

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**OS AGENTES DO ESPAÇO URBANO E OS
INSTRUMENTOS DE URBANIZAÇÃO:
ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO URBANA FARIA
LIMA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

RODRIGO ABBÊS BAÊTA NEVES
matrícula nº: 105034356

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun Homsy

ABRIL 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**OS AGENTES DO ESPAÇO URBANO E OS
INSTRUMENTOS DE URBANIZAÇÃO:
ESTUDO DE CASO DA OPERAÇÃO URBANA FARIA
LIMA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

RODRIGO ABBÊS BAÊTA NEVES
matrícula nº: 105034356

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun Homsy

ABRIL 2012

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

Dedico este trabalho a minha família, que sempre investiu o possível e o impossível em minha educação e cultura.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a minha família, que investiu muito em minha educação desde cedo, tornando possível o meu sonho de cursar economia em uma faculdade pública. Agradeço também a todos os professores do Instituto de Economia da UFRJ, que contribuíram ativamente para meu sucesso educacional e profissional e que fazem da Universidade Federal uma experiência única e inigualável. Acredito fortemente que tal experiência não é passível de ser equiparada com a de nenhuma outra instituição, tanto nos quesitos técnicos como nas questões de formação de caráter e compreensão da sociedade e economia como um todo. Gostaria também de agradecer aos professores Nelson Chalfun e Maria Silvia Possas, que me apoiaram enormemente e me deram as forças necessárias para a elaboração do presente trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em analisar a atuação do Poder Público em parceria com o setor privado na gestão do espaço urbano, utilizando como exemplo a Operação Urbana Consorciada Faria Lima em São Paulo. Estuda-se a dinâmica do espaço urbano e os diferentes agentes que nele atuam de maneira a identificar a complexidade envolvida em suas relações. Através disso, evidencia-se necessidade de associação entre os diversos envolvidos no mercado imobiliário, como a sociedade, os empreendedores capitalistas e o Estado na construção do espaço urbano e na elaboração de um planejamento urbano para as cidades. A Operação Urbana Consorciada Faria Lima consiste na concessão, por parte do Estado, de direitos adicionais de construção além do limite pré-estabelecido pela Lei de Zoneamento da cidade de São Paulo para o setor privado, através dos instrumentos de outorga onerosa e Certificados de Potencial Adicional de Construção. Desta maneira o Poder Público é capaz de financiar os investimentos em infra-estrutura urbana, pois as outorgas e certificados geralmente tem contrapartida em dinheiro, e de gerir os usos, ocupações e densidades de determinadas regiões de São Paulo, através de planejamento urbano pré-estabelecido.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – A TERRA O ESPAÇO URBANO E O MERCADO IMOBILIÁRIO	10
I.1 A TERRA	10
I.2 O ESPAÇO URBANO, O MERCADO IMOBILIÁRIO E SEUS AGENTES	11
I.2.1 Comunidade	12
I.2.2 Investidores, produtores do espaço urbano e empreendedores capitalistas do mercado imobiliário	13
I.2.3 O papel do Estado no mercado imobiliário	21
CAPÍTULO II - A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E OS INSTRUMENTOS UTILIZADOS	22
II.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO E OS PRECEDENTES PARA A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS.....	22
II.2 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS E OS INSTRUMENTOS A DISPOSIÇÃO DO GESTOR PÚBLICO.....	25
II.2.1 O Estatuto da Cidade	26
II.2.1.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos	27
II.2.1.2 O direito de superfície.....	27
II.2.1.3 O direito de preempção.....	28
II.2.1.4 A outorga onerosa do direito de construir.....	28
II.2.1.5 As operações urbanas consorciadas	30
II.2.1.6 Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC	32
CAPÍTULO III - A OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA.....	34
III.1 ANTECEDENTES	34
III.2 A OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA	36
III.2.1 A Operação Urbana Faria Lima – Lei de 1995	36
III.2.2 A Operação Urbana Consorciada Faria Lima – Lei de 2004	40
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

