb, possibilitando melhor articulação viária e de transposição do Rio Pinheiros juntamente com a Ponte Eusébio Matoso e o prolongamento da Avenida Faria Lima ao norte, conectando-se com a Avenida Pedroso de Moraes e ao sul conectando-se com a Avenida Hélio Pellegrino. Tem-se ainda a passagem em túnel das avenidas Rebouças e Cidade Jardim no cruzamento com Avenida Faria Lima, realizados recentemente, além de outros investimentos na região, tais como a implantação da Avenida Águas Espreiadas.

Este conjunto de obras, em função da escala e da solução técnica adotadas, concentrou considerável monta de recursos numa mesma região (FIX, 2003, p. 191), como também pode ser verificado na Figura 1.

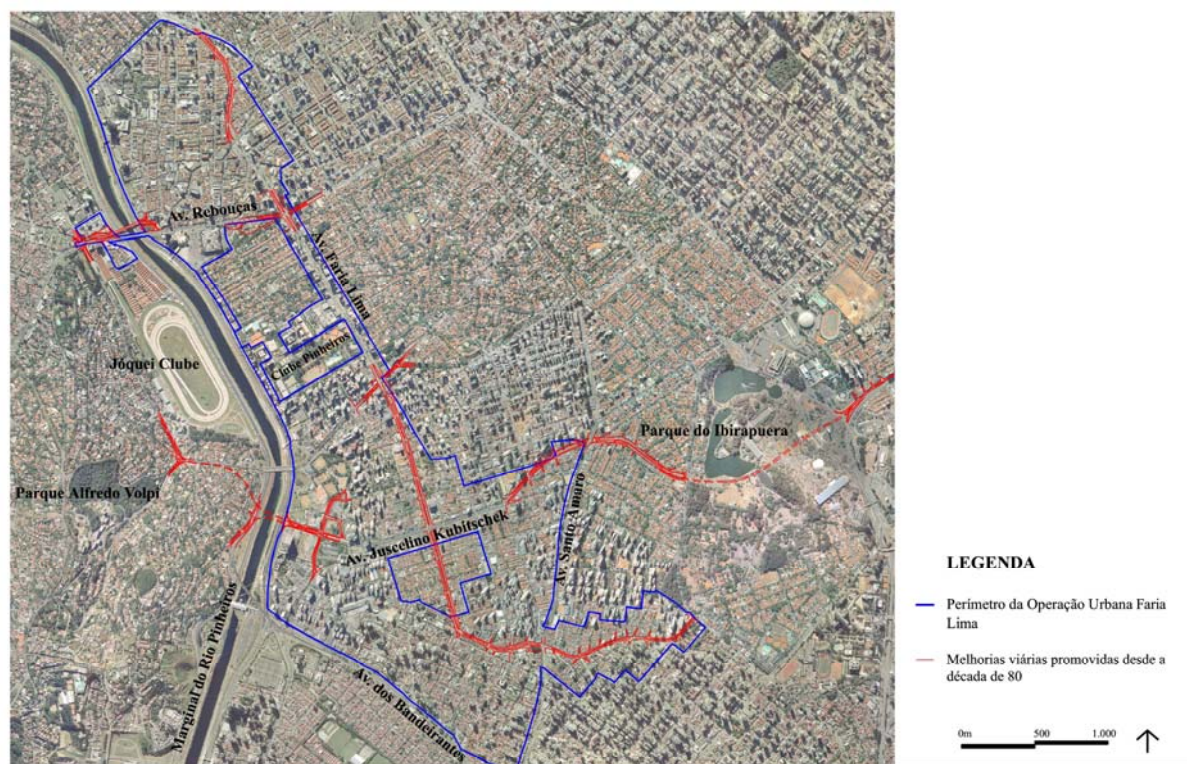


Figura 1 - Intervenções viárias na região

FONTE: EMURB

2.3 Os Planos Diretores e o Zoneamento vigente

Tendo em vista que o enfoque do presente trabalho é a Operação Urbana Faria Lima e não o conjunto das operações urbanas propõe-se a análise das definições estabelecidas nos planos diretores para esta área da cidade.

O conceito de operação urbana surge no Plano Diretor 1985-2000, na gestão Mario Covas, elencando 35 operações, destacando algumas prioritárias, como a Operação Urbana Pinheiros. Tratava-se de:

“Implantação de projeto urbano no entorno do terminal de Pinheiros e da linha do metrô, visando o adensamento residencial, assentamento de atividades terciárias e de equipamentos comunitários, bem como à adequação de espaços públicos da rede de circulação de pedestres”. (São Paulo, Plano Diretor 1985-2000).

O Plano Diretor de 1991 da gestão Luiza Erundina previu a Operação Urbana Faria Lima / Berrini (Boulevard Sul), com o propósito de abertura de nova avenida, consolidando o prolongamento da Avenida Faria Lima com a Avenida Engº Luiz Carlos Berrini. O conceito da operação girava em torno de um duplo objetivo:

“Descongestionar o tráfego da região, oferecendo uma alternativa às marginais do Rio Pinheiros, com conseqüente melhoria da fluidez de seu tráfego. Além disso, tem por objetivo obter recursos destinados à habitação popular nas áreas mais carentes da cidade, seja construindo habitações, seja melhorando a infra-estrutura naquelas áreas. Com efeito, a operação urbana deverá ser concebida a fazer reverter para os cofres municipais a valorização das terras lindeiras que a nova avenida certamente provocará (...)”. (São Paulo, Dossiê 020/23).

Como se pode observar, a operação urbana surge como instrumento de aceleração das transformações desejadas pelo plano diretor ao mesmo tempo em que disponibiliza recursos para investimentos necessários à promoção do desenvolvimento urbano. Nota-se uma visão integrada da utilização do instrumento, tanto na escolha das áreas objeto de operações urbanas, quanto na definição das obras estruturais e na possibilidade de aplicação dos recursos de modo abrangente em todo o território municipal.

