



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

Operações Urbanas Consorciadas e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: Uma análise a partir do caso Água Espraiada

Autores:

Mariana Corrêa Hyppolito - FAU USP - mariana.hyppolito@usp.br

Resumo:

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Lei 13.260/2001) foi a primeira a ser aprovada após a regulação do instrumento pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Apesar de já haver extensa produção acadêmica sobre esse estudo de caso, o Plano Diretor Estratégico de 2014 cria novos dispositivos que devem ser incorporados a essa análise. É o caso dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, cujas áreas de influência usufruem de regulação urbanística diferenciada com o propósito de atrair empreendimentos imobiliários e promover maior densidade demográfica junto ao transporte coletivo. Ainda que tais parâmetros urbanísticos não sejam aplicáveis dentro do perímetro das Operações Urbanas, estudar as condições atuais na região da OUCAE exige que se considere essa situação, identificando possíveis interferências entre o disposto para a Operação Urbana e para os Eixos que lhe são adjacentes. São dois modelos de regulação e gestão que, embora estejam apoiados na desregulamentação do solo urbano e criação de condições diferenciadas para atrair a iniciativa privada, possuem propostas urbanísticas e impactos distintos.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Uma análise a partir do caso Água Espreiada

INTRODUÇÃO

Em um contexto de crise estrutural do sistema capitalista e ascensão do neoliberalismo, o chamado empresariamento urbano surge nos anos 1980, com origem nas metrópoles dos países capitalistas mais avançados. Trata-se de um modelo administrativo no qual os governos locais, usando como justificativa sua incapacidade de financiamento, recorrem à iniciativa privada para a promoção do desenvolvimento urbano. Isso é feito tanto pela desregulamentação do uso do solo e criação de condições atrativas ao mercado imobiliário como por meio de relações contratuais, como as parcerias público-privadas (PPPs). Os objetivos, de qualquer forma, em geral mostraram-se muito mais voltados ao crescimento econômico e ao posicionamento dessas cidades no cenário mundial do que ao atendimento da população residente e melhoria das condições locais.

Segundo Harvey (1996), a desindustrialização (ou espraiamento das atividades industriais), o desemprego, a austeridade fiscal, a ascensão do neoconservadorismo e um forte apelo à racionalidade do mercado e da privatização foram os principais fatores que levaram a essa transformação – do gerenciamento ao empresariamento urbano – em diferentes metrópoles. A isso soma-se que, com a redução das barreiras espaciais e a consolidação de padrões mais flexíveis e geograficamente móveis de acumulação de capital, acirra-se a competição interurbana, e a reestruturação do espaço local torna-se uma importante estratégia com vistas à atração de investimentos internacionais.

Essa readequação das formas de atuação do Estado na política urbana, tornando-se mais regulador do que provedor, consolida-se no Brasil na década de 1990, com a implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). O instrumento consiste, basicamente, na realização de intervenções em determinados perímetros da cidade envolvendo a iniciativa privada, sob o preceito de alcançar transformações urbanísticas estruturais e de grande impacto social. Tais intervenções são feitas com a coordenação do Poder Público e em áreas previamente delimitadas por leis específicas, nas quais são detalhados também um plano de ocupação e parâmetros construtivos diferenciados.

A Operação Urbana Consorciada Água Espreiada (OUCAE), criada pela Lei 13.260 de 28 de dezembro de 2001, foi a primeira a ser aprovada após a regulação do instrumento pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Abrange uma área que desde a década

de 1960 já era foco de estudo para projetos urbanos – sobretudo obras viárias de grande porte –, e remonta deste mesmo período a origem do processo de desapropriações ocorrido na região. Quanto à arrecadação financeira, trata-se de uma das experiências mais bem sucedidas em São Paulo, ao lado da Operação Urbana Faria Lima. O mesmo não pode ser dito, entretanto, quanto à promoção do interesse público, principalmente no que se refere ao atendimento habitacional das famílias removidas.

Apesar de já haver grande produção teórica em torno desse estudo de caso – justamente por tratar-se de uma das primeiras experiências de arranjos contratuais desse tipo no Brasil –, a revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014 cria novos dispositivos que devem ser incorporados a essa análise. Destaca-se, neste artigo, a instituição dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, cujas áreas de influência usufruem de regulação urbanística diferenciada, com o propósito de atrair empreendimentos imobiliários e promover maior densidade demográfica junto ao transporte coletivo.

A área da OUCAE é justaposta e atravessada por corredores de ônibus e trechos de linhas de trem, metrô e monotrilho, o que teoricamente configuraria boa parte das quadras ali contidas como áreas de influência dos Eixos. O PDE também define, no entanto, que tais parâmetros urbanísticos diferenciados não são aplicáveis dentro do perímetro das Operações Urbanas Consorciadas. Ainda assim, estudar as condições atuais da área exige que se considere essa situação, identificando possíveis interferências entre o disposto na OUCAE e nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana que lhe são adjacentes.

São dois modelos de regulação e gestão que, embora estejam ambos apoiados na desregulamentação do solo urbano e criação de condições diferenciadas para atrair a iniciativa privada, possuem diferentes propostas urbanísticas e impactos, os quais se procurará compreender e expressar a seguir.

AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR COMO ESTRATÉGIAS DE CAPTURA DA MAIS-VALIA URBANA

Além de institucionalizar as Operações Urbanas Consorciadas em âmbito nacional, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.527/2001) atuou na regulamentação de outro instrumento de importante compreensão para a análise das OUCs: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Fundamentada no conceito de solo criado, a OODC é uma contrapartida financeira exigida aos empreendedores imobiliários com interesse na compra de potencial construtivo adicional acima do coeficiente de aproveitamento básico e até o limite máximo definido para a área em questão. Os recursos obtidos a partir dessa captura da mais-valia urbana são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), que financia projetos de habitação e transporte, entre outros. Esse fundo municipal se constitui, portanto, como um meio de ressarcir o poder público dos custos de implantação da infraestrutura, possibilitando sua ação contínua.

No caso das OUCs, ao invés da cobrança de outorga onerosa, a tentativa de recuperação da valorização imobiliária pelo Poder Público se faz por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs, que também podem ser utilizados tanto para a construção acima do coeficiente básico de aproveitamento quanto para a mudança de uso do solo. Mas diferentemente da OODC, esse título é comercializado através de leilões e de forma desvinculada, ou seja, sem estar inicialmente atrelado a um imóvel específico. Isso permite que ele seja negociado indefinidamente no mercado secundário, criando condições favoráveis à especulação.

Outra questão fundamental é que os recursos obtidos a partir da venda de CEPACs não são destinados ao Fundurb e investidos de forma distribuída pela cidade, devendo ser aplicados exclusivamente no perímetro da operação urbana em questão. Sob a perspectiva do empreendedor imobiliário, essa restrição representa um atrativo, pois a garantia do investimento em infraestrutura naquela mesma região se traduz na expectativa de valorização crescente. Por outro lado, é também um dos fatores que dificultam a efetivação do papel social desse instrumento, uma vez que as áreas consideradas prioritárias para intervenções urbanas e melhorias de infraestrutura dificilmente atraem o interesse da iniciativa privada, do qual depende a eficácia das OUCs.

Essa diferença na aplicação dos dois instrumentos (OUCs e OODC) revela uma distinção clara de objetivos entre essas duas formas de captura da mais-valia urbana. Ainda que ambos incorporem em alguma medida a noção de função social da propriedade, a OODC é um instrumento de regulação para a totalidade do território urbano, e que não está atrelado a um projeto específico. Seu objetivo inicial, alinhado ao conceito de solo criado, é corrigir injustiças do zoneamento e diminuir desigualdades socioespaciais – embora sua efetividade nesse sentido seja ainda questionável. Sendo assim, sua dimensão fiscal é mais evidente do que sua dimensão urbanística.

A Operação Urbana Consorciada, por sua vez, é um instrumento propositivo para viabilizar intervenções estratégicas e localizadas. É uma operação de circuito fechado, tendo em vista que a implantação de infraestrutura urbana a partir de recursos oriundos da iniciativa privada tem o próprio empreendedor como um dos maiores beneficiários. O aspecto redistributivo da valorização, nesse caso, está subordinado à ideia de que as obras promovidas atenderiam ao interesse geral da população, e de que seus impactos extrapolariam a escala local. É o que está implícito na própria lei que define o instrumento, segundo a qual o objetivo das OUCs seria “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001b, art. 32).

“Nesse sentido, importa menos onde serão feitas as obras e mais o quê será feito, ou seja, o motivo para se delimitar uma OU é a intervenção que se pretende viabilizar. No caso da experiência paulistana, não houve redistribuição da valorização gerada, não apenas por conta dos métodos pouco claros de cálculo das contrapartidas, mas também, e principalmente, por conta da natureza das intervenções realizadas.” (MALERONKA, 2010, p.102)

Deve-se considerar, ainda, que a obrigatoriedade de conter um plano de intervenções só foi introduzida à regulamentação das OUCs em 2001, com o Estatuto da Cidade. Segundo Maleronka (2010, p. 96) na definição das primeiras operações urbanas em São Paulo – OU Centro-Anhangabaú (1991; 1997), OU Faria Lima (1995) e OU Água Branca (1995) – foi mais valorizada a comercialização de potencial construtivo do que as transformações urbanísticas proporcionadas por essa negociação.

O caso da OU Faria Lima é bastante emblemático, visto que, apesar da ausência de um plano de intervenções pré-definido por lei e de critérios técnicos que justificassem as obras viárias, trata-se de uma das experiências mais bem sucedidas em termos de arrecadação financeira. Isso se deve sobretudo a um processo de valorização e expansão imobiliária que já estava em curso antes mesmo da Operação Urbana, com o deslocamento do centro das elites paulistanas para aquela região. Tal consideração é de extrema importância para que se avalie a influência do fator localização no êxito dos instrumentos aqui analisados.

O CASO ÁGUA ESPRAIADA

Assim como na OU Faria Lima, o interesse pela região da Água Espraiada antecede a implementação da Operação Urbana, e está diretamente relacionado à criação de novas frentes de valorização imobiliária em direção ao quadrante Sudoeste.

Os primeiros estudos para a abertura de uma avenida sobre o Córrego das Águas Espraiadas datam de 1968, por iniciativa do Departamento de Estradas e Rodagem (DER). A ideia era de se construir uma via estrutural que conectasse a Marginal Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes, e fazia parte de um plano de anéis viários. Para que isso fosse possível, foram desapropriados 650 imóveis ao longo do córrego (EMURB; JNS, 1996), mas o projeto foi abandonado com a decisão de se construir os anéis viários em outras avenidas da região. Essas áreas foram, então, deixadas sem uso, até que passaram por um processo de ocupação constante nas décadas seguintes, com a formação de 68 favelas (FIX, 2007; NOBRE, 2009).