GRÁFICO 1 – TAXA SELIC EFETIVA (% A.A.) – JUNHO DE 1996 A MARÇO DE 2012	15
GRÁFICO 2 – FINANCIAMENTOS IMOBILIÁRIOS CONCEDIDOS EM RELAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO (% PIB)	19
GRÁFICO 3 – VARIAÇÃO EM 2011 DOS SEGMENTOS DE CRÉDITO DA ECONOMIA BRASILEIRA	20
GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL NO BRASIL (1950 – 2006)	23
TABELA 1 – TABELA DE VALORES DE CONVERSÃO DE CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO – CEPAC – EM M ² (APLICÁVEL A LOTES COM MAIS DE 1.000 M ²)	37
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DO PREÇO POR M ² DA CEPAC (1995-2004)	39
FIGURA 1 – INCREMENTO POPULACIONAL POR ANÉIS NA ZONA DA OUFL (1991-1995) E (1996-2000).....	41
FIGURA 2 – NÚMERO DE LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS NA ZONA DA OUFL (1991-1995) E (1996-2000)	41
TABELA 2 – OUTORGA ONEROSA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO NA OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA ENTRE SETEMBRO DE 1995 E ABRIL DE 2004	42
FIGURA 3 – MAPA DE SUBSETORES DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA FARIA LIMA	43
TABELA 3 – TABELA DE EQUIVALÊNCIA DE VALORES DOS CEPACS PARA TERRENOS MAIORES QUE 1.000 M ²	44
TABELA 4 – ÁREAS UTILIZADAS (M ²) POR SETOR DA OUCFL, ATÉ 30 DE SETEMBRO DE 2011	45
TABELA 5 – RESUMO DOS CEPACS ATÉ 31 DE SETEMBRO DE 2011	46
TABELA 6 – CEPACS CONVERTIDOS ATÉ 30 DE SETEMBRO DE 2011.....	46
TABELA 7 – RESUMO FINANCEIRO DA OUCFL ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2011	47
TABELA 8 – STATUS DAS OBRAS DA OUCFL ATÉ 30 DE SETEMBRO DE 2011	48

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar e compreender a lógica, aplicação e principais resultados das Operações Urbanas no planejamento e gestão do espaço urbano, bem como o estudo de sua dinâmica e agentes atuantes. Toma-se como estudo de caso a Operação Urbana Faria Lima (OUFL), que realizada na forma de parceria público-privada, tem como objetivo básico a arrecadação de recursos da iniciativa privada através da transação de potenciais adicionais de construção para o financiamento de obras públicas.

Se o crescimento econômico da década de 70 e a conseqüente arrecadação de recursos do Poder Público através de política fiscal permitiram que houvesse grandes investimentos públicos em infra-estrutura urbana, as Operações Urbanas surgiram justamente a partir de uma escassez de recursos na década de 1980, bem como uma necessidade latente de planejamento do espaço urbano. Como o processo de urbanização brasileiro se deu de maneira muito rápida e desordenada, o Poder Público se viu na difícil tarefa desenvolver um plano que ao mesmo tempo lhe permitisse arrecadar recursos sem aumento da carga tributária, e que lhe concedesse a capacidade de gerir, planejar e ordenar o espaço urbano das cidades.

O presente trabalho utiliza principalmente como base teórica as abordagens presentes em Harvey (1973) e Corrêa (1995) acerca da dinâmica existente no espaço urbano e no mercado imobiliário e os diversos agentes que neles atuam. Basicamente, os agentes estudados são a comunidade, os investidores e produtores do espaço urbano, os empreendedores capitalistas do mercado imobiliário e o Estado. Além dos autores citados, parte importante dos conceitos técnicos acerca do mercado imobiliário financeiro e de sua evolução, citadas em especial no capítulo I, item 2.2, são de autoria própria, baseados na experiência profissional do autor no setor.

A hipótese central deste trabalho é que as Operações Urbanas são uma importante ferramenta de flexibilização do investimento público, de parceria entre o setor público e privado e de gestão do espaço urbano, através de sua capacidade de financiar o investimento em infra-estrutura urbana com recursos privados e de direcionar o desenvolvimento imobiliário para as regiões e usos desejados.