É importante destacar ainda que no período entre os dois planos diretores citados e não aprovados em lei, foi proposto pelo arquiteto Julio Neves o projeto Boulevard Zona Sul que já pretendia a renovação urbana desta porção da cidade através da abertura de nova avenida (FIX, 2003, p. 188).

O zoneamento incidente na época de institucionalização da operação urbana é da década de 70, com ajustes e adaptações feitos ao longo dos anos, mas sem uma revisão condizente com as dinâmicas ocorridas na cidade em função do acelerado processo de produção do espaço urbano. A partir do mapa da Figura 2, nota-se o predomínio de zonas Z2 internamente ao perímetro da operação urbana, com algumas zonas Z3 e Z4 dentro do mesmo perímetro, porém, com maiores proporções fora e adjacente a este. Verificam-se ainda pequenos perímetros de zonas Z9 e Z8-av8 dentro da área da operação urbana e grandes zonas Z1 vizinhas a ela. As zonas Z2 não permitiam grandes aproveitamentos dos terrenos para os usos comerciais e de serviços, sendo estas atividades as mais requisitadas pelo mercado imobiliário no período de exploração e expansão de ‘novas centralidades terciárias’. As zonas Z3 e Z4 permitiam melhores aproveitamentos para todos os usos e as

zonas Z1 e Z9 apresentavam forte proteção aos bairros de baixa densidade. Nota-se que estas últimas, somadas às áreas verdes (Z8-av8) dos clubes Pinheiros e Hebraica, foram excluídas do perímetro de atuação da Operação Urbana Faria Lima.

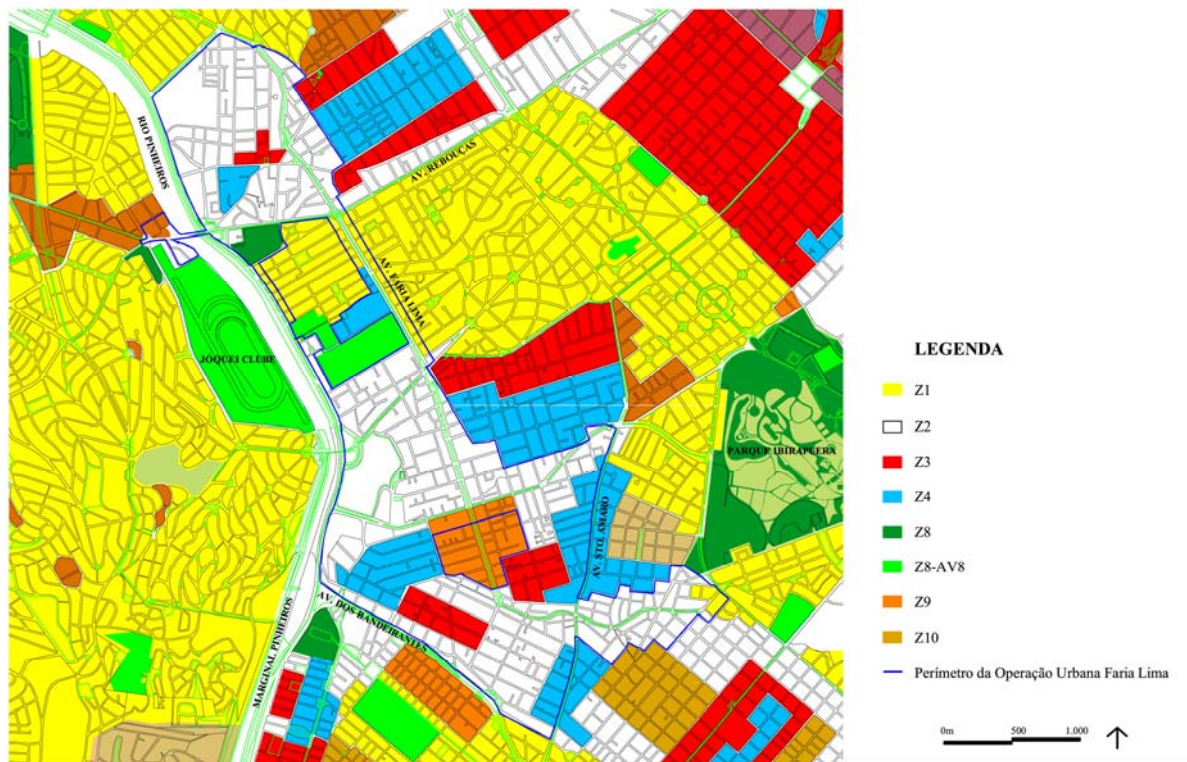


Figura 2 - Zoneamento vigente 1995 - 2004

FONTE: Lei nº 8.001/73 e atualizações posteriores até 2004

3. A institucionalização da Operação Urbana Faria Lima

A Operação Urbana Faria Lima foi instituída através da lei nº 11.732 de 14 de março de 1995,

“compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida em função da implantação do sistema viário de interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima e a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim”. (São Paulo, lei nº 11.732/95).

Foi estabelecido um perímetro de atuação da operação urbana com exclusão das zonas Z1, Z9 e Z8-av8 nele contidas. Nota-se que em algumas porções o perímetro se adequou aos contornos do zoneamento, buscando a inclusão das zonas Z2 na área da operação urbana, conforme extensão à leste ao longo da Avenida Helio Pellegrino (ver Figura 3).

Em função da extensão da Avenida Faria Lima ao norte conectando-se à Avenida Pedroso de Moraes e ao sul conectando-se à Avenida Helio Pellegrino, o perímetro da operação urbana foi dividido em Área Diretamente Beneficiada – ADB e Área Indiretamente Beneficiada – AIB, conforme pode ser verificado na Figura 3. A ADB constitui-se em cinco sub-perímetros – Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia, Funchal e Uberaba – cuja abrangência engloba as quadras lindeiras aos trechos de extensão da Avenida Faria Lima. Para este conjunto de cinco sub-perímetros foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção de 1,25 milhões de m², sendo ainda possibilitada a emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC. Tal emissão permitiria um procedimento de aprovação automática de concessão de potencial adicional de construção mediante conversão de títulos em m², sendo que a contrapartida seria paga antecipadamente na compra do título.

