

LUCAS ALONSO

***Recuperação de mais-valias fundiárias como recurso para intervenções urbanas:
avaliação das Operações Urbanas de São Paulo***

Monografia de bacharelado em Economia

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Maio de 2012

LUCAS ALONSO

*Recuperação de mais-valias fundiárias como recurso para intervenções urbanas:
avaliação das Operações Urbanas de São Paulo*

Monografia submetida à apreciação de banca examinadora do Departamento de Economia, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, elaborada sob a orientação do Professor Ricardo Carlos Gaspar.

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Maio de 2012

Esta monografia foi examinada pelos professores abaixo relacionados e aprovada com nota final _____ (_____).

Autorizo a disponibilização desta monografia na Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da PUC - São Paulo, para consulta pública e utilização como referência bibliográfica, mas sua reprodução total ou parcial somente pode ser feita mediante autorização expressa do autor, nos termos da legislação vigente sobre direitos autorais.

São Paulo, ____ de _____ de _____ Assinatura: _____

Dedico àqueles que, há 25 anos, contraíam núpcias em minha homenagem.

Meu sincero obrigado a

Fabiana e Célio, por terem viabilizado moral e
financeiramente esta etapa que estou cumprindo;

Gabriela e Anaclara, pela cumplicidade ao longo deste caminho;

Viviane e Lucimara, pela parceria nestes nove semestres;

e Soraia, pelo apoio de sempre e pela ajuda com os mapas.

*Que falta nesta cidade? Verdade.
Que mais por sua desonra? Honra.
Falta mais que se lhe ponha? Vergonha.*

*O demo a viver se exponha,
por mais que a fama a exalta,
numa cidade, onde falta
Verdade, honra, vergonha.*

*Quem a pôs neste socrócio? Negócio.
Quem causa tal perdição? Ambição.
E o maior desta loucura? Usura.*

*Notável desventura
de um povo néscio, e sandeu,
que não sabe, que o perdeu
Negócio, ambição, usura.*

(...)

*A Câmara não acode? Não pode.
Pois não tem todo o poder? Não quer.
É que o governo convence? Não vence.*

*Quem haverá que tal pense,
que uma Câmara tão nobre
por ver-se mísera, e pobre
Não pode, não quer, não vence.*

Gregório de Matos, “Epílogos” (1690?)

ALONSO, L. *Recuperação de mais-valias fundiárias como recurso para intervenções urbanas: avaliação das Operações Urbanas de São Paulo*.

São Paulo - SP, 2012. Monografia de Bacharelado - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Este trabalho discute a recuperação de mais-valias fundiárias, isto é, a necessidade de o Estado captar os sobrevalores gerados pelo processo de urbanização e apropriados por detentores de parcelas do solo urbano, e devolvê-los à sociedade.

Para isso, toma como objeto de estudo as quatro operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo, analisando seu desempenho enquanto instrumento de arrecadação de recursos e a forma como estes são devolvidos à coletividade, dona destes recursos, dado que a urbanização é possível graças ao esforço que realiza ao financiar, através de tributos, a construção deste espaço.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – A MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA	11
1.1 A mercadoria terra, seu valor e seu preço	11
1.2 O valor e o preço do solo urbano	13
1.3 O processo de valorização fundiária urbana	14
1.4 A necessidade de recuperar a valorização fundiária urbana	17
CAPÍTULO II – A RECUPERAÇÃO DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA	20
2.1 O Estado como agente da recuperação da mais-valia fundiária	20
2.2 Instrumentos tributários para captação da mais-valia fundiária urbana	24
a) O IPTU	25
b) O IPTU progressivo no tempo	27
c) As contribuições de melhoria	29
2.3 Instrumentos urbanísticos para redistribuição dos benefícios da urbanização	30
a) A outorga onerosa	30
b) As operações urbanas	32
CAPÍTULO III – AS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS VIGENTES EM SÃO PAULO	38
3.1 Breve histórico da utilização do instrumento “operação urbana”	38
3.2 Operação urbana Água Branca	40
3.3 Operação urbana consorciada Água Espraiada	43
3.4 Operação urbana Centro	48
3.5 Operação urbana consorciada Faria Lima	51
CAPÍTULO IV – ANÁLISE DAS OPERAÇÕES URBANAS DE SÃO PAULO	56
4.1 Água Espraiada e Faria Lima: a serviço da especulação imobiliária	56
4.2 Água Branca e Centro: potencial subutilizado	61
4.3 Críticas e sugestões para a gestão das operações urbanas	65
CONCLUSÃO	66
ÍNDICE DE TABELAS	69
ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS E FIGURAS	70
SIGLÁRIO	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72

INTRODUÇÃO

Uma cidade não é apenas um conjunto de edificações espaçadas por vias de tráfego. Dentro destas edificações, vivem, trabalham, estudam pessoas, que se deslocam por essas vias entre as atividades diárias que dão sentido à vida que levam. A cidade, portanto, não é um mero espaço físico, mas parte integrante deste cotidiano de ir e vir, de trabalhar, estudar, de viver.

O espaço urbano é, então, uma grande propriedade coletiva, de direito irrevogável de posse de todos os cidadãos. Porém, a forma como cada um destes cidadãos usufrui desta propriedade nem sempre é justa. Sua mercadorização o transforma em bem negociável, o que vincula sua fruição ao poder de compra de um indivíduo – quanto maior, mais usufruirá deste bem, seja comprando ou alugando propriedades maiores, deslocando-se através de transporte individual, acessando serviços e equipamentos disponíveis onde se localiza.

A urbanização sem freios, sem planejamento, operada pelo mercado, carrega em seu desenho esta enorme rasura: a desigualdade social intrínseca ao capitalismo está expressa na forma como a cidade cresce e se desenvolve, ilustrada pela segregação socioespacial, isto é, a separação no espaço entre classes sociais distintas, o privilégio espacial de que gozam as classes de renda superior *versus* a necessidade muitas vezes não suprida das classes inferiores de moradia digna, mobilidade, acesso a bens e serviços públicos, entre outros elementos fundamentais à vida humana.

Este dilema exige a intervenção do Estado nos mercados fundiário e imobiliário, o que ocorre de diversas formas, principalmente via instrumentos tributários e urbanísticos. Este trabalho apresentará os argumentos que justificam esta intervenção, explicará a forma como ela ocorre, isto é, como são concebidos e aplicados estes instrumentos, e avaliará seus resultados na prática, escolhendo a cidade de São Paulo como cenário para este estudo.

O capítulo I discutirá, sob a influência da teoria marxista de valor, a formação do valor e do preço do solo urbano, a relação entre os processos de urbanização e de valorização do solo, as contradições contidas nesta relação, e a necessidade de atuação do Estado no combate a estas contradições.

O capítulo II analisará, sob a luz da Teoria das Finanças Públicas, o desempenho da função do Estado enquanto agente da captação da valorização fundiária urbana. Será mensurada a capacidade arrecadatória dos instrumentos dos quais o Estado lança mão,

sua adequação aos princípios de equidade que esta teoria preconiza, e, em seguida, analisada a forma como os recursos gerados são efetivamente devolvidos à sociedade sob a forma de investimentos no desenvolvimento do espaço urbano no município paulistano.

Nos capítulos III e IV, serão analisados os resultados quantitativos e qualitativos da prática do instrumento “operações urbanas”, objeto deste estudo, relacionando seu poder de arrecadação com sua função urbanística, de onde se pretende extrair conclusões mais precisas acerca da efetividade da recuperação dos sobrevalores gerados pelo processo de urbanização e de sua devolução à sociedade sob a forma de requalificação do espaço urbano.

Este trabalho parte da hipótese inicial de que, em São Paulo, os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, em especial as operações urbanas, objeto em questão, cumprem com sua função arrecadatória, mas nem sempre estão afinados ao cumprimento da função social do solo urbano, o que representaria efetivamente a indenização à sociedade pela apropriação privada dos benefícios gerados pela coletividade.

Em outras palavras, assume-se, a princípio, que, a despeito de sua eficiência enquanto forma de captar de recursos, as operações urbanas não estão atingindo todos os efeitos que poderiam e deveriam atingir, graças a um desencontro entre a capacidade de arrecadação e o objetivo de combater os malefícios que a apropriação privada do espaço gerou ao longo dos anos, como a segregação socioespacial, a gentrificação, o controle de acessibilidades por parte das classes sociais mais altas, a dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, em suma, a fruição desigual, injusta, do espaço urbano por toda sua população.

CAPÍTULO I – A MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA

1.1 A mercadoria terra, seu valor e seu preço

A terra, enquanto espaço natural, físico, não é fruto de trabalho humano. Sendo assim, não possui, *a priori*, valor de troca, já que este valor é definido pelo tempo de trabalho social médio necessário à produção de um bem, isto é, pela quantidade de horas que um bem leva para ser produzido. Contudo, conforme analisou Marx, a terra contém em si valores de uso, quais sejam: suas funções de instrumento de produção e de suporte passivo aos meios de produção, de circulação e de consumo (VILLAÇA, 2005).

A atribuição de um valor à terra tem origem no reconhecimento do direito à sua apropriação particular, isto é, na instituição jurídica da propriedade privada, o que a converte em bem privatizado e transferível, ou melhor, em mercadoria. A partir daí, o acesso a este bem se dá por meio de compra e venda, condicionado, portanto, pelo poder de compra de seus consumidores potenciais (PRADO, 1991).

No Brasil, esta transformação ocorre em meados do século XIX. O período é marcado por transformações socioeconômicas que introduzem no país relações capitalistas no modo de produção, como a pressão pela abolição da escravidão e estímulo ao trabalho livre, o desenvolvimento comercial e a acumulação de capital. As terras, até este momento, eram de propriedade da Coroa, e para obtê-las era necessário solicitar que esta as doasse, o que ocorria de acordo com o status social e os serviços prestados pelo solicitante à Coroa. Também era possível vir a ser dono de terras através da distribuição de sesmarias, sistema no qual o requerente torna-se proprietário comprovando seu uso por no mínimo três anos. De qualquer forma, o caráter gratuito da obtenção de terras fazia com que elas não representassem riqueza (COSTA, 1977).

No contexto de substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, e da “importação” de mão-de-obra europeia, constata-se, em acordo com o observado por Marx em sua “Moderna Teoria da Colonização”, que onde há fácil acesso a meios de produção, como a terra, não há oferta suficiente de força de trabalho, dado que os trabalhadores livres tem a opção de produzir para subsistência ou mesmo para o comércio, em detrimento de vender suas horas de trabalho. No caso brasileiro, a carência de mão-de-obra seria sentida nas fazendas produtoras de café, setor econômico mais dinâmico do país na época. É então que, de acordo com Costa (1977), a elite

econômica brasileira estimula a revisão da política de terras até então praticada, entendendo que o obstáculo ao seu acesso forçaria os trabalhadores a venderem sua força de trabalho.

Assim, em 1850 é aprovada a Lei de Terras, que anula as formas anteriores de acesso a elas, como a doação e a ocupação, restringindo sua alienação ao ato de compra, por um preço alto o suficiente para reservar este novo mercado às camadas mais altas da sociedade, e gerar recursos para subsidiar a imigração da mão-de-obra europeia que viria a substituir os escravos. Neste momento, também é proposto um imposto sobre a propriedade territorial, baseado no tamanho da propriedade, para forçar seu uso produtivo (COSTA, 1977).

Portanto, a restrição do acesso à terra no Brasil, ou melhor, sua elitização, remonta ao século XIX, quando esta se converte em mercadoria. Porém, uma mercadoria peculiar, por não ter a terra um valor de troca intrínseco como as demais mercadorias, uma vez que não foi produzida por trabalho humano, ou seja, não há horas de trabalho cristalizadas em sua produção.

O preço pelo qual a terra será transacionada, então, não será definido como o dos demais bens, isto é, levando em conta seu custo de produção - inexistente no caso de um bem que não resulta de atividade produtiva -, e variando de acordo com a relação entre sua oferta e demanda - já que não há lei regulando a oferta de bens não produzidos. “É a procura que suscita o preço da terra e não o encontro entre 'produtores' e compradores do solo no mercado” (RIBEIRO, 1981, p. 32).

Seu preço será determinado apenas por sua demanda, isto é, por quanto os agentes capitalistas estarão dispostos a pagar para deter o direito à propriedade (SINGER, 1979). “Não é o consumidor final, orientado pelas suas preferências e considerando a utilização do solo, que determina o preço da terra, mas sim a demanda capitalista por terra” (RIBEIRO, 1981, p. 46).

A demanda por parcelas do solo formar-se-á levando em conta características como a infraestrutura, os equipamentos e os serviços dos quais usufrui - valores de uso do espaço construído que se convertem em preço no mercado, uma vez que são, estes sim, socialmente produzidos.

Desta forma, partindo de um referencial extrínseco, determinado por sua demanda, o preço de uma parcela de solo oscilará de acordo com os valores de uso de que dispõe, ou, em outras palavras, de acordo com as vantagens que apresenta em

relação às demais parcelas de solo disponíveis. Ou ainda, como resumiu Ribeiro (1981, p. 32), “os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo”.

1.2 O valor e o preço do solo urbano

No que concerne especificamente ao espaço urbano, Lojkin (apud VILLAÇA, 2005) acrescenta à definição de Marx um terceiro valor de uso do solo, qual seja: sua capacidade de aglomerar, ou de "combinar socialmente", meios de produção e de reprodução de dada formação social, o que definiu como "socialização das condições gerais de produção". Segundo o autor, o espaço urbano carrega consigo a capacidade de “fazer com que se relacionem entre si os diferentes elementos da cidade”, articulando equipamentos e serviços de uma forma que facilita e otimiza seu acesso e usufruto.

Já Villaça (2005) entende esta característica não como uma propriedade natural da terra urbana, mas como um valor de uso produzido, possível graças ao “trabalho coletivo dispendido na construção da cidade”, cujas horas definirão seu valor.

(...) o desenvolvimento econômico não está apenas relacionado à produção do espaço urbano, mas é parte integrante dele. (...) o urbano é entendido como “lugar”, como base da reprodução do capital, como parte integrante do processo de acumulação e, portanto, sujeito às leis do valor. (VILLAÇA apud SOMEKH, 1987, p. 48)

O autor prossegue sua análise destacando os efeitos da aglomeração como geradores do maior valor de uso que a terra urbana pode conter: a acessibilidade. O acesso que dada localização dá ao conjunto de serviços urbanos está ligado à quantidade de trabalho contida em sua produção, o que determinará seu valor, que será diferente dos valores das demais localidades. “Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para (...) produzir a cidade inteira da qual a localização é parte” (VILLAÇA apud GASPAR, 2009, p. 76).

O adquirente de um dado espaço, conforme analisou Lefebvre (apud VILLAÇA, 2005) adquire um valor de uso, pois “detém” uma distância, que interliga seu lote às demais localidades. Santos (apud VILLAÇA, 2005, p. 75) concorda, e vai além refletindo que “cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como (...) cidadão depende de sua localização no território”.

A importância da localização na determinação do preço do solo urbano revela que a utilidade do solo não se restringe às características internas das construções que nele se baseiam, mas também à articulação espacial entre os objetos imobiliários que sua localização propicia (RIBEIRO, 1981).

Sendo assim, para além do valor de uso da infraestrutura, dos equipamentos e serviços ofertados em dado espaço, a utilidade gerada pela acessibilidade da qual certa parcela de solo é dotada é o fator que mais pesa sobre a formação do valor da terra urbana, e, por consequência, de seu preço, já que uma maior acessibilidade provocará maior demanda.

Como a localização é um valor de uso irreproduzível - não é possível haver dois terrenos com a mesma localização -, a apropriação de uma dada localidade constitui-se em seu monopólio. O preço da terra urbana incluirá, então, dois componentes: seu preço de produção, ou melhor, da produção dos valores de uso disponíveis em seu entorno; e o preço de monopólio, prerrogativa de quem dela se apropria (VILLAÇA, 2005).

O monopólio permite aos que dele dispõem cobrar um preço mais elevado por estas mercadorias e serviços, acima dos preços praticados em mercado concorrencial, o que gera então a chamada renda de monopólio, diferencial em relação aos que não dispõem deste privilégio locacional. (SINGER, 1979, p. 27)

1.3 O processo de valorização fundiária urbana

A produção contínua de valores de uso no espaço é característica intrínseca dos grandes centros urbanos, onde há necessidade crescente de provisão de infraestrutura que atenda às demandas de uma população e produção em expansão, ou melhor, que seja capaz de oferecer condições mínimas de vida aos seus habitantes e dar suporte a fluxos de pessoas, bens e serviços cada vez mais intensos.

A construção de equipamentos hospitalares ou educacionais, a abertura de novas vias, a criação e expansão de linhas de trem ou metrô, em suma, o crescimento da oferta de serviços urbanos provoca transformações qualitativas, quantitativas e locacionais em dado espaço (RIBEIRO, 1981), dotando-o de características que modificam seu uso e, conseqüentemente, lhe agregam valor.

O solo urbano adquire valor por fatores que lhe são externos: a localização relativa dentro dos vetores de crescimento de uma cidade, a pressão da demanda por áreas construídas, e, finalmente, o potencial construtivo que lhe é outorgado pela legislação urbana. (SEMPA apud GASPAR, 2009, p. 79)

Sendo o solo urbano um “receptáculo de contínua acumulação de trabalho humano criador de valor” (CAMPOS FILHO apud VILLAÇA, 2005, p. 75), a tendência é a de que seu preço cresça com o avanço do processo de urbanização, isto é, conforme são promovidas mudanças de uso ou transformações no espaço urbano.

Campos Filho (apud VILLAÇA, 2005) cita resultados de pesquisas empíricas que corroboram com a proposição desta tendência: o preço médio da terra, em valor real, passou do índice 100 em 1903 para 867 em 1978 em São Paulo (mais do que octuplicou em setenta e cinco anos); no Rio de Janeiro, cresceu de 100 em 1957 para 376 em 1976 (quase quadruplicou em apenas dezenove anos).

A valorização em termos monetários do solo urbano não tem necessariamente correspondência imediata com o montante investido na infraestrutura urbana, tampouco com o valor agregado pelas edificações que o solo baseia (GASPAR, 2009). O valor excedente gerado deriva somente destas transformações quantitativas, qualitativas e locacionais que certas parcelas do solo sofrem, valores de uso resultantes de atividade produtiva. Conforme observou Gaspar (2009, p. 76), “o produto do trabalho humano na cidade confere valor à aglomeração”.