O desenvolvimento ocorre em três capítulos. O primeiro capítulo é dedicado a análise dos fundamentos, dinâmica e agentes do espaço urbano e do mercado imobiliário. No segundo capítulo será estudado como se dá a intervenção do Poder Público e as principais ferramentas utilizadas por ele na gestão do espaço urbano, uma vez que estas são fundamentais na execução das Operações Urbanas. No terceiro e último capítulo será estudada a Operação Urbana Faria Lima, analisando os principais resultados obtidos.

CAPÍTULO I - A TERRA, O ESPAÇO URBANO E O MERCADO IMOBILIÁRIO

I.1 A TERRA

A terra e as benfeitorias realizadas neste tipo de ativo configuram-se na economia capitalista moderna como uma *commodity*, devido a seu elevado valor tanto para os que a tem como alvo de investimentos e procuram retorno através de sua aquisição, troca e desenvolvimento, bem como para os que a tem como alvo de objeto de uso, seja para moradia ou exploração comercial própria. A terra, como cita Harvey (1973) “não é uma *commodity* ordinária: os conceitos de valor de uso e valor de troca tem seus significados colocados em uma situação particularmente especial”. O elevado valor de troca e valor de uso da terra faz com que este tipo de ativo se torne alvo constante de investimentos capitalistas que visam identificar seu melhor uso e dele extrair o máximo de valor possível em termos financeiros, ou seja, investimentos que gerem o maior retorno possível.

Segundo Harvey (1973), é importante notar que o ativo “terra” possui particularidades importantes que são fundamentais de serem identificadas antes de se analisar o espaço urbano, seus agentes e a dinâmica capitalista que o cerca. Em primeiro lugar, é importante notar que a terra e suas benfeitorias, edifícios, shoppings e casas não podem ser transferidas de localização, isto é, possuem localização fixa. Esta característica concede ao detentor da terra o poder de monopólio, pois somando-se a lei da física de que dois corpos não podem ocupar o mesmo lugar no espaço ao conceito da propriedade privada, podemos perceber que toda terra é única e intransponível, não existindo nenhuma outra semelhante com as mesmas exatas características. Em segundo lugar, a terra é um bem necessário, seja por uma questão física, de que todos ocupam lugar no espaço, seja por uma questão social e urbana contemporânea, de que todos necessitam de habitação, espaço de trabalho, lazer, entre diversos outros, ou seja, a terra possui inúmeros tipos de uso diferentes, que são identificados e valorados pelos indivíduos de maneira única, fruto de uma combinação de necessidades, fatores sociais-urbanos e preferências pessoais.

Outra particularidade importante é que a terra e suas benfeitorias são comercializadas e trocam de proprietário relativamente poucas vezes ao longo do tempo. Isto se deve principalmente a grande quantidade de capital geralmente empregada neste tipo de ativo, que requer um tempo maior de maturação para que sejam gerados retornos satisfatórios bem como pelo fato de que são ativos de alto valor agregado, reduzindo o número de potenciais compradores que na maioria das vezes estão suscetíveis a obtenção de financiamento junto a instituições financeiras para que a transação possa ser realizada.

Por último, a terra é permanente e salvo em casos extremos, é um dos ativos disponíveis com maior expectativa duração que existe, sendo por este motivo amplamente utilizada como reserva de riqueza, *hedge* contra crises, ciclos inflacionários e outros distúrbios econômicos que afetam diretamente os investimentos de indivíduos e instituições. A prática de utilização da terra como reserva de riqueza e a constituição de patrimônio pessoal baseado em ativos imobiliários se tornaram características culturais e históricas dos seres humanos, identificadas até hoje na sociedade moderna.

Todas estas características particulares da terra já a tornam um ativo de alta complexidade, com diversas facetas, multifuncional e alvo de disputa de todos os participantes da sociedade moderna. Tal complexidade é ainda mais potencializada quando inserimos este ativo na dinâmica social, urbana, econômica e política que o envolvem, sendo necessária a análise de sua inserção no espaço urbano como um todo e os diferentes agentes que nele atuam.