Para a AIB foi estabelecido um estoque de potencial adicional de construção de 1 milhão de m² e a aprovação dos empreendimentos e o cálculo das contrapartidas seriam feitos através do procedimento de análise caso-a-caso.

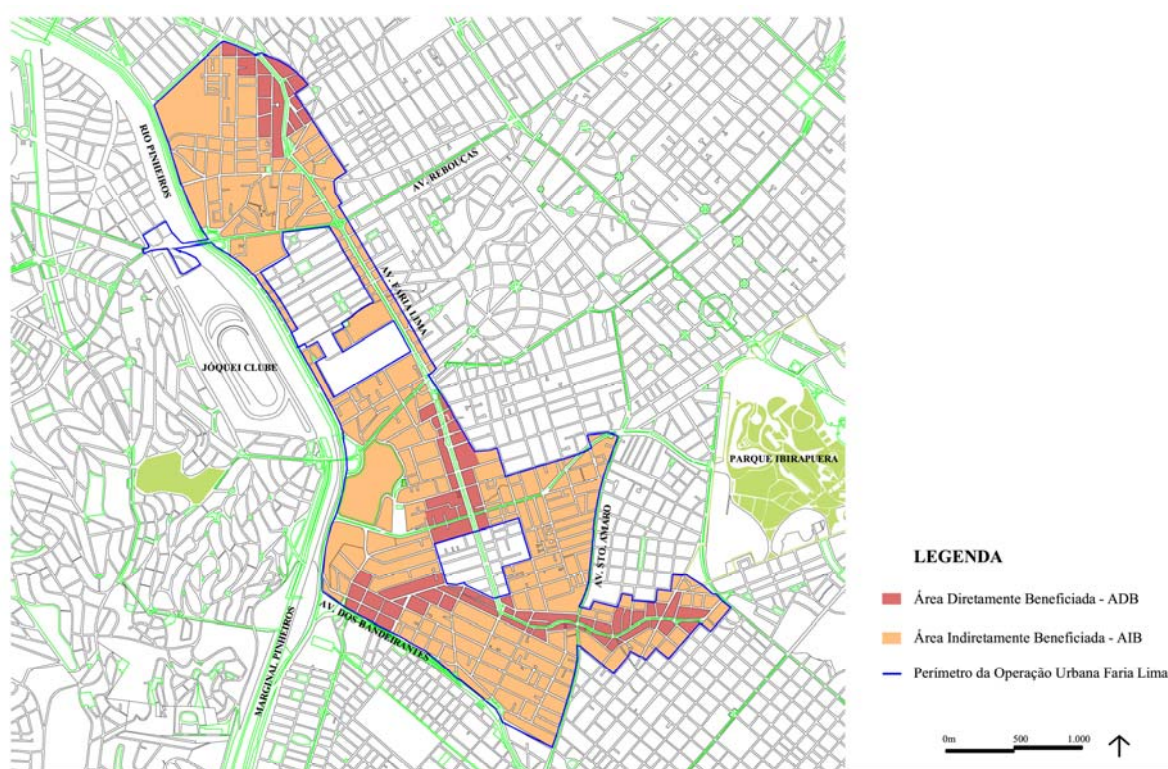


Figura 3 - Perímetro da Operação Urbana Faria Lima e Áreas Direta e Indiretamente Beneficiadas

FONTE: Lei nº 11.732/95

As diretrizes urbanísticas contemplam, dentre outras, a realização de melhoramentos viários, abertura de espaços públicos, a intensificação do uso do solo e sua diversificação, produção de unidades habitacionais de interesse social e, sobretudo, o adensamento, podendo ser atingido o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4.

O programa de investimentos previu a implementação dos melhoramentos viários, pagamentos de desapropriações, produção de unidades de interesse social, aquisição de terrenos para implementação de equipamentos sociais, dentre outros.

Foram instituídos diversos incentivos urbanísticos a serem obtidos mediante contrapartida, tais como alteração de parâmetros urbanísticos como taxas de ocupação, recuos e alteração de usos conforme as zonas, além do remembramento de lotes e cessão de espaço aéreo e subterrâneo.

A gestão da operação urbana ficou à cargo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, seja na promoção dos projetos e obras, seja no pagamento das desapropriações e ainda na gestão dos recursos e na definição de prioridades. É importante destacar que todos os recursos oriundos das contrapartidas devem ser aplicados em projetos, estudos e obras definidos na lei da operação urbana e, portanto, exclusivos ao perímetro desta.

Como se vê, a concepção adotada na Operação Urbana Faria Lima, parte do princípio da adequação das transformações urbanas em função das melhorias viárias, sendo que os recursos obtidos através de contrapartidas ocorrem unicamente em função dos incentivos urbanísticos concedidos através da legislação.

4. Principais resultados obtidos

4.1 Aspectos urbanísticos

Em nove anos de vigência, a Operação Urbana Faria Lima contou com forte adesão de investimentos privados. A Tabela 1 demonstra o consumo do estoque de potencial adicional de construção decorrente desta adesão. Houve maior consumo do estoque na AIB (59,61%) do que na ADB (29,76%), demonstrando que embora com menor disponibilidade de terrenos em relação à AIB, a ADB, com maior oferta de estoque de potencial adicional de construção (1,25 milhão de m²), não conseguiu concentrar o adensamento ao longo dos novos trechos de prolongamento da Avenida Faria Lima. Ao contrário, a área de maior procura de terrenos para novos empreendimentos foi o bairro da Vila Olímpia (setor da AIB), que não recebeu investimento direto em melhorias viárias. Conforme dados do cadastro TPCL⁴, entre 1995 e 2000, a região da Rua Olímpia obteve incremento da área construída de 20%, seguida pelos outros setores da Vila Olímpia com incremento de 10%⁵. Essa transformação se deu pela transformação de casas residenciais de médio padrão (RHMP⁶) para edifícios de escritório (SCV⁷), sendo que o incremento de área construída de escritórios foi da ordem de 56%

enquanto a redução de área construída de residências unifamiliares de médio padrão foi da ordem de 24% para o período entre 1995 e 2000⁸.