As transformações pelas quais um dado espaço passa são resultado do investimento do Estado na produção da cidade, financiadas através de sua receita. Sendo assim, a urbanização é fruto de um processo coletivo, levado a cabo por esforço social, dado que a receita do Estado é composta pelos impostos arrecadados de sua população.

Apesar de ser fruto do esforço coletivo, os benefícios gerados pelo processo de urbanização, em geral não planejado e subjugado à lógica do capital, distribuem-se de forma injusta pelo território urbano em consequentemente, por seus habitantes.

(...) as poucas áreas que recebem melhoramentos públicos, que em geral (...) são as áreas mais centrais, supervalorizam-se pela enorme diferença de qualidade que oferecem face às áreas periféricas. (CAMPOS FILHO apud PRADO, 1991, p.20)

É aí que se encontra o principal conflito concernente à urbanização: a oposição entre a função social do solo urbano, de atendimento às necessidades básicas de todo cidadão, desde o direito à habitação até o acesso a transportes e demais serviços públicos; e o usufruto de sua propriedade privada, ou melhor, a apropriação particular de vantagens locacionais, geradas mas não usufruídas pela coletividade.

Para além do privilégio locacional de que gozam, a estes proprietários também

caberá o lucro que o processo de urbanização agregará a suas propriedades, dado que o incremento de valor gerado por este processo soma-se ao valor inicial do patrimônio em questão. O proprietário particular de terras urbanas será beneficiário final de toda a valorização que a construção da cidade agrega ao seu patrimônio, cujo valor monetário cresce sem que para isso este proprietário tenha despendido qualquer recurso ou esforço.

A contradição explicada pelo conceito de mais-valia do trabalho, produzida pelo trabalhador, mas extraída destes pelos donos dos meios de produção, também é válida para a mais-valia fundiária, a valorização gerada pela coletividade e absorvida pelos donos de terras.

A urbanização, portanto, os beneficia duplamente: tanto em relação à acessibilidade de que usufruem, quanto na renda diferencial que obterão com a valorização monetária da terra que possuem. “O crescimento dos preços do solo urbano é a expressão paradigmática de uma vantagem privada e unilateral que emerge de um processo coletivo, a urbanização” (GASPAR, 2009, p. 74).

O valor excedente gerado pelo processo de urbanização também se caracteriza como um dos campos mais rentáveis para especulação financeira, uma vez que o direito à propriedade privada inclui também direito à renda sob a forma de aluguel e de fluxos relacionados a aplicações em bolsa de valores (CHESNAIS apud GASPAR, 2009).

Conforme o valor da terra se eleva, seu acesso torna-se mais difícil para parcela cada vez maior da população, o que significa a concentração da terra em mãos de poucos proprietários. O poder de monopólio conferido a estes proprietários é assim fortalecido, o que os permite cobrar preços cada vez maiores pela mercadoria que possuem, restringindo ainda mais o acesso à terra.

Enquanto os proprietários privados de parcelas de solo urbano detêm as melhores localidades e tem seu capital sob constante processo de valorização, resta às populações mais pobres localizarem-se nas zonas pior servidas de infraestrutura e serviços urbanos, em geral periféricas, exacerbando o processo de segregação social ao qual estão sujeitas as grandes cidades. Acentua-se assim o caráter segregado do processo de urbanização, ou melhor, a “segregação socioespacial”, reflexo no espaço urbano da desigualdade social intrínseca ao capitalismo.

No quadro do capitalismo, a distribuição da população e das atividades econômicas no solo urbano segue a regra básica pela qual quem pode mais,

em termos de poder aquisitivo, melhor se localiza na estrutura das cidades em relação a emprego, à oferta de serviços urbanos, ao comércio e serviços em geral, (...) cultura e lazer. (CAMPOS FILHO apud PRADO, 1991, p.15)

Maricato (apud SABOYA, 2009), analisa que, em uma sociedade capitalista, baseada em relações de privilégio, não se pode esperar que as cidades não tenham a desigualdade como característica, expressa pela ausência ou precariedade de moradia e pela oferta limitada ou estratificada de equipamentos e serviços públicos, fatos que demonstram a vigência de condições insuficientes e discriminatórias - tipicamente capitalistas - de reprodução social do espaço (BARREIRAS, 2009).

A segregação do território urbano caracteriza a cidade capitalista, sendo provocada, essencialmente, pela manutenção da propriedade privada dessa mercadoria peculiar que é o terreno urbano, como a forma dominante de ocupação do espaço. (BONDUKI e ROLNIK, 1979, p. 146)

1.4 A necessidade de recuperar a valorização fundiária urbana

O mercado de terras que se forma a partir da garantia ao direito de sua propriedade é o principal mecanismo gerador dos problemas mais recorrentes das grandes cidades, como hiperconcentração populacional, déficit habitacional, problemas de tráfego, alto custo de equipamentos urbanos, crescimento periférico, entre outros (RIBEIRO, 1981). A apropriação privada do espaço urbano, então, gera resultados que vão contra o “direito à cidade”, conceito preconizado por Henri Lefebvre, que, segundo definição da UNESCO (2005, apud ALVIM e CASTRO, 2010), corresponde à promoção do igual acesso aos benefícios potenciais da cidade por todos os seus habitantes.

Scott et. al. (2001, apud ALVIM e CASTRO, 2010, p. 39) ao analisarem o processo de urbanização contemporâneo, afirmam que “a privatização em um contexto em que o serviço básico universal e a provisão de infraestrutura ainda não foram conseguidos (...) agrava as falhas de mercado, enquanto conduz a serviços valorizados somente para aqueles que já dispõem deles”, aprofundando assim a reprodução da desigualdade social no espaço urbano.

As imperfeições do funcionamento deste mercado, originado pela apropriação particular do solo, acentua a segregação socioespacial e a especulação com os preços fundiários, o que confere aos proprietários de terras urbanas privilégios locacionais e vantagens financeiras cada vez maiores, em detrimento do cumprimento da função

social do solo.

Sendo o montante de serviços urbanos escasso em relação às necessidades da população, o mercado os leiloeira mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores (...) acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles. (SINGER, 1979, p. 36)

Sendo o Estado responsável pelo provimento de grande parte dos serviços urbanos, desempenha papel essencial na determinação do preço da terra urbana e, posteriormente, no controle de sua valorização (SINGER, 1979). “(...) o poder arbitral do Estado o habilita a exercer a função constitucional de garantir a submissão da propriedade privada aos fins sociais, com intervenções consequentes sobre o território” (GASPAR, 2009, p. 82).

Como a arrecadação do governo nem sempre acompanha a velocidade do processo de urbanização, a aplicação de instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária urbana aparece como alternativa para o provimento de recursos públicos (ALMEIDA e MONTE-MOR, 2010).

A solução do conflito social consequente à apropriação e usufruto privado dos benefícios da urbanização contará, assim, com intervenção por parte do setor público, que deve lançar mão de mecanismos que recuperem os incrementos de valor gerados pelo processo de produção do espaço urbano, para posteriormente “redistribuir” a receita captada sob a forma de investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, reduzindo assim as desigualdades locais presentes neste espaço, portanto, a segregação socioespacial à qual sua população está sujeita. “A taxa sobre o valor da terra representa uma indenização ao resto da sociedade pelo privilégio de monopolizar algo que seu proprietário nada fez para criar e cujo valor de mercado é um atributo social e não individual”. (ANDELSON apud GASPAR, 2009, p. 76)

A imposição por parte do Estado de tributos sobre a posse e o uso da terra significa a “retomada pela comunidade, para o uso da comunidade, do valor criado pela própria comunidade” (GEORGE apud GASPAR, 2009, p. 76). Em outras palavras, a captação da mais-valia fundiária urbana visa cumprir com a função social do solo, desempenhando papel redistributivo ao alterar uma determinada repartição social da riqueza produzida (FURTADO apud GASPAR, 2009).

A mais-valia captada constitui fonte de recursos financeiros para novos

investimentos produtivos nas cidades, que requalificarão o espaço urbano ao suprir suas carências de infraestrutura e serviços públicos, corrigindo assim os efeitos de um processo de urbanização marcadamente excludente.

Bartrusis (apud ALMEIDA e MONTE-MOR, 2010), resume a questão ao afirmar que

(...) na medida em que o Estado, por meio de alterações nas normas urbanísticas ou devido a investimentos públicos diretos em uma região, atua de forma a induzir a valorização fundiária, cabe a ele também prover instrumentos que deem conta de recuperar ao menos parte dessa valorização e impedir que recursos advindos da coletividade sejam transformados em ganhos apropriados de forma privada. Mais do que isso, além de recuperar, seria também de responsabilidade do poder público desenvolver programas de redistribuição dos recursos às áreas preteridas de sua atuação.

Justificada a necessidade de o Estado atuar na recuperação dos sobrevalores gerados pelo processo de urbanização e na devolução destes recursos à coletividade, o capítulo que segue analisará o desempenho desta função na cidade de São Paulo, a partir dos referenciais preconizados pela Teoria das Finanças Públicas.

CAPÍTULO II – A RECUPERAÇÃO DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA URBANA

2.1 O Estado como agente da recuperação da mais-valia fundiária

Apesar de reduzir a importância do Estado ao “fato de que o mecanismo do sistema de mercado não pode desempenhar sozinho todas as funções econômicas” (MUSGRAVE, 1980, p. 5), a Teoria das Finanças Públicas esclarece a lógica por trás da concepção dos instrumentos utilizados para a recuperação da mais-valia fundiária urbana.

De acordo com esta teoria, o Estado deve cumprir três funções básicas na condução de sua política fiscal: alocativa, distributiva e estabilizadora. O planejamento urbano inclui a concepção de mecanismos, fiscais ou não, que se enquadrem nas duas primeiras: a função alocativa – a determinação da melhor forma de alocar os recursos arrecadados para perseguir os objetivos definidos por suas leis e políticas de desenvolvimento urbano –; e a função distributiva – dado que a distribuição da renda gerada pelos fatores de produção (capital, trabalho e, no caso em estudo, da terra) geralmente não está de acordo com as necessidades da sociedade, o governo deve realizar ajustes que redistribuam recursos via transferências, impostos e taxas, subsídios ou incentivos fiscais, ou mesmo sob a forma de inversão de recursos.

A decisão sobre como alocar e/ou redistribuir os recursos disponíveis é tomada pelo Estado tendo em vista alguns objetivos: a produção ou provisão de bens públicos ou semipúblicos, a geração de externalidades positivas e a repressão das externalidades negativas.

Um bem público é aquele de consumo indivisível, ou não rival, isto é, um bem cujo consumo por parte de um indivíduo não impede que outros indivíduos também o façam, ou melhor, não exclui outros indivíduos de seu consumo. Em outras palavras, é um bem de cuja produção toda a sociedade se beneficia, mesmo que, eventualmente, alguns indivíduos possam se beneficiar mais do que outros (GIAMBIAGI e ALÉM, 2007). Como exemplos de bens públicos, podem ser citados itens de infraestrutura urbana como a iluminação pública, o saneamento básico ou a pavimentação e o calçamento das vias, bens cujo uso é indiscriminado, desde que estejam disponíveis por todo o espaço público.

A Teoria das Finanças Públicas defende que os bens públicos devem ser produzidos ou provisionados pelo Estado, pois não seriam fornecidos de forma compatível com as necessidades da sociedade através do sistema de mercado (GIAMBIAGI e ALÉM, 2007). Em outras palavras, a ineficiência do mercado justificaria a alocação de recursos públicos para estes setores.

Há também os bens chamados “semipúblicos”. São bens cuja produção ou provisão são possíveis via mercado, porém, os benefícios sociais que geram justificam a presença do Estado nas mesmas atividades (GIAMBIAGI e ALÉM, 2007). São exemplos os setores de educação, saúde, transportes e habitação, nos quais o Estado se insere ofertando escolas e universidades; hospitais públicos; redes de transporte sobre trilhos (metrô, trem etc) ou sistemas viários de transporte (ônibus etc); e habitações de interesse social; entre outros bens que assegurem o acesso de todos os cidadãos aos serviços básicos dos quais necessitam, qualificando o espaço público como propriedade coletiva, de acesso irrestrito e que cumpra com suas funções sociais.

O segundo conceito que pauta a ação do Estado em relação à urbanização é o de externalidades. As ações de indivíduos, de empresas ou do governo geram efeitos que influenciam direta ou indiretamente os demais agentes econômicos, isto é, geram externalidades, sejam estas positivas ou negativas. Um bom exemplo é o investimento do governo em transportes públicos, que, além de expandir a acessibilidade da população a todo o espaço urbano - sua função direta enquanto bem semipúblico -, também gera outros efeitos, como a diminuição da utilização de transportes particulares e, conseqüentemente, redução do tráfego viário e da emissão de gases poluentes na atmosfera, gerando indiretamente resultados positivos para a comunidade, quais sejam, a diminuição do trânsito, a ocorrência de doenças respiratórias, entre outros. O inverso pode ser exemplificado por uma atividade industrial que emita poluentes, gerando uma externalidade negativa ao expor a população a substâncias tóxicas.

A presença do Estado pode ocorrer tanto diretamente, na alocação de recursos para produção ou provisão de bens públicos e semipúblicos ou para atividades que gerem externalidades positivas para a coletividade; quanto indiretamente, no caso da concessão de subsídios ou incentivos financeiros que estimulem o setor privado a investir na produção destes bens ou nas atividades que gerem resultados positivos para a sociedade. No caso das externalidades negativas, o papel do Estado está no desestímulo via multas e impostos que penalizem as atividades que as geram, ou através da

regulamentação das mesmas, isto é, do impedimento legal a procedimentos que prejudiquem a coletividade (GIAMBIAGI e ALÉM, 2007).

Para provisionar bens públicos e semipúblicos, estimular a geração de externalidades positivas e inibir as negativas no contexto da produção e desenvolvimento das cidades, o Estado lança mão, entre outros, de instrumentos redistributivos da renda gerada pelo fator terra, sejam tributários ou urbanísticos, como os impostos progressivos incidentes sobre propriedades ociosas, cobrança de contribuições de melhoria, e a venda de potencial construtivo, que configuram como formas de recuperação da valorização fundiária urbana, penalização do uso especulativo do solo urbano e geração de recursos para a redistribuição social dos benefícios gerados pela coletividade.

O sucesso da intervenção pública no desenvolvimento do espaço urbano também depende, portanto, de que o Estado se fortaleça enquanto instituição, regulamente os mecanismos para recuperação da mais-valia fundiária e, assim, recupere estes sobrevalores de forma eficiente e equitativa e os redistribua investindo em infraestrutura e serviços urbanos, visando ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

Em acordo com estes princípios, é sancionada, em 10 de julho de 2001, a lei federal 10.257, para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira, que versam sobre a política urbana. Segundo o parágrafo único de seu primeiro artigo, “(...) esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. O 4º artigo do Estatuto da Cidade define o “plano diretor” como instrumento para os fins desta lei, e o artigo 41 da mesma lei o torna obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas, e/ou inseridos em áreas de influência de atividades de significativo impacto ambiental.

O plano diretor deve ser composto por um conjunto de princípios que orientem e regras que limitem as decisões dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano (BRASIL apud SABOYA, 2008). Cada município deve determinar, em seu plano diretor, a adoção de instrumentos tributários e urbanísticos voltados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, como os mecanismos de recuperação das mais-valias geradas por ações coletivas e a delimitação de áreas prioritárias para realização de

intervenções urbanas (BERNARDINI e MONTANDON, 2010).

Seguindo esta orientação, é aprovada, em 13 de setembro de 2002, a lei municipal nº 13.430 - o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo. Elaborado de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade, o PDE é considerado um marco institucional para a retomada do processo de planejamento e execução de políticas urbanas na capital paulista. No mesmo ano, são criadas as 31 subprefeituras paulistanas, e nos dois anos subsequentes são elaborados Planos Regionais Estratégicos (PRE) por cada uma destas subprefeituras, o que representa tentativa de descentralização do planejamento urbano municipal. Partindo das resoluções do PDE, os 31 PRE estabelecem objetivos de desenvolvimento urbano específicos para sua área de influência, de acordo com as especificidades locais. Ainda em 2002, são criados os Conselhos de Representantes da Sociedade Civil, mecanismos que visam à garantia da participação popular no processo de desenvolvimento urbano municipal e transparência da gestão pública (BERNARDINI e MONTANDON, 2010).

O aparato legal consolidado pelo PDE, com base no Estatuto da Cidade, significa a “organização de mecanismos que viabilizem o controle social na cidade de São Paulo” (BERNARDINI e MONTANDON, 2010, p. 84), ao implementar e regular instrumentos, tributários ou urbanísticos, que promovam o desenvolvimento municipal e redistribuam seus efeitos, como o disciplinamento sobre o uso e a ocupação do solo, a captação da valorização fundiária, a definição de áreas onde devem ocorrer intervenções e a previsão de inversões diretas por parte do poder público em infraestrutura urbana. No contexto paulistano, a aprovação do PDE visa ao reforço das funções destes instrumentos já utilizados pelo município.

Segundo balanço elaborado por Santos Júnior e Montandon (2011, p. 29), 2.318 dos 5.565 municípios brasileiros (42%) já contavam, no ano 2010, com um plano diretor aprovado. Em uma análise mais aproximada, constata-se que, num universo de 526 planos diretores, das maiores cidades do país, 87% incluíam o parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação, e 71% lançavam mão da outorga onerosa e das operações urbanas, sendo estes os principais instrumentos, tributários e urbanísticos, de captação da valorização fundiária urbana e de adequação da propriedade urbana às suas funções sociais, todos estes constantes do PDE do município de São Paulo.

2.2 Instrumentos tributários para captação da mais-valia fundiária urbana

A Teoria das Finanças Públicas preconiza que um sistema tributário considerado “ideal” deve distribuir o ônus tributário equitativamente, ou seja, o contribuinte deve arcar com impostos proporcionais aos benefícios de que usufrui; deve ser progressivo quanto maior seja o benefício que caberá a este contribuinte; e deve onerar a cada um conforme sua capacidade de pagamento, isto é, deve usar como base de cálculo, preferencialmente, a renda ou a riqueza do contribuinte, de forma que o ônus tributário seja proporcional ao que ele pode arcar (GIAMBIAGI e ALÉM, 2007).