Entre os anos de 1970 e 1980, a região no entorno desses assentamentos também passava por uma série de transformações, como consequência do deslocamento das classes mais ricas em direção ao quadrante Sudoeste e da instalação de edifícios corporativos na Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini, que dava continuidade à expansão do setor terciário da Faria Lima. Acompanhando esse movimento imobiliário, verifica-se a mudança gradativa de usos e tipologias e a verticalização de alguns bairros antes mesmo da Operação Urbana, com destaque para o Campo Belo e o Brooklin.

É a partir desse contexto, durante a gestão Luiza Erundina (1989-1992), que a Água Espraiada volta a ser foco de estudo para grandes projetos urbanos, agora já sob o formato de parceria público-privada. A primeira proposta de Operação Urbana para a região foi formalizada em 1991, com o objetivo de superar os “obstáculos ao pleno desenvolvimento

do seu potencial urbanístico”: a concentração de assentamentos precários e os problemas de macrodrenagem (EMURB, 1992 apud MALERONKA, 2010). Destaca-se que, nessa formulação, a conexão com o sistema viário estrutural não era um objetivo. A proposta consistia, basicamente, na canalização do Córrego das Águas Espraiadas e abertura da avenida, que seria regulada por parâmetros urbanísticos específicos com vistas a um desenho urbano que remetia à ideia de bulevar (EMURB, 1992, p.19).

Quanto ao atendimento habitacional, previa-se a produção de 6.500 unidades, estimadas a partir de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA, 1991), a serem produzidas dentro do perímetro da Operação Urbana. Embora o projeto de lei não tenha sido aprovado, sob a justificativa de que implicaria uma área muito extensa de desapropriação (EMURB; GEOTEC, 2009), as tentativas de intervenção na área continuaram.

Em 1995, durante a gestão Paulo Maluf (1993-1996), retomam-se as obras de construção da avenida, mas sem o caráter de Operação Urbana. Uma possível explicação para isso é de que a Prefeitura temia o risco de concorrência imobiliária com a OU Faria Lima, que nesse momento começava a destacar-se no mercado (NOBRE, 2009 apud FIX, 2001). Além disso, a ausência do instrumento significa que, apesar de as obras serem feitas com recursos públicos, sem a cobrança de contrapartidas por parte da iniciativa privada, a população diretamente afetada por conta das remoções não tinha qualquer garantia de atendimento na área. Segundo Fix (2007), a maioria das famílias recebeu um pagamento para retornarem às suas cidades de origem, enquanto 15% foram reassentadas em conjunto habitacional a 10 km do local e 5% foram para a Zona Leste, a 30 km do local.

O projeto de implementação da Operação Urbana só é retomado em 2001, já sob o nome de Operação Urbana Consorciada, após as alterações feitas pelo Estatuto da Cidade. Com a Lei 13.260/2001, delimita-se um novo perímetro de intervenção, incorporando trechos das duas margens do Rio Pinheiros e ao longo da Avenida Chucrí Zaidan, onde verifica-se uma frente de expansão imobiliária devido à continuidade do eixo Faria Lima – Berrini e à disponibilidade de grandes lotes.

A OUCAE compreende hoje uma área de quase 1400 ha na região sudoeste de São Paulo, com tipologias que variam de torres empresariais e residenciais de alta renda a favelas e bairros residenciais de baixa densidade da classe média e média baixa. Justamente por sua longa extensão e heterogeneidade, a área contida no perímetro foi dividida em seis setores – Marginal Pinheiros, Berrini, Chucrí Zaidan, Brooklin, Jabaquara e Americanópolis –, com a justificativa de que estes poderiam atender a diretrizes específicas de acordo com suas necessidades. No que concerne aos parâmetros urbanísticos, todavia, são poucas as diferenças entre o que foi definido para cada setor.

A recuperação dos corpos d'água, a melhoria da rede de drenagem, a criação de áreas verdes e a provisão de Habitações de Interesse social (HIS) dentro do perímetro são apresentados como diretrizes gerais do projeto. O plano de obras viárias, no entanto, continua sendo o mais detalhado na legislação específica da Operação. As principais intervenções previstas são: o prolongamento da Avenida Água Espraiada (atual Avenida Jornalista Roberto Marinho) até a Rodovia dos Imigrantes; a implantação de viadutos com acesso a essa avenida (Av. Eng Luis Carlos Berrini, Av. Santo Amaro, Av. Pedro Bueno, Av.

George Corbisier); a implantação de conexões às ruas transversais restringindo o acesso à avenida; a construção de pontes sobre o Rio Pinheiros, ligando a Marginal à Avenida Água Espraiada; e a implantação das vias locais margeando a avenida (SÃO PAULO, 2001).

A análise que se pode fazer a partir dessas diretrizes, priorizadas pela OUCAE, é de que o projeto carrega intenções que não promovem as transformações urbanísticas estruturais ensejadas pelo Estatuto da Cidade, mas, ao contrário, apresentam benefícios locais, favorecendo o transporte individual e privilegiando a região Sudoeste da cidade, onde se concentram as classes sociais mais altas. Segundo Nobre (2009, p. 214), com o total de recursos arrecadados previstos, poderiam ter sido construídos 10 km da rede de metrô, fosse outra a intenção projetual.