Tabela 1 – Consumo de Estoque de Potencial Adicional de Construção

ANO	ÁREA DIRETA		ÁREA INDIRETA		Total anual consumido (m ²)	% total do estoque
	Consumo do estoque (m ²)	% do total	Consumo do estoque (m ²)	% do total		
1995	0	0,00%	22.651	2,27%	22.651	1,01%
1996	43.901	3,51%	36.929	3,69%	80.830	3,59%
1997	51.023	4,08%	69.398	6,94%	120.421	5,35%
1998	10.392	0,83%	18.970	1,90%	29.361	1,30%
1999	75.526	6,04%	37.198	3,72%	112.723	5,01%
2000	97.167	7,77%	288.866	28,89%	386.033	17,16%
2001	14.270	1,14%	2.767	0,28%	17.037	0,76%
2002	53.888	4,31%	102.539	10,25%	156.427	6,95%
2003	25.858	2,07%	16.751	1,68%	42.609	1,89%
2004	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
TOTAL	372.024	29,76%	596.068	59,61%	968.091	43,03%

Fonte: TPCL, SEMPLA / Projetos Urbanos

Tal transformação resultou em novos edifícios com elevado gabarito, alto padrão construtivo e pouca diversidade de usos nas quadras. Como pode ser observado nas Figuras 4 e 5, os novos empreendimentos geraram uma concentração e especialização funcional. No bairro da Vila Olímpia, predomina o padrão urbanístico de ruas estreitas e novos edifícios de escritório (Figura 4) convivendo com casas e terrenos de estacionamento que restaram entre os novos empreendimentos. Estas casas tiveram seu uso transformado como forma de adaptação à demanda gerada pelas novas atividades. Em setores como os arredores da Avenida Helio Pellegrino, houve a concentração de edifícios residenciais de alto padrão e elevado gabarito (Figura 5), usufruindo da vista para os bairros residenciais do entorno e do Parque do Ibirapuera.



Figura 4 – Novos edifícios de escritórios na Vila Olímpia. Fonte: acervo do autor



Figura 5 – Novos edifícios residenciais nos arredores da Av. Helio Pellegrino. Fonte: acervo do autor

Os principais investimentos públicos ficaram por conta do próprio prolongamento da Avenida Faria Lima (realizado antes da instituição da operação urbana), sendo os recursos obtidos com as contrapartidas destinados em grande parte para cobrir os custos de

desapropriações⁹. Foi realizado o tratamento paisagístico do canteiro central das Avenidas Faria Lima e Hélio Pellegrino dentre outros melhoramentos viários de menor escala.

Nota-se que no período entre 1995 e 2004, embora tenha sido notável o consumo do estoque de potencial adicional de construção (cerca de 970 mil m²), o processo de verticalização e aumento de área construída não obteve efeito em grande escala nos bairros da região nesse período. Verifica-se na Figura 6 que em 1996 a área da operação urbana já contava com elevada densidade em determinados setores e que nos períodos de 2000 (Figura 7) e 2004 (Figura 8) esse processo se intensificou basicamente nos bairros da Vila Olímpia, na confluência das avenidas Faria Lima e Juscelino Kubitschek e na Vila Nova Conceição (arredores da Avenida Helio Pellegrino, mas não visualizado nas fotos aéreas).



Figura 6 – Foto aérea 1996
Fonte: CESAD, FAUUSP



Figura 7 – Foto aérea 2000
Fonte: SEHAB / Resolo



Figura 8 – Foto aérea 2004
Fonte: Google Earth

Há ainda que se considerar que houve uma intensa valorização dos terrenos na área da operação urbana. Segundo dados do Laudo 11.560/04 e da empresa Amaral d'Avila Engenharia de Avaliações S/C Ltda.¹⁰, o valor do m² de terreno nas áreas incorporáveis e de maior adensamento praticamente duplicou em todos os setores analisados, sendo que em algumas dessas áreas esse valor chegou a triplicar, considerando a variação tanto em terrenos localizados em zonas Z2 quanto em Z4.

4.2 Aspectos sociais

O aumento de área construída descrito deve ser analisado de modo comparativo à densidade populacional. Para tal análise serão utilizados os dados dos distritos de Moema,

Itaim Bibi e Pinheiros, que embora o perímetro da operação urbana esteja inserido parcialmente nesses distritos, as dinâmicas externas à área da operação urbana também são relevantes de análise. Conforme os dados da Tabela 2, os distritos de Moema, Pinheiros e Itaim Bibi perderam população no período entre 1991 e 2000: 6.064, 15.647 e 26.041 habitantes respectivamente. Ao mesmo tempo, tiveram forte incremento de área construída residencial e não residencial de alto padrão, com destaque para Moema com incremento de 78% de área construída residencial e Itaim Bibi com incremento de 65% de área construída comercial. Esses distritos também obtiveram notável incremento de renda, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 – Incremento de População Residente, Renda Média e Área Construída por uso - 1991-2000