Os impostos sobre a propriedade são amplamente utilizados ao redor do mundo por contemplarem os critérios de equidade, benefício e capacidade de pagamento, uma vez que incidem sobre os proprietários de forma proporcional ao valor e uso de suas propriedades, penalizando mais aqueles que, melhores localizados, beneficiam-se mais da infraestrutura urbana e, tendo propriedades mais caras, detêm o direito sobre maiores fluxos de renda ligados à valorização fundiária.

Já as contribuições de melhoria não só se enquadram nos critérios considerados ideais para a concepção de instrumentos tributários, como estão vinculadas ao próprio fato gerador da cobrança, ou seja, o montante arrecadado paga o benefício do qual o proprietário posteriormente usufruirá. Apesar disso, sua prática no Brasil e, mais especificamente, na cidade de São Paulo, ainda é incipiente, como será exposto adiante.

Apesar de serem instrumentos tributários, de aplicação compulsória, isto é, que geram obrigações aos proprietários urbanos, os impostos sobre a propriedade urbana e as contribuições de melhoria vão além de sua função meramente arrecadatória, funcionando como promotores da realização da função social da propriedade urbana, uma vez que penalizam a apropriação da terra urbana com fins especulativos e recuperam em termos monetários os benefícios propiciados pelo desenvolvimento urbano promovido pelo Estado. A isso se dá o nome de “extrafiscalidade”, a interseção entre seu caráter fiscal e seu papel urbanístico (COSTA apud CYMBALISTA et al., 2004).

Visando à extrafiscalidade, o Estatuto da Cidade inclui, entre suas diretrizes, a orientação de que estes instrumentos tributários sejam utilizados em acordo com os objetivos da política de desenvolvimento urbano municipal, induzindo à realização da função social da propriedade urbana, desestimulando seu uso para fins especulativos,

regulando seu preço e gerando recursos para investimentos capazes de promover o desenvolvimento de infraestrutura no espaço urbano (CYMBALISTA et al., 2004).

Seguindo esta orientação, o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo elenca, como instrumentos tributários para o cumprimento da função social da propriedade urbana, entre outros, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) - em especial, a modalidade de IPTU progressivo no tempo - e as contribuições de melhoria.

a) O IPTU

O artigo 156 da Constituição Federal de 1988 confere aos municípios brasileiros a competência de instituir a cobrança de impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana; a transmissão *inter vivos* de bens imóveis ou do direito sobre eles; e os serviços municipais de qualquer natureza. No primeiro parágrafo do artigo, abre-se a possibilidade de que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) seja progressivo no espaço, isto é, tenha alíquotas diferenciadas de acordo com o valor, a localização e o uso do imóvel (residencial, não-residencial e terrenos).

O IPTU tem como base de cálculo o valor venal de um imóvel, que se constitui na soma dos valores estimados pela prefeitura do município do metro quadrado do terreno e da construção sobre ele edificada, multiplicados pela área total que ocupam. Sobre o valor total estimado, incidirá alíquota definida conforme os princípios dispostos no primeiro parágrafo do artigo 156.

A incidência de alíquota específica sobre o valor da propriedade urbana enquadra a cobrança nos princípios de eficiência tributária preconizados pela Teoria das Finanças Públicas, por definir o montante que cada proprietário deve pagar de forma progressiva em relação ao benefício de que usufrui, isto é, por resultar em um imposto proporcional ao tamanho e valor do patrimônio, seu uso e localização.

Uma crítica recorrente à metodologia de cálculo do IPTU recai sobre a não atualização do valor venal dos imóveis. A constante valorização que o processo de urbanização agrega ao solo urbano não é contabilizada para efeito da cobrança do imposto predial e territorial, o que implica em uma base defasada de incidência, e, consequentemente, menor volume arrecadado.

Apesar disso, Gaspar (2009) afirma que o IPTU cumpre sua função de recuperar os sobrevalores apropriados pelos proprietários de terras urbanas, por representar, nas

grandes cidades brasileiras, parcela expressiva da arrecadação tributária municipal. Segundo balanços orçamentários divulgados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, a arrecadação de IPTU alcançou, em 2010, o montante de R\$ 4.052.142.873,64, o que representa aproximadamente 31% da receita tributária (R\$ 13,1 bilhões) e 14% do total da receita municipal (R\$ 27,7 bi) no mesmo ano. O mesmo se observa no Rio de Janeiro, onde a arrecadação do IPTU somou 1,43 bilhões de reais em 2010, 25% da receita tributária e 11% da receita total do município. Já no Distrito Federal, a arrecadação somou apenas quatrocentos milhões de reais, o que corresponde a 5% da receita tributária e 3% da receita total da unidade da federação, fato atribuído à má administração da cobrança (OLIVEIRA, 2008).

Em 2011, a arrecadação propiciada pelo IPTU aos cofres paulistanos foi ainda maior, somando R\$ 4.531.673.265,55, o equivalente a 30% da receita tributária (R\$ 15 bi) e 14% da receita total obtida pelo município, que superou trinta e dois bilhões de reais.

Os recursos gerados pelo IPTU, assim como dos demais impostos municipais, não são vinculados a investimentos urbanos ou de qualquer outra natureza, representando uma fração da arrecadação municipal total, com a qual serão realizadas despesas diversas. Sendo assim, não é possível avaliar o efeito direto da tributação à propriedade urbana sobre a política de desenvolvimento urbano municipal, a despeito de sua arrecadação destinar-se, entre outras áreas, também à provisão de infraestrutura urbana.

Os demonstrativos de realização de despesas da Prefeitura Municipal de São Paulo relatam que, no ano de 2010, quase 22% do empenho de recursos tributários não vinculados foram destinados ao “aprimoramento da infraestrutura urbana municipal”, somando os investimentos em urbanização (regularização fundiária, recuperação de áreas degradadas etc); transporte (melhorias de mobilidade urbana e integração metropolitana de transportes); habitação (acesso à moradia e urbanização de favelas) e saneamento (expansão e melhorias no sistema de drenagem urbana). Em 2011, os mesmos investimentos representaram 19% do total da despesa não vinculada municipal.

Nos últimos dois anos, os montantes direcionados aos setores de urbanização, transportes e habitação estiveram abaixo apenas dos gastos relacionados a educação, saúde, previdência social e encargos especiais, indicando a importância atribuída à provisão de infraestrutura urbana na partilha dos recursos arrecadados.

Tabela 1 - Despesa não vinculada do município de São Paulo, por função, em reais

DESPESA TOTAL	2010		2011	
	28.761.555.363,83	100%	31.980.228.548,67	100%
Despesas - infraestrutura urbana	6.274.071.822,53	21,8%	6.127.305.112,38	19,2%
Urbanização	2.546.700.735,81	8,9%	3.121.201.268,22	9,8%
Transportes	2.406.447.009,42	8,4%	1.734.283.906,07	5,4%
Habitação	959.799.769,14	3,3%	982.339.015,59	3,1%
Saneamento	361.124.308,16	1,3%	289.480.922,50	0,9%
Demais despesas	22.487.483.541,30	78,2%	25.852.923.436,29	80,8%

Fonte: PMSP - SMF, 2011-2012.

O peso do IPTU na receita tributária paulistana permite afirmar que o imposto, somado ao montante da arrecadação municipal, cumpre com seu papel fiscal de geração de recursos para redistribuição de benefícios, a despeito de poder ter sua arrecadação expandida através da atualização dos valores venais das propriedades urbanas.

A análise da realização das despesas não vinculadas do município demonstra que o IPTU desempenha também função extrafiscal, mesmo que indiretamente, por representar – somado aos demais impostos – indenização material à sociedade pela apropriação privada do solo urbano e onerar seu detentor de acordo com o benefício que privatiza - função esta que será aprofundada com a aplicação do imposto de forma progressiva no tempo.

b) O IPTU progressivo no tempo

O quarto parágrafo do artigo 182 da Constituição brasileira faculta aos seus municípios a capacidade de penalizar o proprietário de parcelas de solo urbano não edificado, com edificações subutilizadas ou não utilizadas, isto é, adquirido com fins estritamente especulativos (ALMEIDA e MONTE-MÓR, 2010). A penalidade pode ocorrer sob a forma de parcelamento ou edificação compulsórios, cobrança de IPTU progressivo no tempo, ou, até, desapropriação com contrapartida em títulos da dívida pública.

A “progressividade” do IPTU no tempo vai além do princípio de cobrança maior

de acordo com o benefício de que o proprietário usufrui. Neste caso, significa que, quando o solo urbano subutilizado não tiver seu parcelamento ou edificação compulsórios cumpridos pelo proprietário, o IPTU incidente sobre esta parcela de solo terá sua cobrança dobrada anualmente, por um prazo de cinco anos ou até atingir o limite máximo de 15% do valor do imóvel, quando então será permitido ao poder público desapropriá-lo, indenizando o proprietário com títulos da dívida pública (FERREIRA, 2003).

“A finalidade da cobrança progressiva não é de confiscar a propriedade, mas induzir uma obrigação de fazer” (SAULE apud CYMBALISTA et al., 2004 p. 28). Ao proprietário de solo urbano ou edificação ociosos, restará adequar seu terreno às funções sociais da propriedade urbana, arcar com um imposto alto e crescente, ou, por fim, sofrer a desapropriação do terreno. Desta forma, não só é desestimulada a retenção do solo para fins especulativos, como é garantida a realização das funções sociais da propriedade urbana, seja indiretamente, com a obtenção de recursos do IPTU progressivo, ou diretamente, através do parcelamento e edificação compulsórios, ou pela destinação do terreno, após a desapropriação, para construção de habitações de interesse social ou de equipamentos públicos (CYMBALISTA et al., 2004).

O IPTU progressivo no tempo foi aprovado no município de São Paulo no ano de 2010, mas até o momento restringe-se às áreas definidas pelo PDE como zonas especiais de interesse social (ZEIS) e ao perímetro da Operação Urbana Centro. As primeiras notificações a propriedades ociosas na cidade de São Paulo ocorreram em setembro de 2011 (ROLNIK, 2011), quando pouco mais de mil proprietários foram convidados a comprovar à Prefeitura Municipal o uso de seus terrenos e imóveis de acordo com seus fins sociais. A partir de então, estes proprietários estão sujeitos à incidência do IPTU progressivo no tempo.

A recência da aplicação do IPTU progressivo no município de São Paulo não permite que se avalie sua capacidade arrecadatória ou sua adequação aos princípios que originam a cobrança progressiva, apesar de ser possível vislumbrar que, se efetiva e eficientemente aplicado, o instrumento não só constituirá fonte extra de recursos financeiros como também cumprirá com sua função extrafiscal, conforme penalize o uso ocioso do solo urbano.

c) As contribuições de melhoria

O artigo 145 da Constituição Federal concede à União, aos estados e aos municípios brasileiros o direito de instituir, além dos impostos e das taxas pela prestação de serviços públicos, as contribuições de melhoria. Elas devem incidir sobre o acréscimo de valor de um bem imóvel decorrente de transformações no espaço urbano realizadas por obras públicas, partindo do princípio de que, tendo o governo dotado dada região de infraestrutura, os custos deste investimento devem ser divididos entre os que dela se beneficiarem (PEREIRA apud ALMEIDA e MONTE-MÓR, 2010). Desta forma, a cobrança se adequa ao princípio de equidade na tributação, por onerar um proprietário de acordo com o benefício de que dispõe, e recupera para a sociedade a valorização proveniente do esforço coletivo, pagando-a em forma de benefícios *in loco*.

Por não ter sido regulamentada pelo Estatuto da Cidade, é necessário que a cobrança de contribuições de melhoria seja prevista em lei municipal, como ocorre, por exemplo, no Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo.

No município paulistano, a contribuição de melhoria é cobrada apenas para o financiamento de obras de pavimentação de vias públicas, funcionando como um “rateio” dos custos destas obras entre os proprietários de imóveis situados nas vias beneficiadas.

Apesar de estar prevista no PDE como instrumento de captação de recursos e de adequação da propriedade urbana a seus fins sociais, os balanços disponibilizados da Prefeitura de São Paulo (2011-12) mostram que a contribuição de melhoria é muito pouco representativa no conjunto da arrecadação municipal. No ano de 2010, o instrumento foi responsável pela pequena cifra de R\$ 2.394,02, e, em 2011, teve resultado ainda menor, arrecadando apenas R\$ 537,39, o que sugere a necessidade de revisão dos parâmetros de incidência e cobrança, e sua adequação aos critérios de eficiência tributária.

A cobrança eficiente de contribuições de melhoria representaria não só uma fonte de recursos financeiros, como também o cumprimento de sua função extrafiscal, se sua devolução à sociedade perseguisse efetivamente o cumprimento das funções sociais do solo e da propriedade urbana.

2.3 Instrumentos urbanísticos para redistribuição dos benefícios da urbanização

Os instrumentos urbanísticos representam a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Dado que o governo goza da prerrogativa de ordenar a expansão e o desenvolvimento urbano, pode autorizar ou não ações como a ampliação do coeficiente de aproveitamento de dada parcela de solo - o chamado “solo criado” - ou a transformação de seu uso, cobrando por estes direitos concedidos contrapartidas financeiras conhecidas como “outorga onerosa”, ou mesmo contrapartidas em forma de investimentos diretos na região, o que na cidade de São Paulo é exemplificado pelas “operações urbanas” (ALMEIDA e MONTE-MÓR, 2010).

Ao contrário dos instrumentos tributários supracitados, os instrumentos urbanísticos não tem caráter compulsório. Sua cobrança incide apenas sobre aqueles que optarem pelos benefícios que a construção acima do coeficiente básico de aproveitamento ou a alteração do uso de dada localidade podem lhes propiciar. Ainda assim, a estrutura destes instrumentos se enquadra nos princípios que norteiam a concepção de taxa ideal preconizada pela Teoria das Finanças Públicas. Cumprem função alocativa, ao captarem recursos e destiná-los a investimentos na produção e provisão de infraestrutura urbana; e, em parte, função distributiva, ao recuperarem o excedente gerado pela valorização do solo urbano apropriado por seus detentores. Resta saber, após análise mais aproximada destes instrumentos, se também cumprem a outra face da função distributiva: devolver à coletividade os sobrevalores captados, sob a forma destes investimentos no espaço urbano.

a) A outorga onerosa

O Estatuto da Cidade estabelece que o direito de construir deve estar subordinado aos princípios perseguidos pela política urbana, isto é, deve visar ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A partir desta resolução, os municípios brasileiros devem definir legalmente um coeficiente de aproveitamento básico de construção e regulamentar a venda de coeficiente adicional, também dentro de um determinado limite, isto é, até um coeficiente máximo (CYMBALISTA et. al., 2004).

O limite máximo ao direito de construir leva em conta a razão entre a oferta de infraestrutura e a densidade de cada área, visando evitar o adensamento excessivo desta e, conseqüentemente, a incapacidade de provisão de infraestrutura suficiente às demandas futuras da área (CYMBALISTA et. al., 2004). Sendo assim, o uso deste instrumento deverá estar restrito às áreas onde seja desejável um processo de adensamento construtivo e populacional (SABOYA, 2001).

Aos proprietários de parcelas de solo urbano será facultada a construção acima do coeficiente básico e até o coeficiente máximo, de acordo com os limites estabelecidos pelo município, desde que indenizem por isso a coletividade, dado que se apropriarão dos benefícios gerados pela maior utilização de potencial construtivo, ou melhor, pela maior fruição da infraestrutura urbana provisionada por investimentos públicos. A contrapartida pela apropriação destes benefícios se dá através do pagamento da “outorga onerosa do direito de construir”.

Seguindo a mesma lógica, também é facultado aos proprietários de parcelas do solo urbano alterar seu uso e ocupação, desde que esta alteração esteja de acordo com os fundamentos da política urbana municipal e sua aplicação esteja prevista em lei municipal como o Plano Diretor. A “outorga onerosa de alteração de uso”, assim como a do direito de construir, representa uma indenização à sociedade pelos benefícios que os proprietários urbanos privatizam.

Na cidade de São Paulo, a outorga onerosa por metro quadrado é calculada levando em conta três índices elaborados pela própria PMSP: o "fator de planejamento", o "fator de interesse social" e o "benefício agregado ao imóvel". Portanto, seu valor varia de acordo com a localização e o uso da área. De um estoque total de 9.626.115,56 metros quadrados, foram adquiridos, até dezembro de 2011, 4.537.017,88 m², isto é, 47% da oferta global de solo criado (PMSP-SMDU, 2011).

No ano de 2010, a outorga onerosa rendeu aos cofres da prefeitura paulistana, segundo dados divulgados pela mesma, R\$ 210.672.449,98. Em 2011, a arrecadação do instrumento alcançou R\$ 339.961.202,76.

A receita gerada pela outorga onerosa no município paulistano é direcionada para o Fundo Municipal de Urbanização (FUNDURB), que constitui fonte de recursos para o financiamento de obras de regularização de assentamentos informais (favelas, cortiços e loteamentos clandestinos); projetos de drenagem e saneamento; e restauração de patrimônio histórico (SANDRONI, 2011), entre outras melhorias no espaço urbano

municipal como um todo. Os recursos gerados são encaminhados para as secretarias responsáveis por cada tipo de intervenção, conforme descreve a tabela 2.

Tabela 2 - Valores empenhados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), em reais

Secretarias	2010	2011
SEHAB - regularização fundiária em assentamentos	30.443.985,06	68.861.685,67
SIURB - obras de drenagem e saneamento	11.238.478,08	50.074.006,73
SMSP - reforma e acessibilidade em calçadas	7.776.115,72	17.139.369,33
SMT - implantação de equipamentos urbanos e comunitários	1.667.000,00	23.402.084,75
SMC - recuperação de patrimônio histórico cultural	45.980.148,51	56.343.850,16
SVMA - implantação de parques lineares	26.640.941,12	53.220.484,10
TOTAL	123.746.668,49	269.041.480,74

Fonte: PMSP - SMDU, 2011-2012.

A destinação dos recursos captados pela outorga onerosa mostra-se, no município de São Paulo, adequada aos princípios que a norteiam enquanto mecanismo de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, dado que, para além de sua função arrecadatória, respondeu pela promoção de melhorias do espaço urbano paulistano. O montante empenhado nessas melhorias, porém, nem sempre corresponde às possibilidades que a arrecadação permite. No ano de 2010, foram investidos apenas 59% do total arrecadado pela outorga onerosa. Já em 2011, além do aumento na arrecadação, 79% dos recursos destinados ao fundo foram efetivamente devolvidos à sociedade, o que indica que o instrumento vem se adequando aos princípios que levam à sua adoção.