I.2 O ESPAÇO URBANO, O MERCADO IMOBILIÁRIO E SEUS AGENTES

Segundo Corrêa (1995) o espaço urbano é um conjunto de diferentes terras, benfeitorias e usos da terra justapostos entre si, que definem as diferentes áreas em termos de forma, uso e conteúdo social. Em termos gerais, as áreas se definem como: o centro da cidade, onde as atividades comerciais estão concentradas; áreas industriais; áreas residenciais; áreas de lazer; e áreas de expansão da cidade, exploradas a partir da escassez de terras nas regiões centrais e conseqüente elevação de preços nestas regiões.

Apesar dos diferentes usos e classificações destas áreas, elas são totalmente integradas e articuladas através de fluxos, sejam eles de pessoas, mercadorias, serviços ou investimentos. Segundo Corrêa (1995):

“O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço”. (p.11)

O espaço urbano e sua dinâmica é fruto do jogo de interesses entre seus agentes produtores e consumidores, sendo constantemente modificado de acordo com as diretrizes do processo de acumulação capitalista e estratégias dos agentes. As estratégias dos agentes é o que determina a valorização de áreas em detrimento de outras, bem como o tipo de uso das áreas.

Harvey (1973: 162-166) e Corrêa (1995: 1-15) identificaram a atuação de diversos agentes no espaço urbano, que conseqüentemente são os responsáveis pela dinâmica e funcionamento do mercado imobiliário. Estes agentes podem ser divididos em três grupos, são eles: a comunidade; os investidores, produtores do espaço urbano e empreendedores capitalistas do mercado imobiliário; e o Estado. Os membros destes três grupos identificados pelos autores serão analisados e detalhados a seguir.

I.2.1 Comunidade

Apesar de ter perdido muito de sua capacidade de organização, bem como seu poder decisório sobre as diretrizes de ordenamento do espaço urbano diante das poderosas forças do interesse capitalista e seus investidores privados, a comunidade ainda se mostra de extrema relevância para a construção do espaço urbano e do mercado imobiliário. Através de sua organização em associações de moradores e associações comerciais, a comunidade é capaz de manifestar seus interesses e participar de maneira ativa do desenvolvimento urbano dos locais aos quais pertencem, seja através de participação do processo de elaboração das propostas de benfeitorias urbanas, seja através do acompanhamento ativo da implantação destas propostas, de maneira a verificar se estão sendo executadas de acordo com o projeto acordado.

Mesmo que muitas vezes a comunidade não esteja em primeiro lugar nos planos de desenvolvimento imobiliário das cidades, é importante lembrar que antes de qualquer coisa, o espaço urbano é utilizado e consumido por diferentes comunidades. Sendo assim, sua satisfação em relação ao meio onde vivem, trabalham e tem lazer é crucial para o desenvolvimento imobiliário, não apenas por uma questão de contingência de tensões sociais, mas também por uma questão do mercado apresentar o produto certo e o estado apresentar a infra-estrutura apropriada para as pessoas que ali habitam, transitam ou trabalham. Do ponto de vista do setor capitalista privado investidor do mercado imobiliário, o reconhecimento da importância destes fatores é fundamental para o sucesso de seus produtos e retornos de seus investimentos. Do ponto de vista do Estado, o bem estar de sua população e a redução de possíveis tensões sociais são fundamentais para o sucesso de suas políticas sociais e urbanas.

I.2.2 Investidores, produtores do espaço urbano e empreendedores capitalistas do mercado imobiliário

Na complexa teia de relações e dinâmicas do mercado imobiliário são identificados diversos agentes que buscam, através do investimento, desenvolvimento e comercialização de ativos imobiliários, retornos atrativos para seu capital. Estes investidores, produtores do espaço urbano e empreendedores capitalistas do mercado imobiliário podem ser subdivididos em dois subgrupos, sendo eles os proprietários dos meios de produção e os empreendedores imobiliários.

Os proprietários dos meios de produção são parte fundamental do desenvolvimento imobiliário da região onde instalam suas fábricas e plantas industriais. Por serem grandes consumidores de áreas, mão de obra e por buscarem áreas com facilidades logísticas afastadas dos grandes centros devido ao preço dos terrenos, as indústrias costumam ancorar o adensamento populacional e urbano das regiões periféricas das cidades. A partir do desenvolvimento e expansão das fronteiras das cidades, estas regiões começam a se valorizar, elevando o custo do aluguel dos galpões e seu custo de oportunidade, pois poderiam ser transformados em ativos de maior valor agregado, como por exemplo, empreendimentos residenciais ou *shopping centers*. Esta

valorização da terra faz com que as indústrias migrem para regiões mais baratas, disponibilizando grandes terras em regiões populares que serão alvo de investimento e desenvolvimento de novos produtos imobiliários.