Distrito	INCREMENTO POPULACIONAL		INCREMENTO RENDA (R\$ set2000)	INCREMENTO DE ÁREA CONSTRUÍDA (mil m ²)					
	incred.	% total		COMERCIAL		RESIDENCIAL		TOTAL	
			total	% increm	total	% increm	incred	% total	
Moema*	-6.064	1,31**	1182,15	226	9,96	1.780	78,41	2.270	4,43
Pinheiros*	-15.647	3,38**	553,59	411	42,11	518	53,07	976	1,9
Itaim Bibi*	-26.041	5,63**	858,02	1.999	65,84	887	29,22	3.036	5,92
Comparação									
Grajaú***	139.682	11,17	-148,67	394	30,9	815	63,92	1.275	2,9
Cidade Tiradentes***	94.376	7,55	-22,16	13	7,3	157	88,2	178	0,4
Jardim Ângela***	67.432	5,39	-110,58	321	26,59	827	68,52	1.207	2,74

* Distritos selecionados a partir do grupo de distritos que perderam população

** Porcentagem em relação ao grupo de distritos que perderam população

*** Distritos selecionados a partir do grupo de distritos que ganharam população

Fonte: TPCL - Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza RI/SF - Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico de São Paulo

IBGE - Censos Demográficos 1991 e 2000

Para efeito comparativo, foram selecionados os distritos que mais ganharam população residente. Observando-se a Tabela 2, os distritos de Grajaú, Cidade Tiradentes e Jardim Ângela tiveram forte incremento populacional: 139.682, 94.376 e 67.432 habitantes respectivamente para o período de 1991 e 2000. Destaca-se que esse incremento populacional foi acompanhado de uma redução da renda média.

Os dados demonstram claramente as disparidades de padrões de urbanização em regiões distintas da cidade e seus efeitos contraditórios: enquanto um setor da cidade perde população, ao mesmo tempo renova o padrão e aumenta consideravelmente sua área construída e renda média. Outros setores da cidade também ganham área construída, mas com baixo padrão construtivo e grande expressão do incremento populacional com redução de renda média. Essas diferenças de dinâmicas de produção do espaço urbano podem não apresentar relações diretas entre perda e ganho de população e de renda de uma região para

outra, mas o reforço dado por instrumentos urbanísticos deve ser analisado de modo integrado, para que se tenha clareza dos objetivos e prioridades na promoção do desenvolvimento urbano.

Vale ainda destacar que a produção de unidades habitacionais de interesse social na área da operação urbana foi praticamente nula.

4.3 Aspectos financeiros

Como foi dito anteriormente, a Operação Urbana Faria Lima foi a operação que obteve o maior sucesso financeiro na obtenção de contrapartidas oriundas da concessão de potencial adicional de construção. Entre 1995 e 2004, foram obtidos R\$306 milhões, sendo R\$174 milhões referentes à AIB e R\$132 milhões referentes à ADB. Esse montante foi pago em dinheiro (contrapartida financeira), sendo que em 2004 a operação urbana foi revista, tendo sido possibilitada a emissão de CEPAC¹¹. Em documento¹² que analisa a viabilidade de emissão de CEPAC após a revisão da operação urbana em 2004, constata-se uma expectativa favorável à emissão do título no valor de R\$1.100,00 para cobrir o custo de obras da ordem de R\$715 milhões, sendo relativa a capacidade de absorção do mercado imobiliário no tempo em função dos cenários pessimista e otimista, variando entre 7 e 16 anos.

5. Estatuto da Cidade, Plano Diretor Estratégico, Planos Regionais Estratégicos e a revisão da Operação Urbana Faria Lima

5.1 Estatuto da Cidade

A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, instituindo os elementos da política urbana. Tais elementos podem ser resumidos como sendo o plano diretor - principal instrumento orientador do desenvolvimento urbano-, os instrumentos urbanísticos - que são meios para viabilizar as transformações urbanas pautadas no cumprimento da função social da propriedade - e na gestão democrática - que institui um processo de planejamento participativo procurando reconhecer os conflitos nas cidades no enfrentamento dos reais problemas urbanos.

Relativamente às operações urbanas consorciadas, o Estatuto da Cidade assim as reconhece:

“Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o

objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” (Lei nº 10.257/01)

Ainda foram estabelecidos os elementos mínimos do plano da operação urbana consorciada:

“Definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança; contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados”. (ESTATUTO DA CIDADE, Lei nº 10.257/01).

Uma característica importante da operação urbana consorciada é que todos os recursos obtidos com as contrapartidas provenientes dos incentivos urbanísticos concedidos devem ser aplicados na área da operação urbana. O Estatuto também previu a possibilidade de emissão do CEPAC que deve estar vinculado unicamente às obras da operação urbana que o gerou.

5.2 Plano Diretor Estratégico

O Município de São Paulo concebeu o Plano Diretor Estratégico conforme a nova geração de planos pós Estatuto da Cidade: processo participativo na sua concepção, incorporação de diversos instrumentos urbanísticos e definição da aplicação dos mesmos através da delimitação de zonas e macrozonas no território municipal. A lei nº 13.430/02 manteve as disposições das leis das operações urbanas vigentes (Água Branca, Faria Lima, Centro e Água Espraiada) e instituiu nove novas operações urbanas: Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Jacu Pêssego e Tiquatira.

A concepção de operação urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo é praticamente a mesma que a estabelecida no Estatuto da Cidade. As características específicas no caso do Município de São Paulo ficam por conta dos extensos perímetros previamente estabelecidos para as futuras operações urbanas (variando de 450ha a 3.000ha) e pelas áreas de incidência dessas novas operações que não são mais aquelas com forte dinâmica imobiliária, mas aquelas reconhecidas como de ‘intervenção estratégica’ em função dos processos de transformação econômica à qual estão submetidas. Esse papel estratégico pode ser reconhecido pelos objetivos colocados às operações urbanas consorciadas:

- “Implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- Otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;
- Implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;
- Ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo;

- Implantação de espaços públicos;
- Valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
- Melhoria e ampliação da infra-estrutura e da Rede Viária Estrutural;
- Dinamização de áreas visando à geração de empregos”. (Lei nº 13.430/02)

É importante destacar que o Plano Diretor Estratégico ainda instituiu a Outorga Onerosa do Direito de Construir, possível de ser aplicada em todas as zonas em que o coeficiente de aproveitamento máximo é maior que o básico. Os recursos obtidos com a outorga devem ser destinados para o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB e aplicados para diversos fins de urbanização em toda a cidade, notavelmente na produção de habitação popular e urbanização de favelas. Como forma de controlar o adensamento, foram estabelecidos estoques de potencial adicional de construção por uso e por distritos, a partir da tendência histórica de aumento de área construída.