As inversões realizadas com os recursos da outorga onerosa, em São Paulo, cobrem o espaço municipal como um todo, o que caracteriza a diferença entre este instrumento e o das operações urbanas, conforme será exposto a seguir.

b) As operações urbanas

As operações urbanas partem do mesmo princípio da outorga onerosa, incidindo sobre os proprietários de parcelas de solo urbano que queiram explorar o coeficiente de aproveitamento adicional de seu terreno ou alterar seu uso e ocupação. Diferem deste instrumento, porém, ao associar a cessão destes direitos a um plano urbanístico específico. O montante arrecadado com a cobrança de contrapartidas em dinheiro

deverá ser reinvestido no mesmo perímetro onde os direitos de construir ou alterar o uso serão usufruídos (CYMBALISTA et. al., 2004), e pode-se exigir também que seus beneficiários devolvam para a sociedade os sobrevalores que obterão promovendo benfeitorias diretas nesta mesma área, como a construção de equipamentos públicos, de habitações de interesse social etc, conforme fique acordado entre poder público e iniciativa privada.

O instrumento inclui entre suas diretrizes a necessidade de uma “parceria” entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil, uma vez que o reinvestimento de valores recuperados ou a promoção direta de benfeitorias devem ser orientados por um plano urbanístico pré-concebido para a área e aprovados pela população que nela se localiza, residente ou não. Desta forma, se propõe que seja garantida a “gestão democrática” do território - a participação de toda a sociedade na transformação de um espaço de acordo com sua função social, ou, nas palavras de Almeida e Monte-Mór (2010, p. 8), um “consórcio entre os agentes sociais com foco no desenvolvimento de uma determinada área”, o que nem sempre é cumprido, conforme será exposto adiante.

Este é um instrumento polêmico, pois recuperar a valorização fundiária e reinvesti-la na mesma área significa reconcentrar espacialmente recursos e reforçar o processo de segregação socioespacial ao qual estão sujeitas as grandes cidades (FIX apud CYMBALISTA et. al., 2004). Esta característica tem suscitado debates acerca da utilização dos recursos gerados em perímetros descontínuos, visando à redistributividade desta receita (CYMBALISTA et. al., 2004).

Atualmente, há quatro operações urbanas vigentes na cidade de São Paulo: Água Branca, Água Espraiada, Centro e Faria Lima.

As operações urbanas Água Branca e Centro captam recursos através da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso dentro de seu perímetro, ou seja, o financiamento das obras e serviços promovidos nestas regiões e os gastos com desapropriações, despesas bancárias e administrativas, entre outras, são realizados com a venda de solo criado da própria área delimitada pela legislação de cada operação, ao contrário do que ocorre nas demais regiões da cidade, onde os recursos gerados pela outorga onerosa são destinados ao FUNDURB e por ele repassados às secretarias responsáveis por intervenções realizadas em todo o espaço urbano municipal.

A operação urbana consorciada Água Espraiada gera recursos através da negociação de títulos públicos municipais conhecidos como CEPAC (Certificados de

Potencial Adicional de Construção). A Prefeitura Municipal de São Paulo, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) - vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e responsável pelo planejamento e intervenções no espaço urbano paulistano - lança os CEPAC na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), onde são leiloados. Participam do leilão todos aqueles interessados em adquirir o direito de construir dentro do limite adicional estabelecido ou modificar o uso de parcelas do solo na área de uma determinada operação urbana consorciada. Os adquirentes poderão usufruir de seu direito apenas dentro do perímetro definido da operação à qual seu título está vinculado. Este perímetro, assim como o estoque de potencial construtivo e os tipos de uso a serem nele praticados, é previamente regulamentado em lei municipal específica da operação em questão. Os recursos obtidos com a venda de CEPAC em mercado primário são vinculados à área da operação urbana consorciada da qual se origina o título negociado. Assim como ocorre com a outorga onerosa, os recursos são repassados para as secretarias municipais responsáveis por cada intervenção (habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente etc).

Por fim, a operação urbana consorciada Faria Lima conta tanto com a venda de solo criado sob a forma de outorga onerosa, quanto com a negociação de CEPAC para gerar os recursos que financiarão as intervenções em seu espaço.

Os balanços publicados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (2012) apresentam a arrecadação acumulada, os montantes gastos e os recursos ainda mantidos em caixa por cada operação urbana, desde o início da vigência de cada uma delas até o dezembro de 2011. No total, o instrumento já ultrapassou três bilhões de reais em arrecadação, conforme descreve a tabela 3.

Tabela 3 - Recursos arrecadados, gastos e mantidos em caixa por cada operação urbana, em milhões de reais

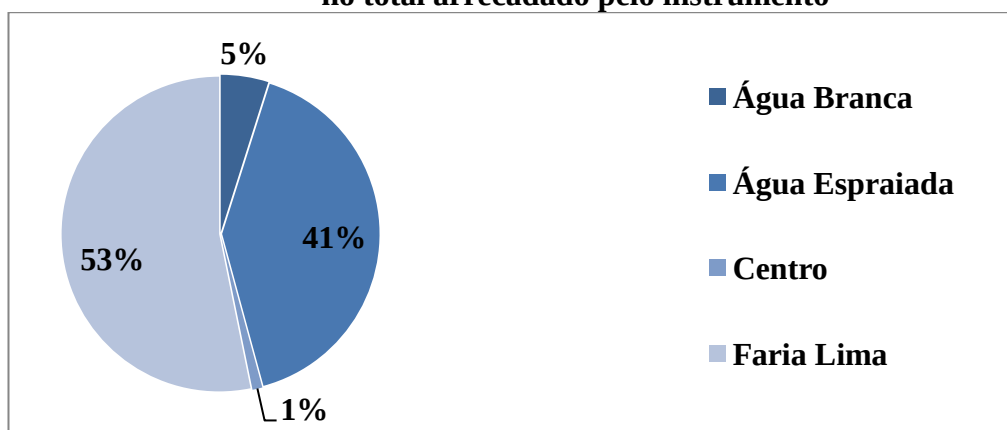
Operação urbana	Entradas (A)	Saídas (B)	Saldo em caixa (A - B)
Água Branca	168,1	18,9	149,2
Água Espraiada	1.405,4	545,3	860,1
Centro	35,1	8,2	26,9
Faria Lima	1.829,1	1.103,9	725,2
TOTAL	3.437,8	1.676,3	1.761,5

Fonte: PMSP - SMDU, 2012.

Uma primeira questão evidenciada por estes dados é a magnitude da arrecadação

propiciada pelas operações Água Espraiada e Faria Lima. As duas juntas somam 94% da arrecadação total acumulada pelas quatro operações, ainda que sejam mais recentes do que as operações urbanas Água Branca e Centro, e representem 65% do espaço total ocupado pelas quatro operações, o que descarta a hipótese de proporcionalidade entre espaço ocupado e montante arrecadado. A justificativa de superioridade de arrecadação de acordo com o tempo de vigência da operação também é refutada, dado que a mais recente delas, Água Espraiada, criada em 2001, arrecadou oito vezes mais recursos que a operação Água Branca e quarenta vezes mais que a operação Centro, vigentes, respectivamente, desde 1995 e 1997.

Gráfico 1 - Participação de cada operação urbana no total arrecadado pelo instrumento



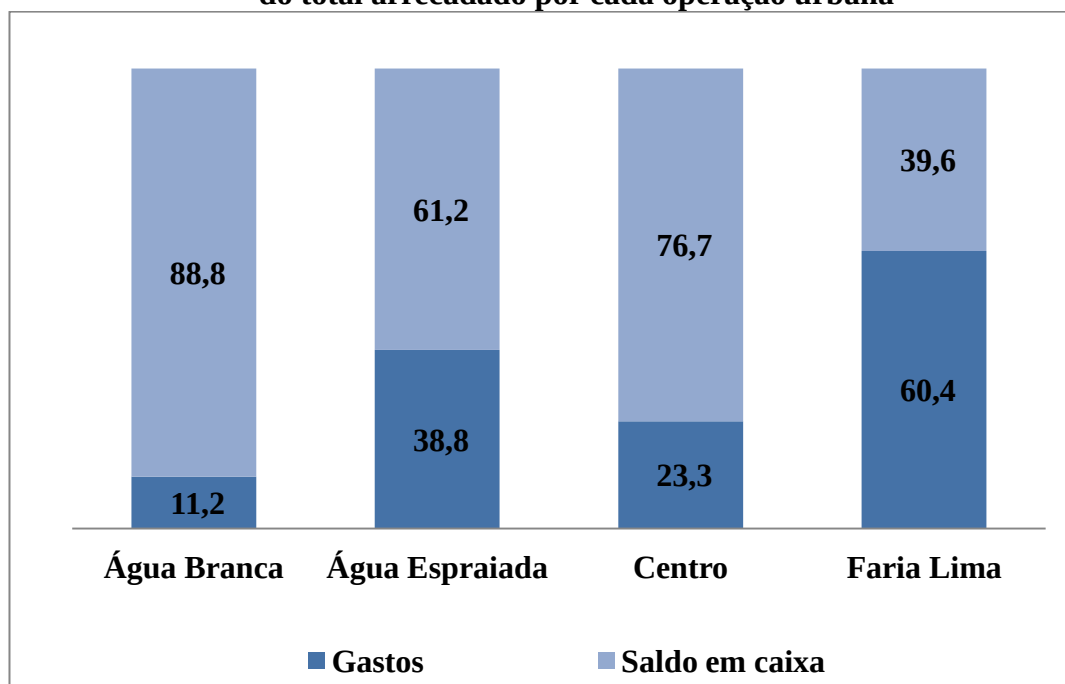
Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

A princípio, é possível atribuir esta grande diferença entre montantes arrecadados ao fato de as OUC Água Espraiada e Faria Lima estarem localizadas em uma região do município de São Paulo onde há grande interesse do mercado imobiliário, principalmente para construção de imóveis comerciais, que estarão articulados ao “novo centro financeiro” paulistano. Este número sugere que o sucesso das operações urbanas está ligado à dinâmica da especulação imobiliária, em detrimento da adequação do espaço urbano a suas funções sociais, e permite que se questione a estrutura do mecanismo, que vincula os recursos obtidos a áreas já dotadas de infraestrutura e serviços públicos, que, portanto, não demandam obras e investimentos de forma urgente como outras localidades da cidade. Este cenário reforça o argumento de Fix, citado por Cymbalista (2004), acerca da reconcentração de recursos gerados pelo instrumento.

Prosseguindo a análise, uma comparação entre os gastos e os recursos mantidos

em caixa dos totais arrecadados por cada operação urbana, acumulados até dezembro de 2011, trazem à tona uma segunda questão: os montantes que cada operação arrecadou são expressivamente maiores do que o total dos gastos realizados em cada área de intervenção.

Gráfico 2 - Porcentagem gasta e saldo em caixa do total arrecadado por cada operação urbana



Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

Apenas a operação Faria Lima reinvestiu mais da metade (60,4%) de seus recursos em intervenções, enquanto as demais mantêm entre 60 e 90% dos recursos gerados em caixa. Mas isto não significa que esta operação atenda aos princípios que deve perseguir a política urbana municipal. De acordo com o parecer da urbanista Raquel Rolnik (2010), grande parte dos gastos realizados dentro de seu perímetro corresponde a obras no sistema viário da região, privilegiando os proprietários de transportes particulares em detrimento da ampliação e melhoria do transporte público, ou da promoção de investimentos em habitação e equipamentos e serviços públicos.

Ferreira (2003) chama a atenção para as questões aqui expostas ao frisar que a arrecadação não pode ser o objetivo principal da aplicação deste instrumento, cuja função é promover o desenvolvimento urbano, o que fica prejudicado quando a política urbana é subjugada à lógica tributária. Ao contrário do que vem ocorrendo, a arrecadação deve estar à disposição do cumprimento das metas propostas para a

promoção e redistribuição de benefícios propiciados pelo processo de urbanização.

Os números apresentados neste capítulo indicam que os instrumentos dos quais o município de São Paulo lança mão como fonte de recursos vem cumprindo seu papel arrecadatório, mas uma primeira aproximação das operações urbanas sugere que a devolução dos recursos captados à sociedade pode não estar de acordo com as funções alocativa e distributiva que o instrumento deve cumprir, além de não desempenhar também a função extrafiscal à qual se propõe, qual seja, a adequação do espaço urbano à sua função social.

Para confirmar ou refutar esta observação, o capítulo que segue analisará a magnitude da arrecadação extraída da valorização do solo paulistano e a forma como efetivamente retornam à coletividade. Também serão analisados o esforço político em torno do planejamento urbano municipal e de sua execução, e a efetividade da participação popular nestes processos, ou seja, a concretização de uma política urbana equitativa, de acordo com a qual a cidade de São Paulo destine essa grande arrecadação gerada pela valorização de seu solo ao seu próprio desenvolvimento, levando os benefícios deste desenvolvimento a toda sua população.

A hipótese por trás desta avaliação é a de que as operações urbanas não só cumprem sua função de instrumento de captação de mais-valias fundiárias como geram recursos de grande expressividade, mas que, para além da eficiência arrecadatória, é necessário que este instrumento tenha como base um plano urbanístico específico, formulado de acordo com as necessidades de sua população e peculiaridades da área onde será aplicado, dependendo, portanto, de esforço político. A ausência de articulação política em prol da execução de uma política urbana eficiente e justa responde pelos resultados insuficientes no cumprimento da função social do solo urbano, a despeito da magnitude dos recursos captados.

CAPÍTULO III – AS QUATRO OPERAÇÕES URBANAS VIGENTES EM SÃO PAULO

3.1 Breve histórico da utilização do instrumento “operação urbana”

De acordo com histórico elaborado por Nobre (s/d), no qual se baseia esta seção, remonta à década de 1970 a discussão acerca da necessidade de uma “reforma urbana” nas grandes cidades de todo o mundo. Neste período, são concebidos, em diversos países, instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo e mecanismos baseados no princípio de “solo criado”, como o “Plafond Legal de Densité” (limite legal de densidade) na França; a “Transfer of Development Rights” (transferência do direito de exploração) nos Estados Unidos; e as “Urban Development Corporations” (corporações de desenvolvimento urbano) na Inglaterra.

A maior cidade brasileira acompanha, mesmo que lentamente, os passos das metrópoles dos países desenvolvidos. Entre as décadas de 1970 e 1980, são aprovadas leis que regulam o uso e a ocupação do solo (7.805/72), estabelecem índices de aproveitamento do solo urbano (8.848/80) e instituem a transferência de potencial construtivo (9.275/84) no município paulistano.

No ano de 1985, durante a gestão do prefeito Mário Covas, o instrumento “operação urbana” é incluído no Plano Diretor, aprovado no mesmo ano, com o objetivo de viabilizar a produção de habitações de interesse social e de equipamentos públicos, entre outras transformações urbanísticas. São propostas 35 operações urbanas, em bairros de todas as regiões da cidade. Preconiza-se, neste momento, a necessidade de firmar parcerias público-privadas (PPP), com o intuito de minimizar os gastos públicos, dada a restrição orçamentária à qual estaria sujeita a atuação do município.

No ano seguinte, já durante o governo do prefeito Jânio Quadros, é criado pela lei 10.209, e posteriormente alterado pela lei 11.773/95, o mecanismo das “operações interligadas”, de acordo com o qual a iniciativa privada doaria à Prefeitura habitações populares em troca de modificações dos índices de aproveitamento construtivo e do uso de parcelas de solo de sua propriedade. Entre os anos de 1988 e 1996, 115 propostas somaram 466 mil metros quadrados de aproveitamento de áreas adicionais, localizadas, em grande parte, em regiões da cidade com maior concentração de renda, dado que era permitido ao empreendedor lançar mão do instrumento em qualquer área da cidade, de

acordo com seu interesse.

No ano de 1998, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo entende como irregular a forma como era executada a avaliação dos terrenos das operações em questão, por não ser capaz de mensurar a valorização propiciada pelas exceções que o instrumento concede. Diante disto, o Ministério Público julga as “operações interligadas” como inconstitucionais, suspendendo sua prática.

No ano de 1991, a gestão da prefeita Luiza Erundina institui a operação urbana Anhangabaú, visando à requalificação do centro da cidade. O instrumento perseguia, principalmente, as metas de incentivar o uso residencial da região, preservar seu patrimônio histórico, estimular o uso de imóveis subutilizados e promover melhorias na paisagem urbana e ambiental do bairro. A iniciativa privada foi estimulada a participar desta operação através de mecanismos como a transferência de potencial construtivo de edificações históricas, cessão onerosa de espaços e exceções à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Apesar destes estímulos, foram usados 13% do estoque de 150 mil m² previsto, o que denota o pequeno interesse de investidores na região central da cidade (NOBRE, s/d).

Com os poucos recursos arrecadados pela operação urbana Anhangabaú, foram executadas intervenções pontuais na região, visando finalizar a remodelação do Vale do Anhangabaú iniciada no governo de Jânio Quadros. Os resultados insatisfatórios desta operação levam à substituição desta pela operação urbana Centro, uma entre as quatro operações atualmente vigentes no município paulistano, no ano de 1997.

Antes mesmo desta mudança, no ano de 1995, durante a gestão do prefeito Paulo Maluf, são lançadas as operações urbanas Água Branca e Faria Lima. São também criados os CEPAC, títulos de negociação de potencial construtivo vinculados inicialmente apenas à operação Faria Lima, estendendo-se posteriormente seu uso à mais nova operação vigente na cidade, Água Espraiada, criada em 2001.