Com a revisão do Plano Diretor Estratégico em 2014 (Lei 16.050/14) e a implementação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, o caráter rodoviarista da OUCAE, além de questionável em termos de promoção do interesse público, passa a ser também contraditório quando analisado à luz dos novos objetivos que norteiam o crescimento da cidade e daquela região em específico.

OS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA (EETU)

Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são definidos por quadras dispostas ao longo de corredores de ônibus, linhas de trem e de metrô e ao redor das estações, por critérios que variam em função da capacidade desses meios de transporte – ou seja, as áreas de influência de linhas de trem são maiores do que dos corredores de ônibus, por exemplo.

Baseando-se no propósito de privilegiar o transporte público e no conceito de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (Dots), o PDE define para essas áreas uma série de objetivos urbanísticos estratégicos, dentre os quais se destacam o adensamento populacional e construtivo, a qualificação dos espaços públicos e das centralidades existentes e a ampliação da oferta de comércio, serviços, equipamentos públicos e Habitação de Interesse Social (HIS).

Para que isso se concretize, foram criados incentivos urbanísticos e fiscais para a implantação de edifícios de uso misto, fachadas ativas, espaços para fruição pública e largura mínima de calçada. Tudo isso é proposto em conjunto com a definição do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 vez a área do terreno para todo o município, podendo atingir o máximo de 2,0 vezes a área do terreno. As áreas de influência dos Eixos, nesses termos, usufruem de regulação urbanística diferenciada – C.A. máximo igual a 4,0 e sem restrições de gabarito –, com o propósito de atrair empreendimentos imobiliários e promover maior densidade demográfica junto ao transporte coletivo.

Como mencionado anteriormente, a OUCAE é justaposta e atravessada por corredores de ônibus, linhas de trem, metrô e mon trilho, o que teoricamente configuraria boa parte das quadras ali contidas como áreas de influência dos Eixos. No entanto, o PDE define que tais parâmetros urbanísticos diferenciados não são aplicáveis dentro do perímetro das OUCs, que devem ser ordenadas por legislação específica e coeficientes de aproveitamento e uso e ocupação do solo próprios. Não incidem, também, sobre as áreas onde existe a previsão de implantação de projetos urbanos, como os Arcos Tietê, Tamandateí, Pinheiros e Jurubatuba. Nesses casos, prevê-se a implantação dos Eixos apenas caso até o ano de 2018 nenhum projeto de OUC, AIU (Área de Intervenção Urbana) ou PIU (Projeto de Intervenção Urbana) tenha sido enviado e todos os eixos de mobilidade previstos forem implantados (em caso de Eixos Previstos).

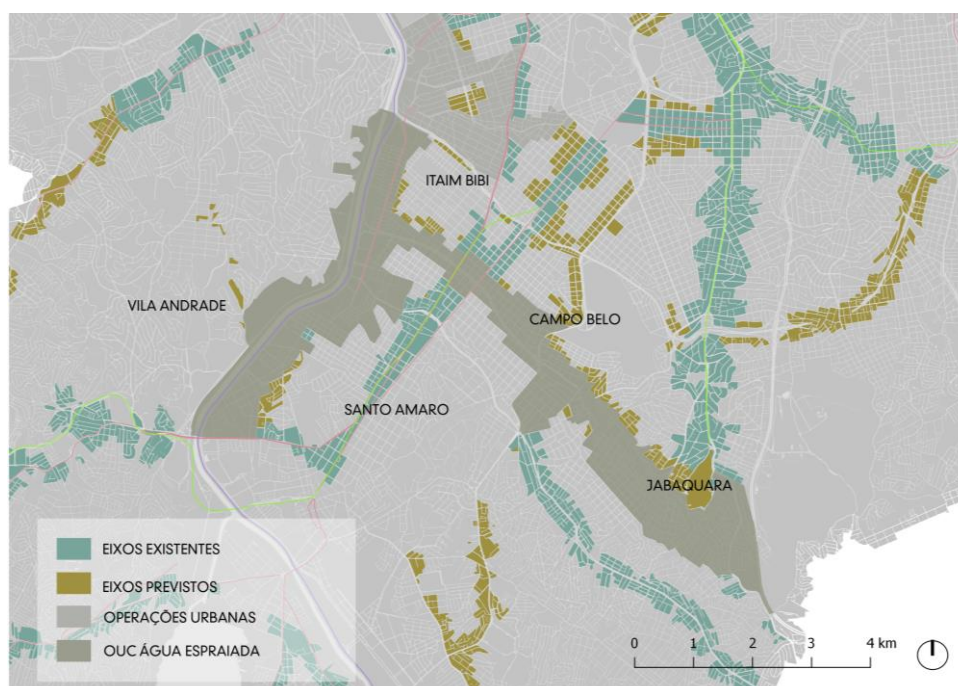


Imagem 1: Operações Urbanas Consorciadas e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Base cartográfica: PMSP. Dados: GeoSampa. Elaboração: Autora.