A instituição da outorga onerosa juntamente com as operações urbanas consorciadas, emparelhou esses dois instrumentos na busca da participação do investimento privado na promoção do desenvolvimento urbano. No entanto, a ampla oferta desses instrumentos no território pode implicar na redução de seu poder indutivo para serem conseguidos resultados urbanísticos estruturais.

5.3 Planos Regionais Estratégicos e o novo zoneamento

Como decorrência da descentralização administrativa e da necessidade de se rever o zoneamento, a Prefeitura do Município de São Paulo promoveu a revisão das normas de parcelamento, uso e ocupação do solo ao mesmo tempo em que instituiu as Subprefeituras e os correspondentes Planos Regionais Estratégicos. A Lei nº 13.885/04 estabeleceu 31 planos regionais e regras gerais para o zoneamento. Cada plano regional adaptou parâmetros urbanísticos e criou condicionantes para determinados usos conforme aspectos locais da estrutura urbana de cada porção da cidade. Para o caso da Operação Urbana Faria Lima, tem-se praticamente todo o seu perímetro inserido no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Pinheiros, ficando apenas o trecho da Avenida Helio Pellegrino e quadras do entorno, inseridos no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Vila Mariana.

Praticamente toda a área da operação urbana incide em zonas mistas que variam apenas na densidade, permanecendo protegidas e ‘intocáveis’ as zonas exclusivamente residenciais (ZER, antigas Z1). Os perímetros das antigas zonas Z3 e Z4 foram transformados em zonas ZM-3b, correspondentes ao uso misto com alta densidade e os antigos perímetros de zonas Z2 foram transformados em ZM-2 de média densidade.

A revisão do zoneamento fez com que o instrumento da operação urbana consorciada não responda mais como instrumento de exceção ou de flexibilização das regras de uso e ocupação do solo, mas como instrumento para viabilizar um projeto urbano. No caso da Faria Lima, esse projeto ainda não foi instituído claramente, seja como lei, seja no processo de gestão de sua implementação. O que veremos é que ainda reside um instrumento que incentiva o adensamento como forma de financiar obras de natureza viária (em sua maioria) através da antecipação da obtenção de recursos através do CEPAC.

5.4 Revisão da Operação Urbana Faria Lima

Anterior à revisão da operação urbana a Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA promoveu um estudo de avaliação crítica para revisão normativa. Tal estudo reconheceu o quadro problemático de aplicação desse instrumento e estabeleceu linhas de revisão relativas aos procedimentos de atuação e controle das transformações urbanas. O quadro problemático pode ser assim resumido:

“Quanto à concepção da operação e seus procedimentos de atuação: inexistência de projetos urbanos articulados e integrados; tratamento homogêneo (portanto abstrato) de partes urbanas nitidamente desiguais; análise “caso-a-caso” - falta de visão de conjunto e carência de critérios congruentes impossibilitam a previsão e controle dos efeitos cumulativos da sobrecarga da infraestrutura e do impacto sobre o sistema de circulação e sobre as forma de uso e ocupação do solo; fixação arbitrária, mas superestimada do estoque de potencial de construção adicional e inexistência de mecanismos de controle da sobrevalorização do preço da terra. (SALES, 2005b).

A partir das questões apresentadas, foram propostas diretrizes de investimentos públicos direcionadas à conclusão dos melhoramentos viários previstos na lei e na reconversão urbana do Largo da Batata, objeto de concurso público nacional de projeto realizado em 2002. Também foram propostas diretrizes de readequação dos estoques de potencial adicional de construção conforme setores urbanos com características distintas da estrutura urbana e da dinâmica imobiliária, a partir de critérios de capacidade de suporte da infraestrutura, compatibilidade de tipologias e usos e contrapartida financeira como elemento de incentivo e restrição de determinadas atividades (SALES, 2005b).

Em função dos conceitos apresentados, mas sem segui-los à risca, a Operação Urbana Faria Lima foi revisada através das Leis nº 13.769/04 e 13.871/04. O CEPAC foi instituído como principal forma de pagamento de contrapartidas com o valor mínimo de R\$1.100,00 e sua tabela de conversão em m² por usos e setores foi estabelecida e readequada em relação ao formato original estabelecido na lei nº 11.732/95. A Figura 9 demonstra a divisão do perímetro da operação urbana em setores e sub-setores, sendo que o estoque de potencial

adicional de construção ainda disponível foi subdividido por setores e sua conversão em m² foi estabelecida por sub-setores. Como pode ser verificado ainda na Figura 9, o perímetro da operação urbana não foi alterado, tendo permanecidas excluídas as áreas correspondentes às antigas zonas Z1, Z9 e Z8-av8, agora zonas ZER e ZM-3a.