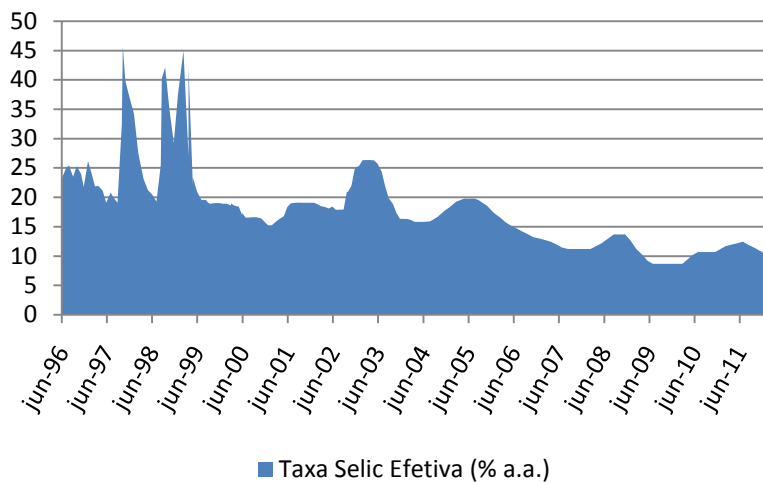
Os proprietários dos meios de produção são também peça chave do desenvolvimento do mercado imobiliário industrial e logístico. Na maioria dos casos, a posse do imóvel onde está instalada sua indústria não é de seu interesse, pois em primeiro lugar, imobiliza-se uma grande quantidade de capital e em segundo lugar o investimento em ativos imobiliários não faz parte do escopo da empresa, sendo, portanto mais interessante a locação do mesmo. Esta característica possibilita a execução de operações estruturadas importantes do mercado imobiliário, como as de *sale lease back*, onde o proprietário do imóvel o vende a um investidor e passa a alugar dele em um contrato de longo prazo, e *built to suit*, onde um investidor constrói o imóvel de acordo com características previamente acordadas entre ele e o usuário final, a partir de um contrato de aluguel também de longo prazo, geralmente de 15 a 20 anos (informações do autor).

Corrêa (1995) classifica o conjunto de agentes que realizam parcialmente ou totalmente as operações de investimento, incorporação, construção, financiamento e comercialização como promotores imobiliários. Harvey (1973) menciona estes mesmos agentes quando se refere aos grupos atuantes no mercado de moradia. Somando-se estes agentes ao que Corrêa (1995) classifica como proprietários da terra, temos o subgrupo dos empreendedores imobiliários. Os proprietários da terra são incluídos neste mesmo grupo, pois não deixam de ser também empreendedores do mercado imobiliário, uma vez que utilizam a terra e os ativos imobiliários como fonte de renda e normalmente se unem aos incorporadores e construtores no desenvolvimento de projetos através de contratos de permuta.

Para os agentes investidores e empreendedores imobiliários, dados os elevados riscos atrelados a estas atividades bem como a grande quantidade de recursos investidos, os retornos devem ser bastante atrativos e condizentes com os riscos assumidos. Além disso, especialmente no Brasil onde o custo de oportunidade do capital

é elevado devido a taxas de juros de mais de dois dígitos durante quase todo o período dos últimos 15 anos, como pode ser verificado no gráfico abaixo, para o investimento em projetos imobiliários se tornar atrativo é necessário que o mesmo apresente retornos com significativos pontos percentuais acima da taxa básica de juros.