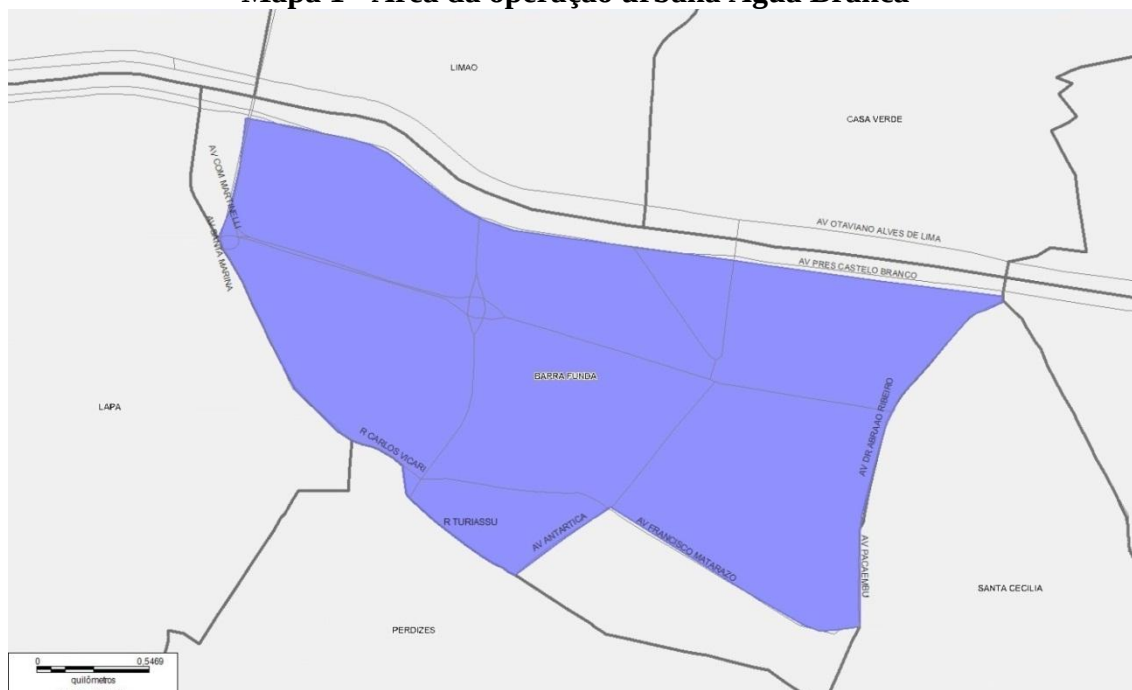
As quatro operações urbanas atualmente vigentes em São Paulo propõem uma parceria entre poder público e iniciativa privada em torno de metas comuns para intervenções no espaço urbano paulistano, como o incentivo à ocupação de áreas subutilizadas; a implantação de equipamentos públicos; a execução de obras de drenagem e viárias; e a tentativa de solução do déficit habitacional presente na cidade. O estudo que segue analisará o desempenho de cada uma destas operações no atingimento destas metas.

3.2 Operação urbana Água Branca

A lei municipal nº 11.774, de 18 de maio de 1995, estabelece a operação urbana “Água Branca” em uma área de aproximadamente 540 hectares, delimitada pelas avenidas Professor Abraão Ribeiro e Pacaembu, ruas Paraguassú, Traipú, Turiassú e Ministro Godói, avenidas Francisco Matarazzo e Antártica, ruas Turiassú e Carlos Vicari, avenidas Santa Marina e Comendador Martinelli, Rua Barão de Pombalinho e Avenida Presidente Castello Branco (marginal do rio Tietê) até a Avenida Professor Abraão Ribeiro, perfazendo quase toda a área do distrito paulistano da Barra Funda, conforme ilustra o mapa 1.

A área de intervenção está dividida em oito setores. A divisão dos perímetros das operações em setores propõe que sejam levadas em conta as especificidades de cada um destes, de forma que as obras e serviços neles realizados atendam às necessidades da população local, sanando os problemas presentes em cada um destes espaços.

Mapa 1 - Área da operação urbana Água Branca



Fonte: elaborado pelo autor

A operação urbana Água Branca visa criar uma nova centralidade na cidade de São Paulo, como um contraponto às centralidades paulistanas do Centro e das Avenidas

Paulista, Faria Lima, Berrini e Nações Unidas – áreas dotadas de infraestrutura, onde se concentram os mais diversos serviços públicos e privados; e reverter o baixo adensamento populacional do distrito da Barra Funda. A densidade populacional da região é de apenas 25,7 habitantes por hectare, enquanto os distritos vizinhos Lapa, Perdizes e Santa Cecília apresentam, respectivamente, densidade de 65,7; 176,4; e 214,7 habitantes/ha, de acordo com a contagem populacional por setor censitário apurada pelo Censo de 2010 (2011).

Para promover o desenvolvimento e adensamento na região, é necessário requalificá-la, perseguindo quatro objetivos gerais: i) promover melhorias em seu sistema viário, principalmente nas ligações de longo percurso, dado que o terminal rodo-metro-ferroviário da Barra Funda satisfaz a necessidade de acessos via transporte público; ii) ofertar equipamentos de interesse social, especialmente habitações, além de escolas e hospitais que atendam ao incremento populacional previsto; iii) implantar espaços públicos de serviços e lazer; e iv) operar melhorias em seu sistema de drenagem, na tentativa de evitar as recorrentes inundações na região, causadas pela impermeabilização do solo e deficiência de redes e galerias para escoamento de águas pluviais.

O programa de obras da operação, descrito na lei 11.774/95, define como intervenções prioritárias na região: obras viárias, como extensão e alargamento de ruas e avenidas, ligações viárias, passagens em desnível, construção de pontes e pavimentação; parcelamento e arruamento de quadras; alargamento de passeios públicos; implantação de bolsões de estacionamento; elaboração de um programa de drenagem da área e sua posterior execução; desenvolvimento, execução e financiamento de projeto de construção de 630 unidades habitacionais de interesse social, para a população hoje residente em favelas localizadas no interior da operação; e a construção de um edifício, em terreno de propriedade municipal, para uso de entidades de administração direta ou indireta do município.

A fonte de recursos para a execução do processo de requalificação da região, conforme exposto no capítulo anterior, é a venda de solo criado dentro da área em questão. A posição dos estoques consumido e disponível, acumulados até dezembro de 2011, está detalhada na tabela 4, baseada em dados disponibilizados pela PMSP.

**Tabela 4 - Estoque de áreas de potencial construtivo
da operação Água Branca, em m²**

Uso	Limite (A)	Consumido (B)	Disponível (A - B)	% consumida	Propostas em análise
Residencial	300.000	178.083,40	121.916,60	59,4	329.866,28
Não residencial	900.000	231.069,51	668.930,49	25,7	171.334,97
TOTAL	1.200.000	409.152,91	790.847,09	34,1	501.201,25

Fonte: PMSP – SMDU, 2011.

Nota-se que ainda há grande disponibilidade de estoques, principalmente para uso não residencial, apesar de este, aparentemente, apresentar demanda bem inferior à oferta de áreas de potencial construtivo. Dos quase 669 mil metros quadrados destinados ao uso não residencial, havia, em dezembro de 2011, propostas para compra de apenas 171 mil m².

A mesma tendência não se repete para estoques de uso residencial, cuja demanda prevista de 329 mil m² supera os estoques de quase 122 mil m² ainda disponíveis. Estes dados demonstram o pequeno interesse na construção de imóveis comerciais na região, ao contrário do aparentemente grande interesse na construção de imóveis residenciais.

A PMSP (2011) também disponibiliza o resumo financeiro da operação Água Branca, que corrobora com a análise elaborada no capítulo anterior, de acordo com a qual grande parte dos recursos gerados pela outorga onerosa ainda são mantidos em caixa, isto é, ainda não foram efetivamente devolvidos à sociedade.

Tabela 5 - Resumo financeiro da operação urbana Água Branca

ENTRADAS	168.092.913,78	100,0%
Outorga onerosa	134.074.759,71	79,8%
Receita financeira líquida	34.018.154,07	20,2%
SAÍDAS	- 18.900.977,96	-11,2%
Obras e serviços	- 11.305.240,97	-6,7%
Desapropriação	- 4.656.705,58	-2,8%
Taxa de administração	- 2.728.710,22	-1,6%
Outras despesas	- 210.321,19	-0,1%
SALDO FINAL (dezembro/2011)	149.191.935,82	88,8%

Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

Desde o início de sua vigência até dezembro de 2011, a operação urbana Água Branca arrecadou R\$ 168 milhões, dos quais apenas R\$ 11,3 mi (6,7% do arrecadado) foram efetivamente reinvestidos em obras e serviços na região, ainda que muitas não estejam concluídas, ou seja, estão em fase de estudo ou em execução. Subtraindo-se as demais despesas (desapropriações, taxas etc), temos a cifra de R\$ 149 mi em caixa, ou seja, 88,8% dos recursos gerados ainda estão disponíveis para intervenções no perímetro da operação.

De acordo com relatório pessoalmente solicitado à PMSP, o empenho dos recursos arrecadados se deu da seguinte forma:

- R\$ 5.659.080,47 – pouco mais de 50% do montante empenhado – destinaram-se a projetos e execução de obras viárias, como o prolongamento da Avenida Auro Soares de Moura Andrade, o túnel de interligação da Avenida Santa Marina e o remanejamento da Linha 8 – Diamante da CPTM;

- R\$ 4.020.190,40 (36% dos recursos) com obras e serviços referentes à urbanização da área – mais especificamente, obras de pavimentação;

- R\$ 817.448,40 (7%) com a elaboração de projetos urbanísticos básicos, incluindo o concurso de projetos urbanos “Bairro Novo”;

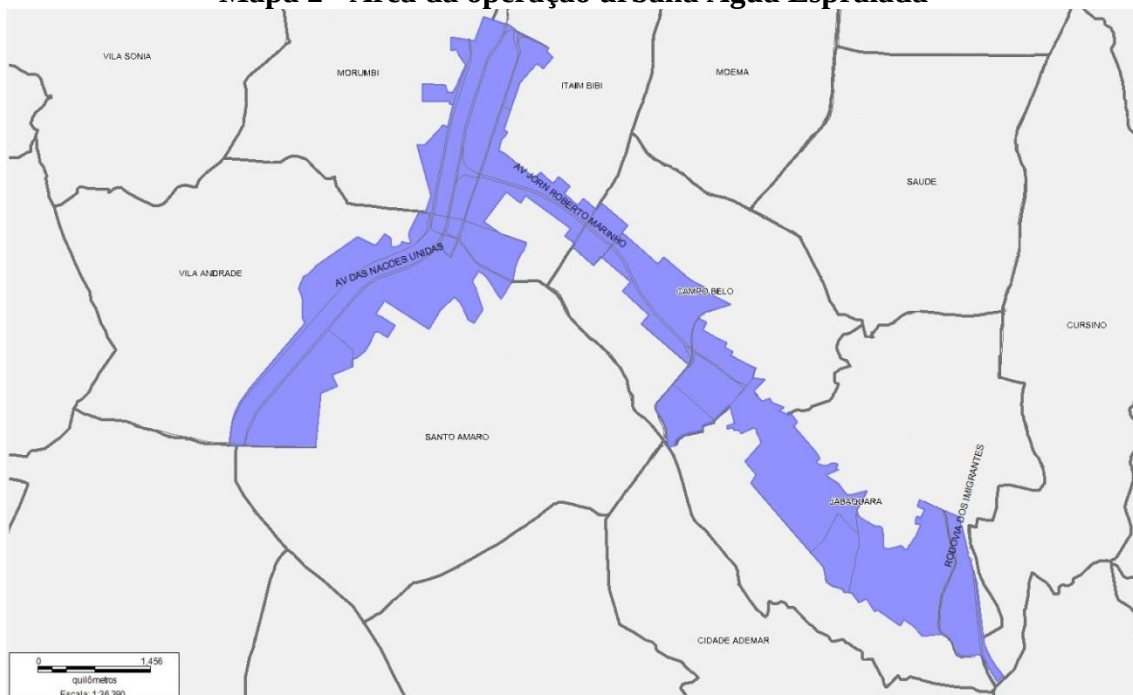
- R\$ 587.118,81 (5%) com estudos de impacto ambiental e de avaliação da capacidade de suporte da infraestrutura de transportes;

- e R\$ 206.135,84 (menos de 2%) em projetos e execução de obras de drenagem.

3.3 Operação urbana consorciada Água Espraiada

A lei municipal nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, cria a operação urbana consorciada “Água Espraiada” em uma área de 1.426 hectares, distribuídos principalmente entre os distritos Campo Belo, Itaim Bibi, Jabaquara, e Santo Amaro, além de pequenas parcelas dos distritos Morumbi e Vila Andrade.

Mapa 2 - Área da operação urbana Água Espraiada



Fonte: elaborado pelo autor

A área de intervenção está subdividida em diversos setores: em torno do córrego Água Espraiada, onde vem sendo implantada a Avenida Jornalista Roberto Marinho (do rio Pinheiros à Rodovia dos Imigrantes), os setores Brooklin, Jabaquara e Americanópolis; e em torno da Avenida das Nações Unidas (marginal do rio Pinheiros), entre as avenidas dos Bandeirantes e João Dias, os setores Berrini, Chucri Zaidan e Marginal Pinheiros.

Os objetivos gerais desta operação, descritos na lei supracitada, são a promoção de melhoramentos viários; a diversificação e mescla de usos atribuídos ao solo na região, como forma de estímulo à dinâmica urbana local; a valorização dos espaços públicos; a implantação de áreas verdes; a provisão de sistemas de drenagem que compensem a impermeabilização do solo ocasionada pela expansão imobiliária e viária; e o desenvolvimento de um programa que atenda a população em condições da habitação “subnormais”, através da provisão de habitações de interesse social e a reurbanização de assentamentos informais. Em suma, a operação persegue a promoção de uma ocupação ordenada e que agregue valor à região.

O programa de intervenções inclui a conclusão da Avenida Água Espraiada e a implantação de viadutos e conexões que promovam acesso a ela; o prolongamento e alargamento de outras avenidas da região; a implantação de habitações de interesse

social e programas públicos de atendimento à população de baixa renda afetada por esta operação; e a criação de espaços públicos e de áreas verdes.

Como exposto no capítulo anterior, o financiamento das obras da operação urbana consorciada Água Espraiada depende dos recursos gerados pela venda de CEPAC, título cuja posse permite dispor de parcelas do solo criado na região – potencial construtivo adicional disponível na área – conforme expõe a tabela 6, baseada em dados publicados pela PMSP (2012). O setor Americanópolis não consta da tabela por não ofertar potencial construtivo; na área, será priorizada a implantação de programas habitacionais.

Tabela 6 - Estoque de áreas de potencial construtivo da operação Água Espraiada, em m²

Setor	Limite	Consumido residencial	% consumo residencial	Consumido não residencial	% consumo não residencial
Berrini	250.000	67.718,47	27,1	174.905,68	70,0
Brooklin	1.500.000	483.025,18	32,2	45.654,08	3,0
Chucri Zaidan	2.000.000	195.790,87	9,8	315.718,25	15,8
Jabaquara	500.000	7.709,85	1,5	-	0,0
Marg. Pinheiros	600.000	96.729,94	16,1	93.799,30	15,6
TOTAL	4.850.000*	850.974,31	17,5	630.077,31	13,0

Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

*O limite previsto em lei é de 3.750.000 m², mas a soma dos estoques máximos por setor é 4.850.000 m², o que o prospecto da PMSP (2004) observa, mas não explica.

Os dados relativos aos estoques consumidos e disponíveis permitem que se trace um perfil do “consumo” de solo criado na região: há grande interesse do mercado imobiliário pela construção de imóveis não residenciais nos setores Berrini e Chucri Zaidan, que fazem parte do chamado “novo centro financeiro” da cidade de São Paulo, centralidade paulistana localizada nos distritos paulistanos Itaim Bibi e Santo Amaro, onde já há infraestrutura suficiente instalada, diversos equipamentos e serviços, e acessibilidade propiciada pelas avenidas das Nações Unidas, Santo Amaro, e Jornalista Roberto Marinho, pelas linhas 4-Amarela e 5-Lilás do Metrô e 9-Esmeralda da CPTM.

Já a demanda por espaços para a construção de imóveis residenciais concentra-se nitidamente no setor Brooklin, seguido pelo setor Chucri Zaidan, que ocupam parcelas dos distritos Campo Belo, onde já predomina o uso residencial do solo; Itaim Bibi e Santo Amaro, onde também há grande demanda por espaços residenciais.

O setor Marginal Pinheiros, composto por pequenas parcelas dos distritos Morumbi e Vila Andrade, é pouco representativo na área total da operação. Neste setor, observou-se demanda moderada tanto para uso residencial quanto para não residencial, justificada pela proximidade da mesma infraestrutura observada nos distritos supracitados.

Na direção contrária aos demais setores, o setor Jabaquara ainda dispõe de 98,5% do solo criado que oferta. O baixo interesse do mercado imobiliário no setor pode ser atribuído ao perfil socioeconômico do distrito paulistano homônimo.

Na tabela 7, encontram-se indicadores que permitem comparar a renda média per capita de cada distrito da operação urbana Água Espreiada, os índices de desenvolvimento humano (IDH) destes distritos, e área de cada um deles ocupada por favelas. Foram desconsiderados, nesta análise, os distritos Morumbi e Vila Andrade, por sua baixa representatividade na área total da operação.

Tabela 7 - Indicadores socioeconômicos dos distritos* da operação urbana consorciada Água Espreiada

Distritos	Renda média per capita (em R\$)	IDH	Área ocupada por favelas
Campo Belo	1.780	0,932	5 a 10%
Itaim Bibi	2.044	0,953	0 a 5%
Jabaquara	771	0,858	10 a 20%
Santo Amaro	1.449	0,943	0 a 5%

Fonte: elaborada pelo autor, com base em informações do Metrô-SP (2008) e da PMSP (2007-2008).

***excluídos os distritos Morumbi e Vila Andrade**

Contata-se que, no distrito Jabaquara, a renda média per capita é de duas a três vezes inferior à apurada nos demais distritos; o índice de desenvolvimento humano, calculado com base em indicadores de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade, é o único classificado como “elevado” (entre 0,8 e 0,9), ao contrário dos demais, considerados “muito elevados” (maior que 0,9); e a concentração de favelas é muito maior em relação à área total do distrito.