Fica evidente, a partir disso, a tentativa de proteger essas áreas de uma possível concorrência imobiliária entre o projeto a ser implantado e os Eixos, uma vez que o pagamento de outorga onerosa, mesmo após a mudança de cálculo decorrente da diminuição dos C.As em tudo o município, ainda é mais barata do que a compra de CEPACs. O fato de terem sido implementados mais recentemente, contudo, dificulta a avaliação dos impactos dos EETU nos últimos anos. Ainda assim, é de extrema importância que essas duas políticas passem a ser analisadas em conjunto, considerando-se a possível influência dos Eixos nas dinâmicas do mercado imobiliário dentro do perímetro da OUCAE.

Nesse sentido, defende-se que a análise desses instrumentos (OUC e EETU) a partir de sua atratividade financeira faz-se necessária, posto que, da forma como são implementados, sua efetividade em termos de promoção do interesse público está também condicionada aos interesses do mercado.

Além de admitirem C.A. máximo superior ao restante da cidade e não apresentarem limites de gabarito, o que caracteriza zonas de exceção, os empreendimentos nos Eixos podem usufruir dos seguintes incentivos: (i) até 20% das áreas destinadas aos usos não residenciais não serão computadas, em edifícios de uso misto; (ii) até 50% das áreas destinadas aos usos não residenciais não serão computadas, em edifícios com fachada ativa; (iii) desconto na outorga onerosa equivalente a 50% da área destinada a fruição pública (desde que tenha no mínimo 250 m²) e cálculo do aproveitamento construtivo do terreno feito pela área original do lote, entre outros.

Com as mudanças no cálculo da contrapartida e o conseqüente aumento do preço da OODC em toda a cidade, espera-se que o investimento nos Eixos seja duplamente atrativo para o empreendedor: primeiro, porque o maior potencial construtivo permite que o valor unitário da contrapartida – ou seja, por m² – seja menor; e segundo pela possibilidade de usufruir dos benefícios acima mencionados, que também diminuiriam o valor a ser pago pela contrapartida, tornando o empreendimento mais rentável.

Ainda assim, é preciso considerar que, da mesma forma como ocorre com as Operações Urbanas, o êxito dos Eixos está muito mais condicionado a fatores localizacionais, tal qual a existência de infraestrutura, o potencial de valorização e o interesse de mercado, do que à existência de parâmetros urbanísticos diferenciados, o que coloca em cheque sua capacidade de combater desigualdades socioespaciais através da diminuição de deslocamentos. A tendência, portanto, é de que os investimentos privados nos Eixos mantenham o sentido de expansão já existente na cidade de São Paulo, concentrando-se no quadrante sudoeste e no centro expandido.

“O potencial de combate ao cenário de desigualdade (entre distritos e porções da cidade) apontado no PDE fica balizado pelo interesse do capital imobiliário de criar novos horizontes de acumulação. A noção de justiça social é completamente externa ao zoneamento, que precisa de instrumentos adicionais muito fortes nesse sentido, uma vez que a dinâmica do processo se dá calcada no processo desigual de produção imobiliária. Em outras palavras, o enfrentamento à desigualdade urbana fica submetido a um movimento ditado pelos empreendedores imobiliários – o combate à desigualdade é, nessa medida (e em outras), algo atrelado à produção de desigualdade.” (FUNARI, 2016, p. 93)

Dessa forma, no caso específico dos Eixos adjacentes à OUCAE, o que se prevê é a concentração dos novos empreendimentos sobretudo nos distritos Santo Amaro e Campo Belo – nas áreas de influência da Linha Lilás do Metrô e dos corredores de ônibus da Avenida Santo Amaro e José Diniz/Ibirapuera –, perpetuando o padrão de concentração de estruturas já existente. Por mais que não se possa avaliar com precisão a possível interferência desses Eixos no interesse do mercado por CEPACs, é visível o aumento do número de lançamentos na região mencionada, acompanhando inclusive a abertura de vias cujas obras foram financiadas pela Operação Urbana. Segundo dados do Sistema de Administração do Código de Obras e Edificações (SISACOE), em 2015 foram registrados um

total de 7 novos empreendimentos em áreas de influência dos EETU no distrito de Santo Amaro, e 10 empreendimentos no ano de 2016.

EIXOS E OUCs: CONTRADIÇÕES QUANTO À PROPOSTA DE DESENHO URBANO

Para além das distinções de modelo e gestão entre os instrumentos analisados – como no tocante à destinação dos recursos arrecadados, por exemplo –, é notável que existem, também, divergências quanto à proposta de desenho urbano resultante de cada um deles. Uma das maiores contradições, nesse sentido, pode ser identificada justamente no distrito de Santo Amaro, supracitado.

Enquanto o PDE de 2014 impõe restrições a grades terrenos, exigindo a destinação de áreas à fruição pública para lotes superiores a 5.000 m² e proibindo grandes fechamentos com grades e muros, a Lei que define a Operação Urbana Água Espreada, por sua vez, apresenta incentivos ao remembramento de lotes, sem no entanto fazer exigências quanto à fruição pública. O que a lei faz, muito pelo contrário, é conceder gratuitamente áreas adicionais de construção a esses lotes.

“I - Aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m², que atingirem área superior a 2.500 m², será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 10% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor que contiver o lote lembrado.

II - Aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m², que atingirem área superior a 5.000 m², será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 20% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do Setor que contiver o lote lembrado.” (SÃO PAULO, 2001)

Diferentemente dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, que apresentam uma série de incentivos orientados ao desenvolvimento de uma cidade mais caminhável e segura ao pedestre, as definições quanto ao desenho urbano feitas pela lei que define a OUCAE restringem-se às intervenções promovidas pelo poder público, como as obras viárias e o projeto da Via Parque. À exceção da obrigatoriedade de doação de área para o alargamento das calçadas, não existe qualquer interferência quanto ao projeto dos empreendimentos desenvolvidos pela iniciativa privada dentro do perímetro da Operação Urbana.

Nesse aspecto, verifica-se que a primeira proposta de Operação Urbana para a região da Água Espreiada, durante a gestão Luiza Erundina (1989 – 1992), era mais cuidadosa, prevendo a regulação da produção imobiliária através de parâmetros muito mais alinhados aos atuais objetivos do PDE do que o projeto de 2001, em que as obras viárias tornam-se a maior prioridade. Segue, abaixo, um trecho do texto que apresenta o desenho urbano esperado para a Avenida Água Espreiada.

“Calçadas largas protegerão os pedestres do tráfego e os usos comerciais e de lazer serão incentivados nos pavimentos térreos. O canteiro central abrigará sete parques, somando 150.000 m² de equipamentos de lazer. Ao longo da Avenida Água Espreiada, as novas edificações seguirão diretrizes de um projeto de espaço público, definido pelo alinhamento e gabaritos das edificações, recuos laterais e frontais, tipo de ocupação do pavimento térreo, linhas de referências visuais, formação de perspectivas, criação de espaços semipúblicos, tomando como base a capacidade do campo visual humano e as sensações resultantes. No restante da área, as diretrizes urbanísticas compatibilizarão a nova paisagem construída ao entorno” (EMURB, 1992, p.19)

A ausência de regulação nesse sentido, somando-se aos incentivos ao remembramento de lotes, permitiu o desenvolvimento de empreendimentos com uma morfologia muito diferente da que é almejada pela legislação urbanística atual, com a construção de grandes condomínios residenciais fechados para as ruas, sobretudo no Setor Chucri Zaidan. Esse perfil de produto imobiliário, segundo Pádua (2015), é comumente observado em antigas regiões industriais, que se tornam visadas devido à disponibilidade de grandes terrenos e à possibilidade de adensamento. Ele destaca, ainda, que esse processo geralmente demanda uma profunda reestruturação do espaço, como a promovida pelos projetos de operação urbana.

“Portanto, a fim de constituir uma frente de valorização é preciso, se não produzir um novo lugar, ao menos forjar aquele que seja propício para a chegada de uma população com maior poder de consumo. Uma população que irá ‘consumir o lugar’ [...] Empreende-se um esforço muito grande nesse sentido, que envolve, inclusive, recursos públicos na produção do lugar, na instalação de infraestrutura para suportar seu conseqüente adensamento, pois são incorporados por operações urbanas que buscam ‘requalificar’ essas regiões, decadentes do ponto de vista econômico” (PÁDUA, 2015, pp. 145 – 146)

O resultado disso tudo, por fim, é o surgimento do que o autor chama de “condomínios-clubes”, diferenciados não só pelas grandes áreas de terreno, mas pela variedade de equipamentos internos, que vão desde áreas de lazer a condomínios comerciais, contíguos ou no mesmo edifício, com o objetivo de unir moradia, trabalho e todo tipo de necessidades em um só lugar. Ao criarem uma cidade em seu interior, contudo, esses empreendimentos de alto padrão negam o urbano ao invés de integrar-se ao bairro,

criando espaços restritos e que vão totalmente contra os objetivos hoje propostos pelos EETU a pelas diretrizes do PDE como um todo.

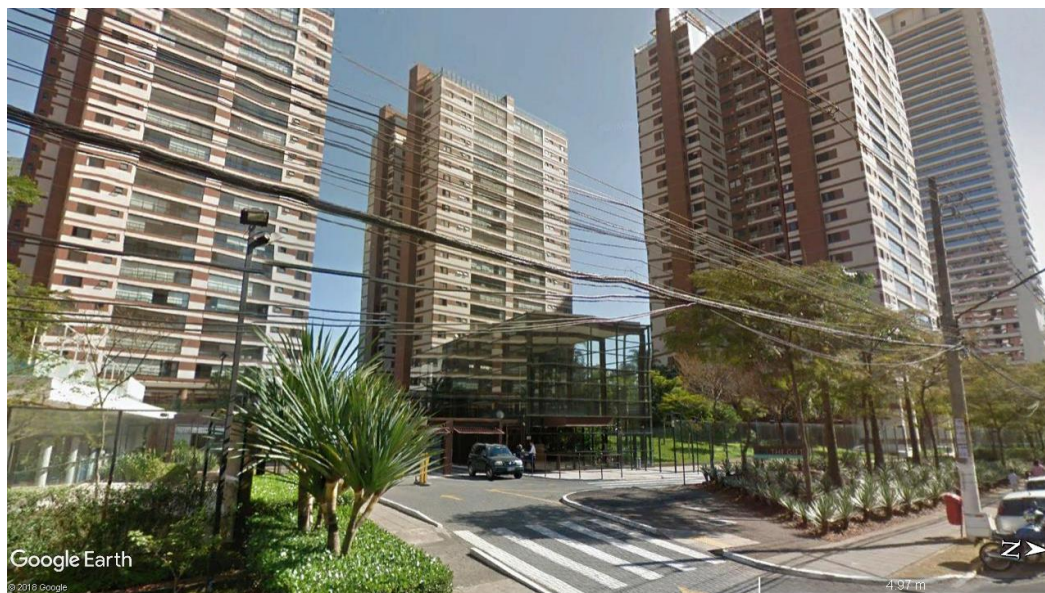


Imagem 2: Condomínio The Gift Granja Julieta, no Setor Chucru Zaidan. Fonte: Google Earth, 2018