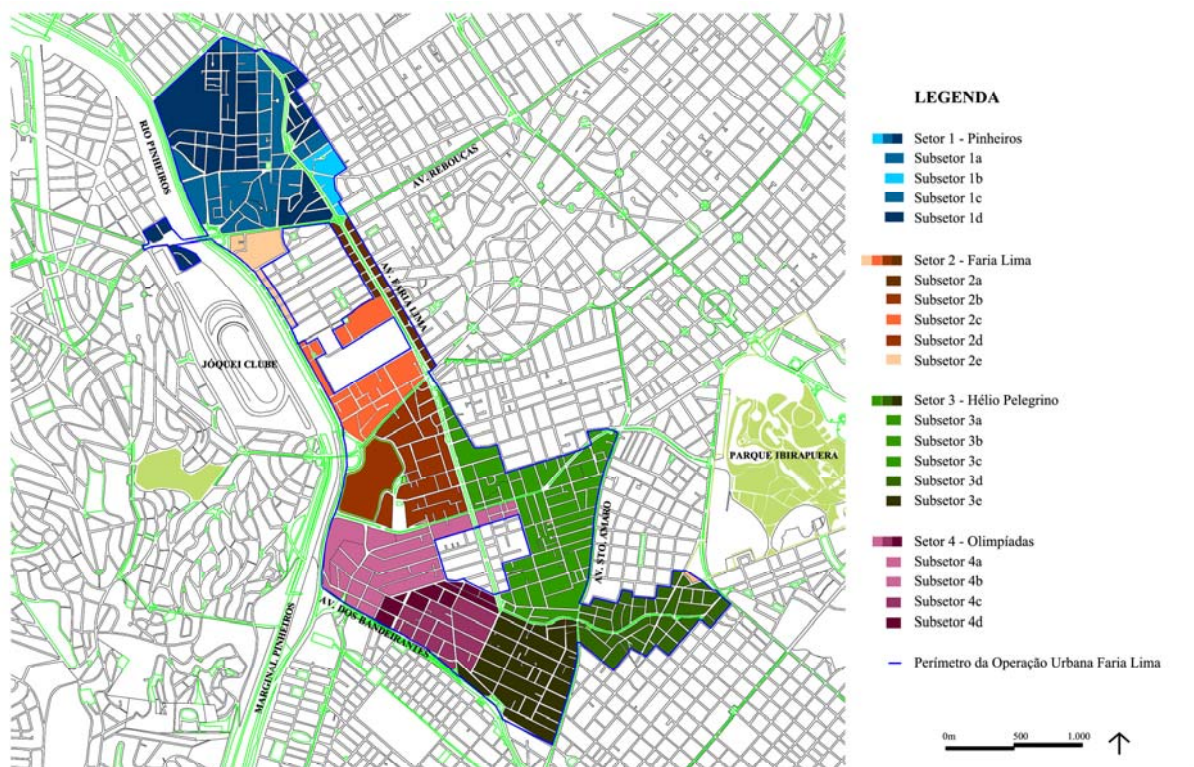


Figura 9 - Mapa dos Setores e Sub-setores da Operação Urbana Faria Lima

FONTE: Lei N° 13.871/04

6. Notas conclusivas

A gênese da Operação Urbana Faria Lima foi baseada em duas concepções distintas. A primeira, mais focalizada e prevista no Plano Diretor 1985-2000, reconhecia o instrumento da operação urbana como potencial catalisador das transformações urbanas estabelecidas no próprio plano. Nesse sentido, previa a promoção de um projeto urbano nos arredores do terminal de ônibus de Pinheiros, possibilitando um melhor controle urbanístico em função da escala reduzida de intervenção. A segunda, mais abrangente e prevista nos estudos do Plano Diretor de 1991, compreendeu o conceito da operação urbana como instrumento financiador das transformações urbanas com papel progressista da distribuição dos ganhos. Pressupunha que a abertura da avenida seria financiada com a recuperação da valorização imobiliária, produzindo inclusive excedentes para produção de habitação popular até mesmo em outros setores da cidade.

O que se verificou no real processo de produção do espaço urbano durante a implementação da operação urbana, foi uma versão combinada dos dois conceitos voltada à efetivação de uma grande transformação imobiliária no setor sudoeste da cidade, desbalanceando as bases da parceria. A Operação Urbana Faria Lima promoveu a valorização imobiliária de um setor nobre da cidade, de tal maneira, que sua intensidade inviabilizou a adesão de empreendimentos diversificados (em padrão e uso) e localizados nas quadras lindeiras (ADB) aos novos trechos da Avenida Faria Lima - aqueles setores com maior oferta de potencial adicional de construção. Gerou a elitização deste setor da cidade - conforme dados relativos ao aumento de renda média-, ao mesmo tempo em que houve redução da população moradora de classes média e baixa. A concentração espacial dos novos empreendimentos em determinados setores da operação urbana gerou o impacto de substituição de bairros residenciais de classe média por novas centralidades de alto padrão residencial e não residencial. Essas novas centralidades, constituídas por novas torres resultantes da aglutinação de lotes, expõem a contradição das dinâmicas ocorridas nesta região da cidade: são os distritos que tiveram o maior incremento de área construída e que mais perderam população moradora em todo o município. Essa contradição torna-se clara quando ainda verificamos a concentração de investimentos públicos diretos – oriundos do tesouro municipal - nesta mesma região, assim como a destinação das contrapartidas e conseqüentemente de mais investimentos públicos - agora restritos ao programa de obras da Operação Urbana Faria Lima. Tal monta de recursos catalisou a atividade imobiliária, mas não obteve êxito urbanístico equivalente, muito menos social. Fix descreve bem esse processo, reconhecendo a experiência das operações urbanas consorciadas em São Paulo como uma ‘fórmula mágica da parceria’ que promove um ciclo de investimentos públicos para fins imobiliários com o argumento da necessidade de financiamento de infra-estrutura, mas que não passa de discurso para legitimar o processo de elitização de determinados setores da cidade (FIX, 2003).

Se avaliarmos o quadro descrito somente em relação aos objetivos estabelecidos na lei da Operação Urbana Faria Lima, veremos que houve o cumprimento parcial de suas metas. Na medida em que comparamos com as dinâmicas que ocorreram em grande escala em toda a cidade e no mesmo período (crescimento desordenado, ocupação ilegal das áreas impróprias à urbanização, carência de infra-estrutura nas áreas periféricas, aumento da pobreza e de moradias inadequadas, dentre outras), vemos que a Operação Urbana Faria Lima cumpriu um papel de reforço da segregação e elitização deste setor nobre na cidade.