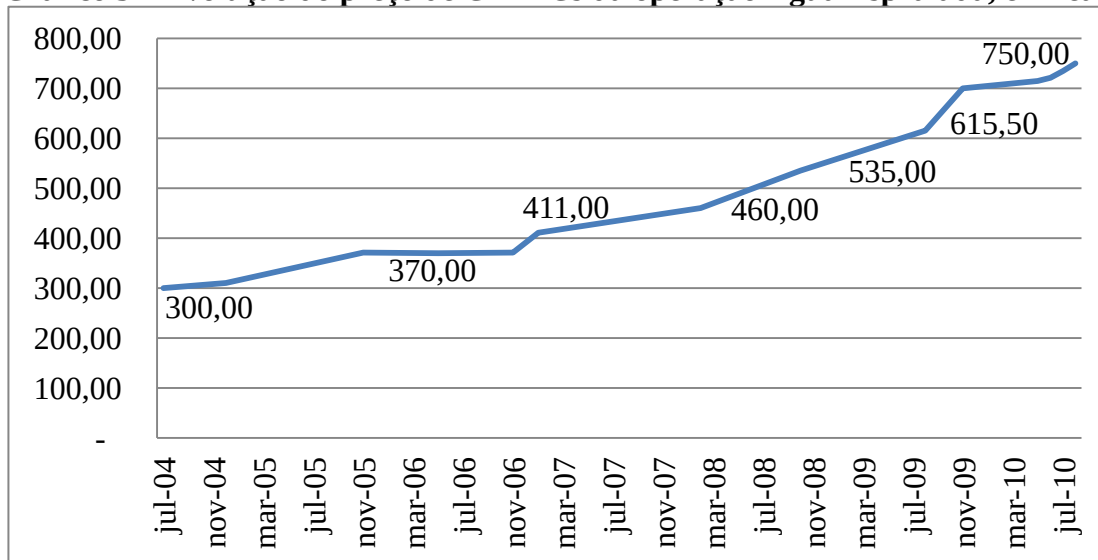
A operação urbana consorciada Água Espreiada dispõe da segunda maior arrecadação entre as operações urbanas paulistanas, perdendo apenas para a operação Faria Lima. A tabela 8 apresenta seu demonstrativo financeiro até dezembro de 2011.

Tabela 8 - Resumo financeiro da operação urbana consorciada Água Espraiada

ENTRADAS	1.405.437.307,88	100,0%
Leilão de CEPAC	1.159.921.713,00	82,5%
CEPAC - colocação privada	55.030.819,86	3,9%
Receita financeira líquida	190.484.775,02	13,6%
SAÍDAS	- 545.322.993,20	-38,8%
Obras e serviços	- 361.875.520,22	-25,7%
Habitação de interesse social	- 29.657.978,51	-2,1%
Desapropriação	- 107.454.058,04	-7,6%
Taxa de administração	- 44.291.087,36	-3,2%
Outras despesas	- 2.044.349,07	-0,1%
SALDO FINAL (dezembro/2011)	860.114.314,68	61,2%

Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

Os preços realizados nas negociações dos títulos CEPAC da operação Água Espraiada evoluíram gradualmente entre 2004 e 2010, de R\$ 300,00 para 750,00, isto é, o preço do metro quadrado para construção adicional cresceu 2,5 vezes no período de pouco mais de seis anos, o que pode ser considerado uma evolução normal e regular.

Gráfico 3 – Evolução do preço de CEPACs da operação Água Espraiada, em reais

Fonte: PMSP – SMDU, 2011.

Dado que a receita desta operação é gerada pela venda destes títulos, o acompanhamento do empenho dos recursos fica sob responsabilidade da Comissão de Valores Mobiliários (CMV), que divulga relatórios financeiros trimestrais detalhando as

saídas destes recursos por tipo de obra.

Desconsiderando o dispêndio com taxas de administração, despesas bancárias e impostos, foram gastos 35,5% dos recursos arrecadados pela operação urbana Água Espraiada, o que corresponde a quase quinhentos milhões de reais. De acordo com o relatório do quarto trimestre de 2011¹, a destinação deste montante ocorreu da seguinte forma:

- R\$ 235.623.793,52 – 49% dos gastos totais – para a construção da ponte Otávio Frias de Oliveira, também conhecida como “Ponte Estaiada”, e os demais gastos a ela relacionados, como desapropriações e adaptações viárias;

- R\$ 91.431.244,91 (19% do dispêndio) para obras relacionadas à Avenida Jornalista Roberto Marinho, incluindo seu prolongamento, a construção de túneis, de vias marginais e de um parque linear em sua extensão, e as necessárias desapropriações;

- R\$ 83.704.199,06 (17%) gastos com outras obras viárias;

- e R\$ 73.329.214,02 (15%) investidos em habitações de interesse social nas comunidades Jardim Edith, Estevão Baião e Corruíras, e nas desapropriações ocorridas na região.

Em resumo, 85% dos recursos empenhados foram destinados exclusivamente a obras viárias, desde a implantação e prolongamento de novas vias, a construção de acessos e as desapropriações que essas obras exigem, enquanto apenas 15% dos recursos foram direcionados à provisão de habitações de interesse social, incluindo os custos com as desapropriações necessárias.

Descontados os gastos realizados pela operação, restavam em caixa, em dezembro de 2011, R\$ 860 milhões - mais de três quintos dos recursos gerados. Este montante está partilhado da seguinte forma: 57% vinculados à PMSP; 2% à produção de habitação de interesse social; e 41% à Companhia do Metropolitano de São Paulo.

3.4 Operação urbana Centro

A lei 12.349, de 06 de junho de 1997, delimita a operação urbana “Centro” nos distritos República e Sé, em parte do distrito do Brás, e em pequenas parcelas dos distritos Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade e Santa Cecília,

¹ Os valores empenhados divulgados pela CVM se aproximam, mas não coincidem exatamente, com os relacionados no resumo financeiro da PMSP, o que também ocorre na operação urbana Faria Lima.

promoção de intervenções urbanas, como as secretarias municipais de habitação, transportes e planejamento, a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), a associação “Viva o Centro”, os institutos e sindicatos dos arquitetos e dos engenheiros, entre outros.

A operação Centro tem a menor arrecadação entre as operações paulistanas, conforme demonstra o a tabela 9.

Tabela 9 - Resumo financeiro da operação urbana consorciada Centro

ENTRADAS	35.132.096,51	100,0%
Outorga onerosa	24.851.738,86	70,7%
Transferência de potencial construtivo de imóvel tombado	118.258,87	0,3%
Receita financeira líquida	10.162.098,78	28,9%
SAÍDAS	-8.189.634,17	-23,3%
Obras e serviços	-2.988.721,82	-8,5%
Desapropriação	-4.017.192,93	-11,4%
Taxa de administração	-1.045.204,09	-3,0%
Outras despesas	- 138.515,33	-0,4%
SALDO FINAL (dezembro/2011)	26.942.462,34	76,7%

Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

Os gastos com obras e serviços desta operação dividiram-se conforme o exposto a seguir, de acordo com relatório solicitado à PMSP:

-R\$ 1.801.303,87 (61% dos recursos) financiaram a reurbanização da Praça do Patriarca;

-R\$ 558.339,86 (19%) foram direcionados a investimentos no chamado “Corredor Cultural” da região central, que compreende o trajeto entre a Biblioteca Mário de Andrade e o Centro Cultural Banco do Brasil e os equipamentos culturais nele inseridos;

-R\$ 499.623,09 (17%) foram empenhados em investimentos na reurbanização do Parque Dom Pedro II;

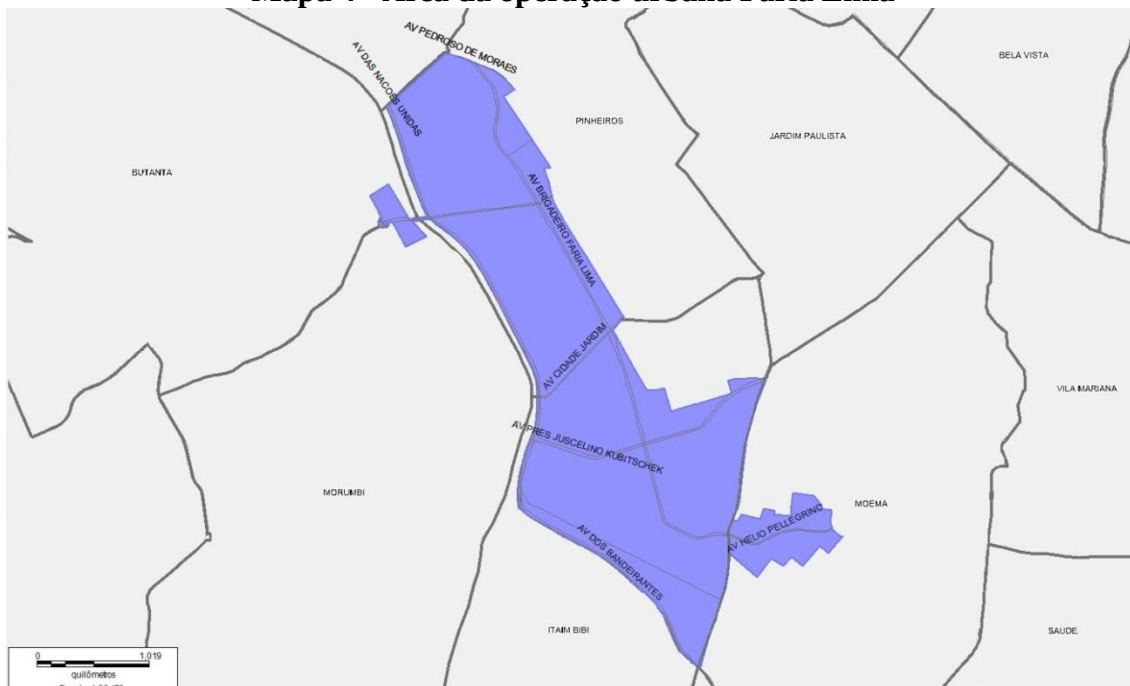
-R\$ 63.012,45 (2%) financiaram projetos de drenagem e pavimentação;

-e R\$ 17.736,00 (menos de 1%) remuneraram serviços técnicos para elaboração de um termo de referência para a futura execução de um “censo” dos cortiços da região.

3.5 Operação urbana consorciada Faria Lima

A lei nº 11.732/95, posteriormente substituída pela lei 13.769, de 26 de janeiro de 2004, sanciona a operação urbana consorciada “Faria Lima”, contida hoje em uma área de 650 hectares divididos entre os distritos paulistanos Itaim Bibi e Pinheiros, em parte do distrito de Moema, e em pequenas parcelas dos distritos Butantã e Morumbi.

Mapa 4 - Área da operação urbana Faria Lima



Fonte: elaborado pelo autor

A área de intervenção desta operação está subdividida em quatro setores: Faria Lima (entre as avenidas Eusébio Matoso, Faria Lima, Juscelino Kubitschek e Avenida das Nações Unidas), Hélió Pellegrino (entre as ruas Iguatemi e Joaquim Floriano, avenidas Santo Amaro e dos Bandeirantes, e Rua Nova Cidade; e no entorno da Avenida Hélió Pellegrino, entre as avenidas Santo Amaro e República do Líbano), Olimpíadas (entre a Avenida dos Bandeirantes, a Rua Nova Cidade, a Avenida Brigadeiro Faria Lima, as ruas Ministro Jesuíno Cardoso e Clodomiro Amazonas e as avenidas Juscelino Kubitschek e das Nações Unidas) e Pinheiros (entre as avenidas das Nações Unidas, Pedroso de Moraes, Rebouças e Eusébio Matoso).

O plano de obras elaborado para a operação urbana Faria Lima persegue os

objetivos de: complementar e integrar o sistema viário já instalado na região, distribuir os fluxos de tráfego locais e investir em projetos de transporte de massa, estimulando o uso de transporte coletivo; implementar equipamentos e espaços públicos, de convivência e lazer; incentivar usos diferenciados do solo e, principalmente, estimular o uso residencial; provisionar habitações de interesse social; atender à população residente em áreas a serem desapropriadas; e expandir os espaços verdes e os destinados a estacionamentos.

O perfil da demanda por solo criado para os usos residencial e não residencial na área da operação urbana consorciada Faria Lima assemelha-se ao observado na OUC Água Espraiada, dada a proximidade entre as duas áreas de intervenção – ambas, inclusive, estão presentes em grandes parcelas de um mesmo distrito, Itaim Bibi.

Tabela 10 - Estoque de áreas de potencial construtivo da operação Faria Lima, em m²

Setor	Residencial		
	Estoque	Consumo	% consumida
Faria Lima	288.190,00	54.676,61	19,0
Hélio Pellegrino	292.445,00	179.036,40	61,2
Olimpíadas	190.440,00	30.115,42	15,8
Pinheiros	286.695,00	72.554,76	25,3
TOTAL	1.057.770,00	336.383,19	31,8

Setor	Não residencial		
	Estoque	Consumo	% consumida
Faria Lima	73.715,00	73.714,26	100,0
Hélio Pellegrino	182.505,00	65.781,90	36,0
Olimpíadas	95.565,00	95.563,13	100,0
Pinheiros	96.600,00	95.217,97	98,6
TOTAL	448.385,00	330.277,26	73,7

Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

Os espaços disponíveis para o uso não residencial encontram-se, ao final do ano de 2011, praticamente esgotados nos setores Faria Lima, Olimpíadas e Pinheiros, articulados ao “novo centro financeiro” paulistano já citado no item 3.2; enquanto, no setor Hélio Pellegrino, ainda há bastante espaço disponível para tal uso.

Já o uso residencial tem maior demanda no setor Hélio Pellegrino, região do distrito Itaim Bibi e parte do distrito de Moema, onde o uso já predomina. Ainda há,

porém, razoável disponibilidade de solo criado para tal fim, assim como nos demais setores da operação, onde ainda foi consumida pequena parcela do estoque residencial.

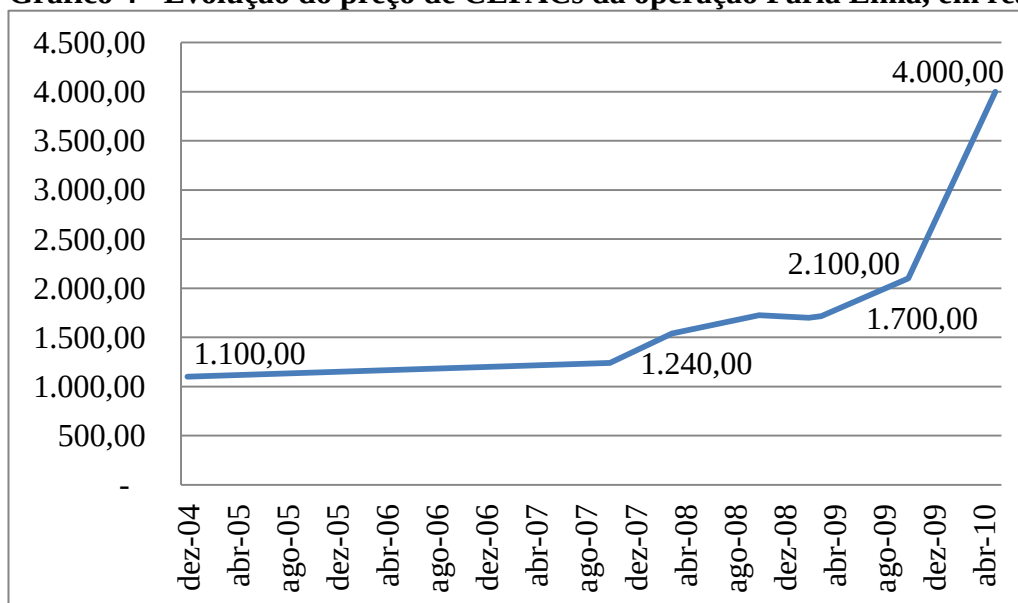
O arrecadado com a venda de CEPAC e com a outorga onerosa está descrito na tabela abaixo, assim como demais dados acerca da situação financeira da operação, divulgada pela PMSP (2012).

Tabela 11 - Resumo financeiro da operação urbana consorciada Faria Lima

ENTRADAS	1.829.149.920,79	100,0%
Leilão de CEPAC	1.047.908.464,18	57,3%
CEPAC - colocação privada	140.971.609,42	7,7%
Outorga onerosa	420.487.635,64	23,0%
Outras entradas	597.384,05	0,0%
Receita financeira líquida	219.184.827,50	12,0%
SAÍDAS	- 1.103.931.777,04	-60,4%
Obras e serviços	- 679.415.680,39	-37,1%
Transporte coletivo - Metrô	- 116.114.998,86	-6,3%
Habitação de interesse social	- 58.679.944,64	-3,2%
Desapropriação	- 170.251.979,53	-9,3%
Taxa de administração	- 75.171.910,97	-4,1%
Outras despesas	- 4.297.262,65	-0,2%
SALDO FINAL (dezembro/2011)	725.218.143,75	39,6%

Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

O preço praticado nas negociações de CEPACs da operação Faria Lima cresce de forma aparentemente regular até o ano de 2010, quando praticamente dobra, saltando de R\$ 2.100,00 para 4.000,00. Este aumento é preocupante, dado que, a despeito de se tratar de um título, o CEPAC é concebido para atividades especulativas, devendo servir apenas como forma de facilitar a negociação de solo criado. Sua valorização excessiva estimula sua retenção para fins especulativos, o que já vem ocorrendo com frequência, principalmente em relação à operação urbana Faria Lima. Ainda assim, por estar o recurso disponível para a PMSP independente da intenção de construir ou de especular do comprador do título, pode-se afirmar que, a priori, este comportamento por parte dos detentores do direito de construir não atrapalhe o andamento das operações urbanas enquanto instrumento de política urbana.

Gráfico 4 - Evolução do preço de CEPACs da operação Faria Lima, em reais

Fonte: PMSP – SMDU, 2012.

De acordo com o relatório divulgado pela CVM referente à posição dos gastos da operação até dezembro de 2011², as saídas dos recursos arrecadados ocorreram na seguinte proporção:

-R\$ 214.379.324,08, ou 31% dos gastos, destinaram-se à chamada “reconversão urbana” no Largo da Batata;

-R\$ 166.204.897,28 (24% dos gastos) financiaram obras viárias como o prolongamento da Avenida Hélio Pellegrino, e as despesas a elas relacionadas, como a construção de passagens em desnível e desapropriações;

-R\$ 116.114.998,86 (17%) estão depositados em conta vinculada à Companhia do Metropolitano de São Paulo, e deverão ser por ela administrados;

-R\$ 84.204.577,48 (12%) destinaram-se à urbanização da Favela Real Parque, a desapropriações no local e à futura provisão de habitações de interesse social para a população desapropriada;

-R\$ 57.612.483,42 (8%) foram gastos com a construção do “Boulevard JK”, parque linear na extensão da Avenida Juscelino Kubitschek;

-e R\$ 42.127.362,89 (6% do total) gastos com as demais intervenções locais, como o enterramento de redes aéreas.

² Assim como ocorre na operação urbana Água Espraiada, os valores informados pela CVM se aproximam, mas não coincidem, com o total relatado pela PMSP.