Imagem 3: Condomínio The Gift Granja Julieta, no Setor Chucru Zaidan. Fonte: Yuny Incorporadora

Em 2011, a SP Urbanismo apresenta um Plano Urbanístico Complementar para o Setor Chucri Zaidan (Lei nº 16.975/2018), no qual reconhece a manutenção do antigo padrão industrial, caracterizado pelos grandes lotes, como um problema a ser enfrentado. A proposta tem como um de seus principais objetivos a ampliação da oferta de áreas públicas, e afirma-se que: “Para uma área onde foi identificada a necessidade de abertura de novas vias para qualificar a circulação de veículos e pedestres e onde são raras as áreas verdes públicas, **não é desejável que o adensamento se materialize numa sucessão de grandes empreendimentos encerrados em seus muros de divisa**” (SP URBANISMO, 2011, grifo original).

As soluções propostas como forma de solucionar o problema e/ou orientar o desenvolvimento dos próximos empreendimentos, no entanto, são bem menos incisivas do que as exigências feitas nos EETU. A fim de viabilizar a ampliação de oferta de áreas públicas, apresenta-se a possibilidade de doações por parte dos proprietários privados, através de um Plano de Compensação. Em troca, estes receberiam a área equivalente em potencial adicional de construção. Além disso, exige-se que os novos empreendimentos prevejam passagens de pedestres com pelo menos 6 metros de largura quando as faces da quadra excederem 100m, evitando a existência de enclaves fortificados.

CONCLUSÕES

Um dos objetivos deste artigo é evidenciar que, embora se aproximem em alguns aspectos, as Operações Urbanas Consorciadas e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana são instrumentos de naturezas diferentes, assim como os mecanismos de financiamento nos quais eles se baseiam – os Certificados de Potencial Adicional de Construção e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, respectivamente.

Enquanto as OUCs promovem transformações urbanísticas localizadas, o que acaba intensificando a concentração de estruturas em algumas áreas da cidade, os Eixos têm caráter mais distributivo, visando reverter o modelo de estruturação urbana. São duas as formas com que, teoricamente, isso seria visibilizado: em primeiro lugar, orientando o desenvolvimento imobiliário em áreas próximas à rede de transporte estrutural, reequilibrando a distribuição entre moradia e emprego; e, em segundo lugar, através da arrecadação da outorga onerosa, que é destinada ao Fundurb e aplicada em toda a cidade, sobretudo em investimentos em mobilidade e habitação de interesse social.

O que se verifica, todavia, é que ambas as estratégias enfrentam obstáculos. Quanto à orientação do desenvolvimento imobiliário, a tendência é de que o investimento nos Eixos só seja atrativo nas áreas onde já existe interesse de mercado, assim como ocorre com as Operações Urbanas. Os incentivos urbanísticos não seriam suficientes, nesse sentido, para promover a criação de novos vetores de expansão e desenvolvimento urbano. Já quanto à redistribuição da valorização imobiliária através do Fundurb, é preciso considerar que a arrecadação de mais recursos, por si só, não garante a diminuição das desigualdades

socioespaciais, dependendo também do tipo de ação, localização e perfis sociais privilegiados (FUNARI, 2016).

No caso da Água Espreada, especificamente, os Eixos adjacentes à Operação Urbana apresentam grande potencial de atração do mercado imobiliário, sobretudo nos distritos onde se concentram, também, o maior número de adesões privadas por meio da compra de CEPACs, como Santo Amaro, Itaim Bibi e Campo Belo. O potencial de transformação ao longo desses eixos, portanto, é mais no sentido morfológico – com os incentivos à verticalização, ao uso misto e à fachada ativa – do que social, uma vez que o instrumento carece de mais mecanismos de inclusão.

Algumas alterações feitas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/2016), posterior ao PDE, devem ser mencionadas como obstáculos à democratização da provisão habitacional nos Eixos. Isso porque seu art. 174 flexibiliza, pelo prazo de 3 anos, o número de vagas de estacionamento não computáveis para usos residenciais, além de aumentar a cota parte máxima de 20 para 30m² de terreno por unidade residencial nos Eixos.