Qual o futuro desse instrumento que está lado a lado no Estatuto da Cidade com instrumentos progressistas na promoção da Reforma Urbana? Se o Plano Diretor Estratégico define a operação urbana como instrumento de viabilização de intervenções estratégicas, que estratégia é essa?

A segunda fase da Operação Urbana Faria Lima (2004) - pós Estatuto da Cidade - procura estabelecer a adequação da produção imobiliária à efetivação de determinadas 'partes' de um projeto urbano. No entanto, ainda não rompeu com o 'modelo urbanístico' que promove a elitização do espaço urbano, através da combinação de incentivo ao adensamento construtivo (e não exatamente ao adensamento populacional com usos e padrões diversificados), obras viárias (mais imobiliárias do que viárias) e baixo investimento em produção de habitações de interesse social.

Alguns autores defendem o modelo das parcerias público-privado no desenvolvimento urbano com intervenções mais localizadas e negociadas caso-a-caso como maneira de controlar melhor os resultados urbanísticos e sociais (MARICATO & WHITAKER, 2002).

Outros apontam a busca de alternativas de políticas mais redistributivas das contrapartidas, tais como a possibilidade dos recursos originados pelos CEPAC's nas áreas de operação urbana serem aplicados de forma mais abrangente no território, não unicamente no perímetro da operação urbana que o originou (BIDERMAN, SANDRONI & SMOLKA, 2006). Apontam, ainda, a necessidade de serem promovidos os projetos de habitações de interesse social ou reurbanização de favelas no interior desses perímetros garantindo a transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres.

O que se constata na análise da evolução institucional deste instrumento e na avaliação crítica de seus desdobramentos físico-territoriais e sociais, é a necessidade de serem instituídos (1) **mecanismos mais eficazes na recuperação da valorização imobiliária**¹³ e a necessidade de (2) **combinação de instrumentos urbanísticos** como forma de garantir efetivamente uma **atuação mais progressista no cumprimento da função social da propriedade**. Para o primeiro caso, instrumentos como a contribuição de melhoria, a participação na valorização imobiliária e o reajuste fundiário demonstram resultados urbanísticos e sociais relevantes em outros países (Colômbia, Japão, Alemanha), embora ainda desconhecidos ou não praticados no Brasil. Para o segundo caso, instrumentos como a urbanização compulsória, imposto progressivo no tempo e aqueles relativos a regularização fundiária já utilizados em várias cidades brasileiras podem disponibilizar melhores condições para o controle urbanístico e social dos projetos consorciados.

Notas

-
- ¹ A única operação urbana com previsão de duração de apenas 3 anos.
- ² Foi instituída para substituir e ampliar a Operação Urbana Anhangabaú.
- ³ Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Pólo de Desenvolvimento Sul e Amador Bueno.
- ⁴ TPCL – Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza
- ⁵ Fonte: SEMPLA / Projetos Urbanos, 2000.
- ⁶ Segundo cadastro TPCL.
- ⁷ Idem.
- ⁸ Fonte: TPCL, SEMPLA / Projetos Urbanos, 2000.
- ⁹ Segundo dados de SEMPLA / Projetos Urbanos e Emurb.
- ¹⁰ Ver Prospecto da Operação Urbana Faria Lima.
- ¹¹ O CEPAC não foi implementado na primeira fase da operação urbana por falta de regulamentação federal como título.
- ¹² Idem.
- ¹³ A operação urbana recupera somente o benefício concedido.

7. Referências bibliográficas

BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo & SMOLKA, Martin O. “Large-scale Urban Interventions: The Case of Faria Lima in Sao Paulo”. *Land Lines*, Volume 18, número 2. Lincoln Institute of Land Policy, Abril de 2006. Disponível em: <<http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=1114>>. Acessado em: 13 de maio de 2006.

BRASIL. *ESTATUTO DA CIDADE - Lei federal 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.*

DE AMBROSIS, Clementina. Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999, p. 275-284.

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo, Editora Boitempo, 2001.

_____. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo In: SCHICCHI, Maria Cristina & BENFATTI, Dênio (org.) *Urbanismo: Dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas/Rio de Janeiro: PUCCAMP/PROURB, 2003. Edição especial de Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo, p. 185-198.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de plusvalias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tese de doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1999.

MARICATO, E. e WHITAKER, J. (2002) Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, p. 215-250.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1: Introdução In: *Arquitextos, Texto Especial n° 295*. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp>>. Acessado em: 06 out. 2005.

_____. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica In: *Arquitextos, Texto Especial n° 300*. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp300.asp>>. Acessado em: 06 out. 2005.

SÃO PAULO (cidade). Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. *Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima*, PMSP/EMURB. São Paulo, 2004.

SÃO PAULO (cidade). Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. *Plano Viário de Interligação Sudeste-Sudoeste, s.d.*

SÃO PAULO (cidade). *Lei n° 11.732, de 14 de março de 1995: Operação Urbana Faria Lima*. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_ autarquias/emurb>. Acessado em 06 out. 2005.

SÃO PAULO (cidade). *Lei n° 13.769, de 26 de janeiro de 2004: Revisão da Operação Urbana Faria Lima*. Disponível em: <http://portal. prefeitura.sp.gov.br/empresas_ autarquias/emurb>. Acessado em 06 out. 2005.

SÃO PAULO (cidade). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, lei n°. 13.430 de 13 de Setembro de 2002*. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo - Diário Oficial do Município de São Paulo n°. 178, ano 47, publicado em 19 de setembro de 2002.

SÃO PAULO (cidade). *Lei n°. 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 Município de São Paulo*. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo - Diário Oficial do Município de São Paulo n°. 189, ano 49, publicado em 6 de outubro de 2004.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. *Dossiê 020/23 Plano Diretor Gestão Luiza Erundina, Volume 10/15, Memória Técnica do Plano Diretor – Cap. 10: Operações Urbanas, s.d.*

SÃO PAULO (cidade). Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA. *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000, s.d.*