Os dados até aqui expostos embasarão a discussão acerca do cumprimento das funções arrecadatória e extrafiscal, desempenhadas pelas operações urbanas em São Paulo enquanto instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas, isto é, uma análise qualitativa dos resultados demonstrados até aqui de forma quantitativa.

O próximo capítulo vai além da observação econômico-financeira da venda de potencial construtivo adicional e da aplicação dos recursos arrecadados desta forma, agregando à análise as óticas social, política, geográfica e urbanística, para entender o efeito prático da promoção de investimentos no espaço urbano paulistano na forma como sua população o usufrui.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE DAS OPERAÇÕES URBANAS DE SÃO PAULO

Os dados referentes às intervenções das quatro operações urbanas em questão, apresentados no capítulo anterior, permitem encaixá-las em dois perfis, traçados de acordo com as semelhanças e diferenças entre elas.

4.1 Água Espraiada e Faria Lima: a serviço da especulação imobiliária

A operação Água Espraiada foi idealizada com o objetivo de complementar o sistema viário e de transportes da região, devendo priorizar o transporte coletivo, além de promover soluções de drenagem, ofertar espaços públicos e habitações de interesse social. A receita arrecadada com a negociação do primeiro lote de CEPACs foi destinada exclusivamente à implantação da Avenida Jornalista Roberto Marinho e da Ponte Estaiada, o que denota a priorização das obras viárias desde o início da operação, o que se observa até hoje. Os investimentos em transporte coletivo, drenagem e espaços públicos não ocorreram, e as habitações populares receberam parcela muito pequena dos recursos auferidos.

A figura 1 resume os objetivos efetivamente perseguidos pela operação urbana Água Espraiada: a venda de solo criado para construção de enormes edifícios comerciais financia, principalmente, obras no sistema viário local – no caso, a tão prestigiada Ponte Estaiada. A verticalização caminha lado a lado com a priorização do automóvel enquanto meio de transporte.

Figura 1 – Ponte Estaiada



Fonte: foto do autor, 2012.

A operação Faria Lima previa o prolongamento da avenida homônima, para desafogar o tráfego saturado da região, a implantação de equipamentos públicos e provisão de habitações populares, entre outros objetivos que estariam de acordo com a função social da propriedade urbana e da cidade como um todo, se fossem efetivamente cumpridos, ou, ao menos, perseguidos.

A maior parcela dos recursos, porém, financiou a chamada “reconversão urbana” do Largo da Batata, região tradicionalmente ocupada por comércio popular, que vem sendo substituído por edifícios residenciais de classes média e média alta, escritórios e, futuramente, um *shopping center*. O preço do metro quadrado no entorno do Largo da Batata dobrou nos últimos quatro anos, de acordo com estudo realizado pelo SECOVI-SP, citado em reportagem do jornal O Estado de São Paulo em 2012. A reconversão, aqui, tem objetivos estritamente imobiliários e especulativos.

Na figura 2, o Largo da Batata “reconvertido” em um espaço vazio e sem funções; à esquerda, os usuários de transporte público esperando sua condução em um

ponto de ônibus improvisado; e, à direita, um *stand* de lançamento de um novo empreendimento imobiliário comercial.

Figura 2 – Largo da Batata



Fonte: foto do autor, 2012.

Depois da reconversão do Largo da Batata, as obras que mais consumiram recursos da operação Faria Lima foram, assim como na Água Espreiada, as de melhorias no sistema viário, beneficiando, mais uma vez, os usuários de transporte particular, em detrimento dos investimentos em transporte e outros equipamentos coletivos.

Na prática, o que vem se observando na região das duas operações é uma intensa procura por parte das construtoras de imóveis residenciais e comerciais por espaços para construção adicional, dada a oferta de infraestrutura já consolidada e o caráter de “nova centralidade” que assumiu nos últimos anos. A demanda por solo criado na área, conforme foi apresentado no capítulo anterior, realizou o consumo de grande parte dos estoques disponíveis, tanto para o uso residencial, em setores onde este já era o uso predominante, quanto para o uso não residencial ou comercial, nos setores integrados ao chamado “novo” centro financeiro paulistano.

Em suma, o mercado imobiliário, fortemente interessado nas possibilidades de negócios que esta região lhe oferece, aproveita-se da oferta de espaços adicionais para realizar empreendimentos tão rentáveis quanto verticais.

A receita auferida com a venda de solo criado vem financiando investimentos

que atendem às demandas da população à qual este mesmo mercado imobiliário visa a atrair. As classes média e média alta, que tanto residem quanto trabalham na região, apreciam a priorização das obras viárias em seu entorno, que facilitam seus deslocamentos realizados, em grande parte, por meio de transporte individual motorizado. Os R\$ 410 milhões empenhados em obras viárias no perímetro da operação Água Espreada e os R\$ 166 milhões gastos com as mesmas obras no perímetro da Faria Lima certamente satisfazem os eleitores, ou melhor, os residentes e frequentadores destas regiões.

Já as habitações de interesse social não contaram com o mesmo destaque nestas áreas de intervenção. Apenas 2% dos recursos da operação Água Espreada e 3% da Faria Lima foram empenhados efetivamente na provisão de moradia, isto é, sem considerar gastos relacionados a desapropriações ou outros custos. Somando-se o gasto em ambas, temos menos de R\$ 80 milhões destinados a soluções ao déficit habitacional, urbanização de favelas e regularização de assentamentos informais.

Ainda que haja mais de R\$ 1,5 bilhões em caixa nestas operações, a população carente desta região não parece ser bem-vinda, dado que o número de desapropriados para a implantação da Avenida Jornalista Roberto Marinho supera muito os que serão realocados dentro dos perímetros em que habitavam. Grande parte da população removida de suas habitações subnormais foi remanejada para conjuntos habitacionais construídos no distrito de Cidade Tiradentes (FIX, 2001), localizado no extremo leste do município, a 41 quilômetros de distância da área de intervenção – um evidente processo de gentrificação que não só agrava a segregação socioespacial paulistana como pressiona ainda mais o já saturado sistema de transportes públicos da cidade, dado que a região de destino dos desapropriados não conta com oferta suficiente de infraestrutura, equipamentos públicos ou empregos.

Conforme observou Ferreira (apud BÓGUS e PESSOA, 2008), a gestão do instrumento “operação urbana” vem seguindo uma visão “economicista”, de acordo com a qual o solo urbano constitui-se em mercadoria geradora de rentabilidade, e a verticalização, um processo de exploração desta capacidade, ou, em outras palavras, da maximização dos lucros que o solo urbano pode gerar, em detrimento do cumprimento da função social do solo urbano, ou melhor, da tentativa de amenizar desigualdades sociais expressas no espaço.

Os efeitos da gestão economicista deste instrumento, no caso das operações

Água Espraiada e Faria Lima, não poderiam ser diferentes dos que relataram Bógus e Pessoa (2008).

Apesar do incremento de densidade construtiva, percebe-se a redução da população residente, por conta da mudança do perfil desta população e do uso do solo na região – antigas residências “unifamiliares” de classe média foram substituídas por edifícios residenciais de classe média alta e, mais ainda, por edifícios comerciais de alto padrão.

A criação e consolidação de uma nova centralidade, que concentra riqueza e poder, responde pelo processo de gentrificação expressos tanto pela substituição da classe média pela classe média alta, quanto pela expulsão das classes de renda mais inferior, desapropriada de suas habitações subnormais.

A mudança de uso, que explica a queda da densidade habitacional da região, foi chamada por Sandroni (apud BÓGUS e PESSOA, 2008) de “gentrificação dos negócios”, que muito se beneficiam ao estar integrados a esta nova centralidade paulistana.

Mas os benefícios apropriados pelos residentes e empreendedores da região vão além da acessibilidade da qual usufruem. Conforme estudaram Biderman e Sandroni (2005), a operação urbana Faria Lima respondeu pela valorização de cerca de 15% do preço médio do metro quadrado na região, lembrando que a pesquisa foi concluída há sete anos, o que permite afirmar que a valorização, até o presente momento, certamente já superou estes 15%, além de ter ocorrido também na região da operação Água Espraiada, apesar de não haver dados disponíveis para esta operação.

A análise de Bógus e Pessoa (2008) vai além, notando que a verticalização e a valorização dos preços dos imóveis já eram percebidas nesta região antes mesmo do início das operações urbanas em questão, o que demonstra que já havia expectativa prévia por parte do mercado imobiliário de auferir lucros em função da prática do instrumento.

Em suma, o objetivo primordial de uma intervenção urbana como esta, de operar transformações na estrutura urbana que beneficiem a coletividade, combatendo as desigualdades às quais uma população esteja sujeita, é nitidamente relegado em nome da defesa dos interesses de um mercado muito interessado na extração da mais-valia fundiária gerada pela mesma coletividade que deveria dela se apropriar.

4.2 Água Branca e Centro: potencial subutilizado

A operação urbana Água Branca apresenta a menor relação entre gastos e arrecadação dentre as quatro operações paulistanas. As saídas de recursos representam apenas 11% do total gerado pela outorga onerosa no distrito da Barra Funda.

O destino dado a esta receita, porém, não diverge da forma como os recursos das operações Água Espraiada e Faria Lima foram geridos: 50% das saídas correspondem à elaboração de projetos básicos e executivos para prolongamento da Avenida Auro Soares de Moura Andrade, acessos viários e remanejamento do tráfego. Outros 35% foram gastos com “serviços necessários à urbanização do perímetro da operação”, dos quais a Prefeitura Municipal de São Paulo não fornece maiores detalhes. Os 15% restantes foram direcionados a projetos básicos e executivos de intervenções viárias, de pavimentação, na rede elétrica, e, por último, de micro e macrodrenagem, que figura como um dos maiores problemas que a região precisa enfrentar.

Já as habitações de interesse social, ao contrário do que prevê o plano de obras para a operação, não estão de forma alguma contempladas entre os gastos, a despeito de haver na região demanda para elas.

A Favela do Sapo, comunidade localizada na Rua José Nelo Lorenzon, entre as avenidas Presidente Castello Branco e Marquês de São Vicente, abriga cerca de mil habitantes, de acordo com a pesquisa de aglomerados subnormais do Censo de 2010. Alguns deles, que viviam em barracos na margem leste do córrego Água Branca, foram despejados do local, o que é justificado por obras de drenagem e de ampliação da avenida marginal do rio Tietê (ROLNIK, 2012).

De acordo com o relatado pelos moradores, as opções dadas aos desapropriados são as seguintes: uma indenização de oito mil reais, auxílio aluguel temporário em torno de trezentos reais – valores com os quais é praticamente impossível que encontrem nova moradia, principalmente em regiões dotadas da acessibilidade da qual usufrui o distrito da Barra Funda – ou a realocação para conjuntos habitacionais no distrito de Cidade Tiradentes, que dista em 38 quilômetros do local – um processo claro de gentrificação, como também ocorre com os desapropriados da operação Água Espraiada.

Os habitantes da comunidade, que está encravada no distrito da Barra Funda há quarenta anos, convivem com a incerteza e insegurança por vislumbrarem futuras desapropriações na região, dado o grande interesse imobiliário que se manifesta em seu

entorno.

Como ilustram as imagens a seguir, o sucesso na venda de solo criado na região ainda não foi revertido em contrapartidas para a população local, em especial para os residentes da Favela do Sapo, que anseiam por obras de pavimentação e de canalização do córrego Água Branca, investimentos viáveis ao se levar em conta os R\$ 149 milhões ainda em caixa.

Figura 3 – Favela do Sapo



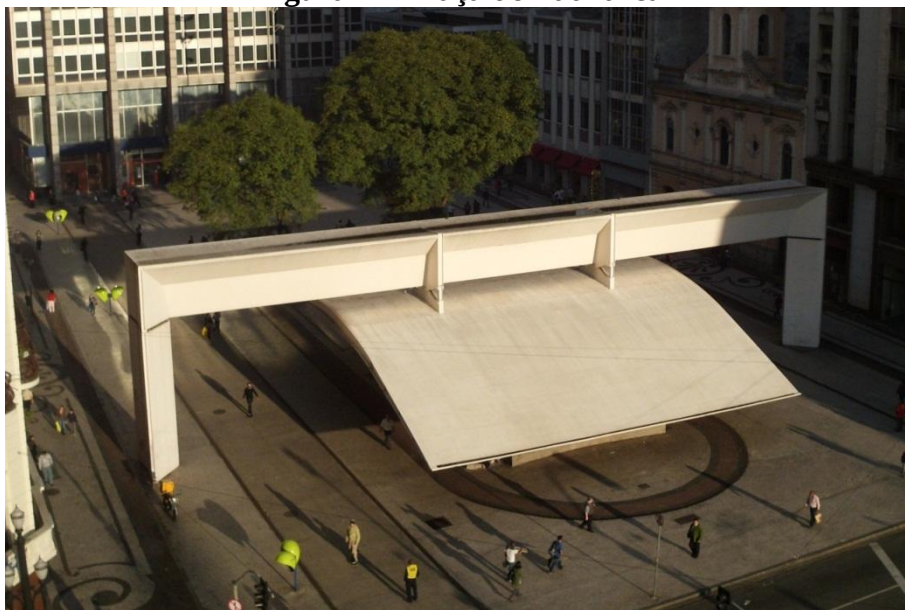
Fonte: fotos do autor, 2012.

Este montante ainda em caixa é treze vezes maior do que o total gasto com muitos projetos e poucas intervenções de fato. A subutilização dos recursos, porém, não condiz com as novas propostas da PMSP para a operação Água Branca. Dado o esgotamento de espaços para construção residencial (de edifícios voltados para as classes média e média alta), a prefeitura estuda, agora, alterar a legislação vigente, aumentando o potencial máximo para construção adicional, a ser negociado através de CEPACs. A demanda já existe, e, certamente, estes títulos renderão ainda mais recursos para a região. Resta saber, porém, se estes recursos serão efetivamente devolvidos à sociedade, principalmente aos grupos sociais que mais deles precisam, dado que, até então, eles não foram contemplados com nenhuma melhoria em suas condições de vida

e moradia – pelo contrário, são despejados de suas residências sob força policial e sem nenhuma perspectiva justa de realocação.

Já a operação urbana Centro é um caso à parte. Não tem estoques de potencial construtivo adicional definidos e não dispõe de plano de intervenções. Respondeu por apenas 1% da arrecadação gerada pelas quatro operações urbanas em questão. Gastou apenas 23% do pouco arrecadado, sendo apenas R\$ 2,9 milhões, ou 8% do total, efetivamente empenhado em obras e serviços. Com este montante, foram realizadas intervenções como a reurbanização da Praça do Patriarca, do Parque Dom Pedro II e do chamado “Corredor Cultural” da região central. A primeira, que recebeu 60% dos recursos da operação, é uma bela obra do ponto de vista paisagístico (conforme ilustra a figura 4), porém, sem grandes efeitos sobre as condições de vida da população da região.

Figura 4 – Praça do Patriarca



Fonte: foto do autor, 2012.

A questão habitacional, mais uma vez, é deixada de lado no contexto das operações urbanas em vigência. A população residente em cortiços e ocupações nos distritos da Sé e da República aguardam soluções para a situação subnormal de moradia em que se encontra. O mais perto disso que se chegou foi a contratação de especialistas para elaboração de um termo de referência para a execução de um “censo” desta população, o que custou míseros R\$ 17 mil. Muito pouco perto do que poderia ser feito com os R\$ 26 milhões ainda em caixa.

Apesar de usufruírem de infraestrutura consolidada, acessibilidade, diversos equipamentos e serviços, o interesse imobiliário nestas duas áreas é bem inferior ao percebido nas outras duas operações urbanas paulistanas. A diferença está justamente no status conferido pelo mercado imobiliário, que dita as formas de intervenção no espaço urbano desta cidade, como o faz em diversas outras.

Aparentemente, a operação Água Branca tem chances de mudar de perfil. A promessa de negociação de CEPACs para venda de solo criado na região, e o crescente interesse imobiliário no potencial construtivo de uso residencial, indicam que o futuro desta área pode ser bem parecido com o que se observa hoje na Água Espraiada e na Faria Lima: um processo de verticalização com foco na demanda das classes média e média alta, seguido de mais obras viárias que comportem seus automóveis, seguidas de mais congestionamento, o que exigirá mais obras viárias, num ciclo de abertura de vias e de acessos viários sem fim.

Quanto à área central da cidade, o que se observa é uma total falta de interesse em qualquer tentativa de promover melhorias no local. O pouco que foi arrecadado retorna para a região de forma pontual, desligada de qualquer tipo de planejamento prévio para o desenvolvimento e a resolução dos problemas urbanos deste espaço.

4.3 Críticas e sugestões para a gestão das operações urbanas

Em seminário sobre “operações urbanas e dispersão”, realizado na FAU-USP em setembro de 2011, o arquiteto Eduardo Nobre traça um panorama geral das quatro operações urbanas vigentes, a partir do qual faz críticas à gestão atual do instrumento e aponta possíveis soluções que os adequem aos objetivos que levam à sua adoção. Suas críticas são corroboradas pelos resultados da análise até aqui exposta, validando o uso das sugestões subsequentes no contexto deste trabalho.

A primeira crítica de Nobre à forma como as operações urbanas vem sendo aplicadas é o fato de sua eficiência enquanto instrumento de arrecadação estar diretamente ligada aos interesses do mercado imobiliário em dada região do município. Enquanto as operações vigentes no setor sudoeste da cidade alcançam bilhões de reais, as demais, somadas, arrecadaram menos de 10% da receita total gerados pelo instrumento. Desta forma, ocorre o inverso do que este instrumento propõe, ou mesmo do que preconiza a Teoria das Finanças Públicas no que concerne à distribuição de

recursos, dado que eles acabam por se concentrar em uma região já dotada de infraestrutura, serviços e equipamentos suficientes, além de uma população de renda elevada. Perpetuam-se, assim, as “disparidades intraurbanas” há tanto presentes em São Paulo. A crítica de Fix (apud CYMBALISTA et. al., 2004) à reconcentração dos recursos vinculados a estas áreas fica aqui comprovada.

A segunda crítica, que se pode considerar como consequência da primeira, é o aumento da segregação socioespacial, causado tanto pela valorização imobiliária que o mercado promove ao escolher dada região como foco de empreendimentos voltados para as classes média e média alta, quanto pela gentrificação que o mercado e a própria municipalidade geram ao expulsar a população carente do local, liberando e “higienizando” o espaço para estes novos empreendimentos.