“Na prática, para um projeto que faz uso do coeficiente de aproveitamento máximo, esta alteração significa que a área computável máxima por unidade passou de 80m² para 120m² (o que não corresponde à área efetiva da unidade, uma vez que pode incluir eventuais áreas computáveis destinadas ao uso comum ou de apoio e não considera as áreas não computáveis internas às unidades), ou seja, resultando unidades habitacionais maiores com duas vagas de estacionamento não computáveis por unidade, ao invés de uma, como regado pelo Plano Diretor Estratégico. Tal alteração influencia diretamente no público alvo do empreendimento, prejudicando a provisão de moradia para classes mais baixas nos Eixos.” (SOUZA; SEO; YAMAGUTI, 2017)

Trata-se de uma flexibilização provisória, justificada como uma forma de melhorar a aceitação dos Eixos no mercado, mas cujos impactos são imprevisíveis, uma vez que o art. 162 da mesma lei garante o direito de protocolo. Sendo assim, as transformações sociais ensejadas pelo instrumento dificilmente serão visíveis a curto prazo, e, no caso dos Eixos adjacentes à OUCAE, os empreendimentos que ali se desenvolverem nesse período poderão estar desfrutando de parâmetros urbanísticos diferenciados – como o C.A máximo igual a 4,0 – e em uma localização já privilegiada e visada pela iniciativa privada, sem contanto ter que proceder à compra de CEPACs ou construir apartamentos de padrão considerado inferior ao predominante na área. O potencial dos EETU de reduzirem desigualdades socioespaciais, nesse caso, ficaria restringido à aplicação de recursos do Fundurb em áreas da cidade que sejam de fato prioritárias para o desenvolvimento urbano.

Segundo Nobre (2016, p. 209), a obrigatoriedade de investimento de 30% desses recursos na aquisição de terrenos para HIS e de 30% em mobilidade garante que 60% dos recursos sejam investidos em objetivos que coadunam com os objetivos dos eixos, mas é necessário aprimorar ainda mais a implementação desse instrumento. Isso porque, ao se

analisar os investimentos do Fundurb nos últimos anos, constata-se que os outros 40%, não destinados ao transporte coletivo e à HIS, foram gastos pelas secretarias de modo distinto. “Enquanto a SMSP privilegiou as obras de estruturação e qualificação urbana da periferia, a SMC concentrou quase 80% dos seus recursos em obras e equipamentos culturais no centro expandido. Dessa forma, sugere-se, além da destinação de 60% dos recursos já definidos pelo PDE, a adoção de algum outro indicador socioeconômico que priorize os projetos de investimentos nas áreas mais carentes da cidade, principalmente para os 40% restantes.” (NOBRE, 2016, p. 209)

Posto isso, conclui-se que, a despeito das divergências quanto à proposta de desenho urbano, a implementação dos Eixos que atravessam ou tangem a OUCAE tende a manter o padrão dos empreendimentos que vêm sendo produzidos no contexto da operação urbana, alterando-se pouco ou nada o público-alvo nos novos lançamentos, pelo menos nos primeiros anos de sua aplicação. A maior interferência entre os dois instrumentos, portanto, se dá no âmbito dos EETU, para os quais a operação urbana se impõe claramente como um empecilho à consecução de seus objetivos. Embora ainda não se possa afirmar com certeza se a implementação desses Eixos diminui o interesse por CEPACs, a mera coexistência desses dois mecanismos no Plano Diretor já é, por si só, contraditória, na medida em que as OUCs delimitam perímetros onde não existe arrecadação de OODC, e sim um modelo de captura da valorização imobiliária que, ao invés de ter efeito redistributivo, atua na intensificação de desigualdades socioespaciais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estatuto da Cidade (2.001). Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2.001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 30 nov. 2018.

CASTRO, Luís G.R. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar?* Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CUENYA, Beatriz; CORRAL, Manuela. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, v.37, n.111, pp. 25-45, 2011.

EMURB; TECNOSAN Engenharia s/c Ltda. *Estudo de Impacto Ambiental – EIA Operação Urbana Consorciada Água Espriada – complementações e conclusões*. São Paulo, setembro de 2003

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espriada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FUNARI, Armando P. Padrões de concentração de estruturas em São Paulo – Quais perspectivas para a transformação urbana? (53-100). In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (Editores). *Eixos de Estruturação e Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, n. 39, p.48-64, 1996.

LEITÃO, Karina, FERREIRA, Lara et alii. *Observando de perto o caso Água Espraiada*. São Paulo, FAUUSP, 2017.

MALERONKA, Camila. *Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: Um Estudo sobre as Potencialidades do Instrumento "Operação Urbana Consorciada" à luz da experiência paulistana*. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João S.W. 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, 2002, pp. 215-250.

NOBRE, Eduardo A.C. Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. *Cadernos IPPUR*, v.23, n.1, pp 203-219, jan./jul. 2009.

_____. Recuperação da Valorização Imobiliária para Financiamento da Transformação Urbana. (161-215). In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (Editores). *Eixos de Estruturação e Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

REZENDE, V.F. et al. Outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, pp. 51-71, nov. 2009.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implementação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 2001, p.2.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.975, de 3 de setembro de 2018. Aprova o Plano Urbanístico Complementar do Setor Chucri Zaidan da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos Distritos de Santo Amaro e Itaim Bibi, altera a Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 4 set. 2018, p.1.

SOUZA, Amanda P.; SEO, He N. K.; YAMAGUTI, Rosana. Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: possibilidades e lacunas. *XVII ENANPUR*. São Paulo, 2017.

SP-URBANISMO. Diretoria de Desenvolvimento e Gestão das Operações Urbanas. *Caderno Operação Urbana consorciada Água Espraiada*. PMSP, 2016

SP-URBANISMO. Diretoria de Desenvolvimento e Gestão das Operações Urbanas. *Plano Urbanístico Complementar Chucri Zaidan*. PMSP, 2011

VILLAÇA, Flavio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, edição do autor, 2005.

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Fapesp, 2001.

VILARIÑO, Maria C. *Operação urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.