A terceira crítica recai sobre o privilégio dado aos transportes individuais motorizados, ao se investir maciçamente no sistema viário, o que não só retira recursos dos objetivos que beneficiem a coletividade, como o investimento em transporte público e habitações populares, como também não resolve o problema desta parcela da população que se desloca por automóvel, dado que os novos empreendimentos implantados geram mais fluxos e, conseqüentemente, maiores congestionamentos, além de aumentar os índices de poluição e acidentes de trânsito – uma enorme geração de externalidades negativas.

Diante do exposto, Nobre apresenta, em síntese, as seguintes sugestões para que o instrumento alcance efetivamente os objetivos aos quais se propõe:

- uma revisão da legislação que regula a prática das operações urbanas, que desvincule os recursos arrecadados da área na qual foram gerados e permita que sejam investidos em outras áreas, o que significaria uma efetiva e equitativa redistribuição de recursos, ou seja, uma real indenização à sociedade pelas disparidades sociais que o mercado imobiliário vem imprimindo no espaço urbano paulistano;

- e a priorização do empenho destes recursos em investimentos de maior retorno social, como a rede de transportes coletivos (metrô, trem e corredor de ônibus), habitações de interesse social e equipamentos públicos, devolvendo à coletividade os esforços que realiza através da oferta de espaços requalificados e de acesso a eles.

Nobre também defende que sejam utilizados benefícios e incentivos fiscais que atraiam investimentos para áreas de pequeno interesse do mercado imobiliário, redistribuindo-os assim por toda a cidade.

CONCLUSÃO

A arrecadação de recursos por parte do Estado não tem sentido em si se não perseguir o objetivo principal de servir à população. Governos não devem poupar, reter recursos, mas sim devolvê-los à sociedade. Qualquer que seja a forma de captação, tributária ou não, seu destino deve ser a promoção de benefícios para a coletividade, de quem o Estado nada mais é do que um representante, devendo, portanto, zelar por seus interesses.

Para representar a coletividade de forma eficiente e equitativa, o Estado deve ter como diretriz alguns princípios, expostos anteriormente: a tributação deve incidir sobre os cidadãos de forma proporcional à sua capacidade de pagamento e aos benefícios de que usufruem; a receita arrecadada deve ser alocada levando em consideração as reais necessidades da sociedade, isto é, redistribuída de forma a sanar os problemas que a má distribuição gera, cumprindo assim seu papel fiscal e sua função extrafiscal, ou seja, indo além da mera captação financeira, e dando à população o que ela efetivamente precisa. A análise até aqui elaborada dos instrumentos que recuperam sobrevalores gerados pelo processo urbanização permite chegar a algumas conclusões.

O IPTU cobrado na cidade de São Paulo representa uma parcela expressiva do total auferido através da cobrança de tributos municipais. Enquadra-se nos princípios de tributação ideal preconizados pela Teoria das Finanças Públicas e cumpre efetivamente as funções alocativa e distributiva, ao ser devolvido para a sociedade sob a forma de despesas que cobrem, entre outros setores, a urbanização, os transportes, a habitação e o saneamento. Seus efeitos, porém, são muito gerais, isto é, cobrem todo o espaço municipal. O caráter desvinculado dos impostos não permite que incidam de forma focalizada sobre áreas ou questões específicas. Isto não significa que o imposto seja ineficiente, mas abre espaço para outras formas de captação e inversão de recursos, que atuem de forma pontual onde haja maior necessidade.

As contribuições de melhoria constam dos balanços de realização de receita da PMSP desde 2009, e respondem por arrecadação inexpressiva e decrescente nos três exercícios em que foram cobradas. A incidência da cobrança se adequa aos princípios descritos pela Teoria das Finanças Públicas, mas, na prática, este instrumento mostra-se ineficiente no município de São Paulo.

A outorga onerosa se apresenta como uma boa alternativa à rigidez tributária por

gerar recursos que se destinam especificamente às intervenções no espaço urbano. Sua capacidade de arrecadação é expressiva se comparada à do IPTU, dado que gera montantes menores, mas incide sobre base inferior. Sua vinculação ao Fundo de Desenvolvimento Urbano paulistano significa o retorno para a sociedade da mais-valia fundiária gerada pelo solo criado, sob a forma de promoção de melhorias no espaço urbano municipal. Pode-se afirmar, então, que o mecanismo cumpre com as funções às quais se propõe, ainda que de forma geral, não focalizada, e pequena perto das necessidades que se notam nesta cidade.

As operações urbanas são concebidas de forma que, a princípio, complementaria os mecanismos supracitados de captação de recursos. Sua vinculação a uma área específica, a um plano urbanístico e, mais do que isso, ao compromisso de trazer equidade social ao espaço urbano, seja através da provisão de habitações populares, de equipamentos e serviços públicos, ou da expansão da acessibilidade a estes serviços, tornam este instrumento uma ferramenta interessante do ponto de vista das intervenções urbanas. Mas o que se observa na prática nem sempre está de acordo com o que a teoria prega.

No que concerne à adequação do instrumento aos princípios que norteiam uma tributação justa e equitativa, as operações mostram-se, a priori, eficazes. Ainda que não seja um tributo, a adoção dos princípios da tributação ideal defendidos pela Teoria das Finanças Públicas serve para a análise deste instrumento, que é outorgado àqueles que vão se beneficiar de potenciais construtivos adicionais, de acordo com o quanto se beneficiarão deste solo criado.

A despeito das diferenças entre as operações, que não interessam para a análise financeira do instrumento, este se mostra capaz de gerar grandes somas de recursos. As quatro operações paulistanas auferiram, até o final de 2011, quase três bilhões e meio de reais, um montante considerável. A função distributiva estaria, em parte, cumprida: os sobrevalores dos quais os empreendedores privados usufruirão são recuperados pela coletividade, ou, ao menos, por seu representante – no caso, a Prefeitura de São Paulo.

A função alocativa, porém, mostra-se fracassada. A alocação dos recursos injusta, operada pelo “mercado”, neste caso, o mercado imobiliário, deveria ser corrigida pelo Estado, que os deveria empenhar de forma equitativa, isto é, de acordo com princípios sociais que são, no limite, o objetivo final a ser perseguido pelo ente que representa uma sociedade. Parte da função distributiva também estaria, então,

comprometida, dado que vai além de captar os sobrevalores apropriados pela iniciativa privada, devendo ser redistribuído de forma a devolver à coletividade o que é seu por direito.

Dos quase R\$ 3,5 bilhões auferidos pelas operações em questão, pouco mais de R\$ 1,6 bi foram empenhados em obras, serviços e demais despesas referentes à sua prática. A forma como os recursos foram devolvidos à sociedade, porém, é muito questionável. A priorização de obras viárias e outras intervenções ligadas aos interesses do mercado imobiliário e das classes média e média alta às quais este mercado se direciona, demonstram que a alocação destes recursos não levou em conta a necessidade latente de redistribuição espacial de serviços, acessibilidade e, enfim, benefícios que a urbanização gera, por uma sociedade que convive com a segregação socioespacial cujos limites do aceitável já foram há muito ultrapassados. Uma cidade onde a fruição do espaço por sua população é extremamente desigual e injusta.

Restam ainda, em caixa, R\$ 1,7 bilhões, mais da metade dos recursos gerados pelo solo criado nestas quatro áreas de intervenção. Com este montante, é possível construir quase seis quilômetros de metrô subterrâneo, oitenta e oito quilômetros de corredores de ônibus (CICHINELLI, s/d), cento e vinte conjuntos habitacionais com aproximadamente duzentas unidades de moradia (CDHU, s/d), entre outros equipamentos com maior “retorno social” do que avenidas e pontes construídas para o usufruto dos automóveis.

Para além das críticas à gestão dos recursos financeiros das operações urbanas paulistanas, outros fatores corroboram para um diagnóstico pessimista acerca de sua adequação aos princípios sociais aos quais deveriam estar afinadas, mas não estão: o plano de obras que deveriam seguir é mal definido, quando há alguma definição prévia; a participação popular nos processos decisórios é praticamente nula; e a valorização imobiliária decorrente dos investimentos realizados não foi de forma alguma contida ou, ao menos, controlada.

Conclui-se, a partir da pesquisa até aqui elaborada, que a hipótese da qual este trabalho partiu é verdadeira. A captação da mais-valia fundiária em si não gera automaticamente a adequação de um espaço urbano a princípios de equidade social. A vontade política necessária para uma real transformação da cidade, que integre toda sua população, devolvendo à coletividade os esforços que realizou, demonstrou-se falha quando se analisam as quatro operações urbanas vigentes em São Paulo.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Despesa não vinculada do município de São Paulo, por função, em reais....	27
Tabela 2 - Valores empenhados pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), em reais	32
Tabela 3 - Recursos arrecadados, gastos e mantidos em caixa por cada operação urbana, em milhões de reais	35
Tabela 4 - Estoque de áreas de potencial construtivo da operação Água Branca, em m ²	42
Tabela 5 - Resumo financeiro da operação urbana Água Branca	42
Tabela 6 - Estoque de áreas de potencial construtivo da operação Água Espraiada, em m ²	45
Tabela 7 - Indicadores socioeconômicos dos distritos da operação urbana consorciada Água Espraiada	46
Tabela 8 - Resumo financeiro da operação urbana consorciada Água Espraiada	47
Tabela 9 - Resumo financeiro da operação urbana consorciada Centro	50
Tabela 10 - Estoque de áreas de potencial construtivo da operação Faria Lima, em m ²	52
Tabela 11 - Resumo financeiro da operação urbana consorciada Faria Lima	53

ÍNDICE DE GRÁFICOS, MAPAS E FIGURAS

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação de cada operação urbana no total arrecadado pelo instrumento	35
Gráfico 2 - Porcentagem gasta e saldo em caixa do total arrecadado por cada operação urbana	36
Gráfico 3 – Evolução do preço de CEPACs da operação Água Espraiada, em reais	47
Gráfico 4 - Evolução do preço de CEPACs da operação Faria Lima, em reais	54

MAPAS

Mapa 1 - Área da operação urbana Água Branca	40
Mapa 2 - Área da operação urbana Água Espraiada	44
Mapa 3 - Área da operação urbana Centro	49
Mapa 4 - Área da operação urbana Faria Lima	51

FIGURAS

Figura 1 – Ponte Estaiada	57
Figura 2 – Largo da Batata	58
Figura 3 – Favela do Sapo	62
Figura 4 – Praça do Patriarca	63

SIGLÁRIO

CDHU: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CPTM: Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

FAU-USP: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

SECOVI-SP: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo

SEMPLA: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão

SEHAB: Secretaria Municipal de Habitação

SIURB: Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras

SMSP: Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras

SMT: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho

SMC: Secretaria Municipal de Cultura

SVMA: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
(Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Luiz Felype e MONTE-MÓR, Roberto. *Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”*. Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFMG, 2010.

ALVIM, Angélica e CASTRO, Luiz Guilherme (orgs.) *Avaliação de políticas públicas: contexto e perspectivas*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BARREIRAS, Irllys. *Cidade, atores e processos sociais: o legado sociológico de Lúcio Kowarick*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 72, 2010.

BERNARDINI, Marcelo e MONTANDON, Daniel. *Políticas urbanas em São Paulo: impasses da avaliação*. In: ALVIM, Angélica e CASTRO, Luiz Guilherme (orgs.) *Avaliação de políticas públicas: contexto e perspectivas*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BIDERMAN, Ciro e SANDRONI, Paulo. *A avaliação do impacto das grandes intervenções urbanas nos preços dos imóveis do entorno: o caso da OUC Faria Lima*. CEPESP – Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público – FGV. São Paulo, 2005.

BÓGUS, Lucia e PESSOA, Laura. *Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das operações urbanas consorciadas Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Caderno Metrópole nº 20, 2008.

BONDUKI, Nabil e ROLNIK, Raquel. *Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho*. In: MARICATO, Ermínia. (org.) *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1979.

COSTA, Emília Viotti. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

CYMBALISTA, Renato; PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula. *Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária*. In: SANTORO, Paula (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. Brasília: V Conferência das Cidades, Câmara Federal, 2003.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GASPAR, Ricardo. *Economia urbana e valorização imobiliária: o papel do poder público*. In: *Economia: pensamento e ação*. PORTUGAL Jr., José Geraldo e MELLO, Cristina Helena Pinto (orgs). São Paulo: LCTE, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. São Paulo: Campus, 2007.

MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: EDUSP, 1980.

NOBRE, Eduardo. *Seminário “Operações urbanas: instrumentos urbanísticos e econômicos”*. São Paulo, 2011.

PRADO, Eliana. *O parcelamento do solo e suas implicações no desenvolvimento urbano*. Monografia de conclusão de curso. São Paulo: UNESP, 1991.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação*. In: L. A. Machado da Silva (org.) *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SANDRONI, Paulo. *Recent experiences with land value capture in São Paulo, Brazil*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

SANTOS Jr., Orlando Alves e MONTANDON, Daniel (org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das Cidades - IPPUR-UFRJ, 2011.

SINGER, Paul. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In: MARICATO, Ermínia. (org.) *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1979.

SOMEKH, Nadia. *A (des)verticalização de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU-USP, 1987.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2005.

DADOS

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Relatório das despesas – 4º trimestre de 2011 – operação urbana Água Espreitada*. Disponível em http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/INFPEREVENT/RJ-2004-04752/20111231_RELAT%EF%BF%BDRIO%20DESPESAS%202011%204%EF%B%BD%20TRIMESTRE.pdf São Paulo, 2012.

_____. *Relatório das despesas – 4º trimestre de 2011 – operação urbana Faria Lima*. Disponível em http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/INFPEREVENT/RJ-2004-02403/20111231_RELAT%C3%93RIO%20DESPESAS%202011%204%C2%BA%20TRIMESTRE.pdf São Paulo, 2012.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO (CDHU). *Provisão de moradias*. Disponível em http://www.cdhu.sp.gov.br/programas_habitacionais/provisao_de_moradias/apresentacao.asp São Paulo, sem data.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2010 – sinopse por setores*. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/> Brasília, 2011.

_____. *Censo 2010 – Aglomerados subnormais*. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/agsn/> Brasília, 2011.

METRÔ-SP. *Pesquisa “Origem e Destino” 2007*. Disponível em <http://www.metro.sp.gov.br/metro/numeros-pesquisa/pesquisa-origem-destino-2007.aspx> São Paulo, 2008.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho (SMT). *Atlas do Trabalho de Desenvolvimento da Cidade de São Paulo*. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/trabalho/informacoes/atlas_municipal/index.php?p=613 São Paulo: PMSP, 2007.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA). *Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – Valores empenhados*. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/fundos/index.php?p=20467> São Paulo: PMSP, 2011-2012.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). *Estoques de potencial construtivo – Outorga Onerosa* http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/legislacao/estoques_de_potencial_construtivo/index.php?p=1384 São Paulo: PMSP, 2012.

_____. SMDU. *Município em mapas 2008: Território e desigualdades sociais*. Disponível em http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/contrastes_urbanos/pdf/pag55.pdf São Paulo: PMSP, 2008.

_____. SMDU. *Operações urbanas. Resumo financeiro*. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525 São Paulo: PMSP, 2012.

_____. SMDU. *Prospecto de registro da operação urbana Água Espraiada*. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/cepac/oucae_prospecto.pdf São Paulo: PMSP, 2004.

_____. Secretaria Municipal de Finanças (SMF). *Balancetes financeiros*. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/contaspublicas/index.php?p=3217> São Paulo: PMSP, 2011-2012.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.*

_____. Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade.*

SÃO PAULO (município). Lei municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. *Plano Diretor Estratégico.*

_____. Lei municipal nº 11.774, de 18 de maio de 1995. *Operação urbana Água Branca.*

_____. Lei municipal nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. *Operação urbana consorciada Água Espraiada.*

_____. Lei municipal nº 12.349, de 06 de junho de 1997. *Operação urbana Centro.*

_____. Lei municipal nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. *Operação urbana consorciada Faria Lima.*

PERIÓDICOS

O GLOBO. *Operações urbanas tiram mais do que dão para a cidade de São Paulo.*
http://oglobo.globo.com/sp/mat/2008/03/17/operacoes_urbanas_tiram_mais_do_que_da_o_para_cidade_de_sp_dizem_urbanistas-426268199.asp Publicada em 17/03/2008.

O Estado de São Paulo. *IPTU progressivo é aprovado em SP.*
<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,iptu-progressivo-e-aprovado-em-sp,573757,0.htm> Publicada em 29/06/2010.

_____. *Prefeitura vai liberar mais 16,7 mil imóveis no eixo Lapa-Barra Funda.*
<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,prefeitura-vai-liberar-mais-167-mil-imoveis-no-eixo-lapa-barra-funda-,861530,0.htm> Publicada em 16/04/2012.

ENDEREÇOS ELETRÔNICOS

CICHINELLI, Gisele. *Corredores de ônibus.* Sem data. Disponível em
<http://www.infraestruturaurbana.com.br/solucoes-tecnicas/2/artigo212850-1.asp>

NOBRE, Eduardo. *Instrumento urbanístico Operação Urbana.* Sem data. Disponível em

http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/e_nobre/operacoes_urbanas_consoiciadas.pdf

OLIVEIRA, Paulo. *O IPTU no Distrito Federal: um tributo que precisa ser melhor administrado*. Publicado em 2008. Disponível em

http://www.corecondf.org.br/download/brasil/aula/artigo_Paulo_Figueiredo.pdf

ROLNIK, Raquel. *Centro, Faria Lima, Águas Espraiadas e Água Branca: um balanço das operações urbanas em andamento*. Publicado em 12/05/2010. Disponível em

<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/05/12>

_____. *Mais de mil imóveis vazios e bem localizados foram notificados em São Paulo pela prefeitura*. Publicado em 26/09/2011. Disponível em

<http://raquelrolnik.wordpress.com/2011/09/26>

_____. *Operação urbana Água Branca: mais prédios com mais garagens e mais carros?* Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/2012/04/17/> Publicado em 17/04/2012.

SABOYA, Renato. *O que é plano diretor?* Publicado em 13/06/2008. Disponível em

<http://urbanidades.arq.br/2008/06/>

_____. *Outorga onerosa do direito de construir*. Publicado em 06/03/2001. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2008/03/>

_____. *Segregação espacial urbana*. Publicado em 14/05/2009. Disponível em

<http://urbanidades.arq.br/2009/05/>