Gráfico 1 – Taxa Selic Efetiva (% a.a.) – Junho de 1996 a Março de 2012



Fonte: Bacen

Os agentes empreendedores procuram desenvolver um ativo imobiliário de forma que seu valor agregado após os investimentos seja suficientemente maior a ponto de cobrir os custos envolvidos e gerar lucros compatíveis. Como os custos de construção e aquisição de terrenos são muito elevados, estes agentes têm preferência por investimentos em projetos de média e alta renda, onde as margens são maiores e a velocidade de comercialização também. Nos projetos de baixa renda, financiados pelo governo e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), os empreendedores que constroem unidades habitacionais até cento e trinta mil reais recebem uma série de incentivos e subsídios, porém existem diversas questões que acabam sendo entraves ao investimento privado. Em primeiro lugar, o financiamento é feito única e exclusivamente pela Caixa Econômica Federal (CEF), uma instituição financeira pública que é reconhecidamente mais burocrática e lenta em relação à aprovação e liberação de recursos. O mercado imobiliário e a demanda por crédito cresceram de

maneira tão acelerada que a instituição não conseguiu se adaptar operacionalmente ao grande fluxo de solicitações de financiamento.

Um dos grandes benefícios e incentivos ao empreendedor de projetos MCMV é a liberação de recursos para obra mais no início do projeto, devido ao sistema de repasse imediato do cliente para a CEF, como veremos a seguir. Em projetos desenquadrados do MCMV, a transferência da dívida do cliente perante a incorporadora ou construtora relativa à sua unidade habitacional para uma instituição financeira é feita exclusivamente após a conclusão da obra e a licença para habitação, o habite-se. Sendo assim, antes da obtenção desta licença, a carteira de recebíveis dos clientes fica diretamente na incorporadora ou construtora. Neste sentido, o projeto MCMV gera dois benefícios para o incorporador (informações do autor):

- a) Em primeiro lugar, os recursos são liberados mais no início do projeto, fazendo com que a exposição de caixa, que geralmente é elevada em projetos imobiliários, seja reduzida de maneira significativa;
- b) Em segundo lugar, o financiamento dos clientes que compram unidades habitacionais do programa MCMV é feito diretamente pela CEF, ou seja, não passa pela incorporadora ou construtora e não está atrelado a obtenção do habite-se. Sendo assim, os recursos para obra são liberados pela CEF para as construtoras e incorporadoras sem que exista dívida envolvida no processo, pois a contraparte do financiamento neste caso são os clientes. Isto alivia o balanço destas empresas em relação a seus índices de alavancagem, o que lhes permite acesso mais fácil e barato a crédito no mercado de capitais.

Segundo informações do autor, em projetos não enquadrados no programa MCMV, o financiamento imobiliário é contratado e as liberações ocorrem de acordo com o andamento da obra, aumentando o saldo devedor da incorporadora. Os recebíveis dos clientes são dados em garantia para o financiamento que só é quitado após o habite-se, quando estes recebíveis que estão diretamente na carteira incorporadora são

transferidos para o banco financiador do projeto, quitando assim o saldo devedor do financiamento imobiliário.

Na teoria, estes dois benefícios seriam de grande atratividade para os empreendedores do mercado imobiliário e compensariam a menor velocidade de comercialização das unidades e as menores margens. Entretanto, o que temos observado é uma grande dificuldade por parte da CEF em relação à agilidade de aprovação de clientes e liberação de recursos, fazendo com que os projetos MCMV não tenham apresentado o retorno desejado às incorporadoras.

Outro ponto que interfere no investimento em projetos MCMV é o limitador de preço das unidades para que sejam enquadradas no programa. Este limitador não é atualizado de acordo com os indicadores de inflação e crescimento real do mercado imobiliário e não permite que as incorporadoras ajustem o preço das unidades caso aconteça algum desvio em relação ao custo da obra, que pode se dar devido a inflação dos insumos e mão-de-obra da construção civil, orçamentos mal elaborados, atrasos nas obras e problemas de ordem ambiental ou estrutural. Em projetos não enquadrados no programa MCMV, qualquer desvio neste sentido pode ser facilmente corrigido por um aumento no preço das unidades, para manutenção das margens e retornos esperados. Em projetos MCMV isto não é possível, pois um ajuste no preço poderia ocasionar o desenquadramento do programa. Isto faz com que as margens dos projetos sejam espremidas e muitas vezes não compensem a dedicação de tempo e recursos necessários a seu desenvolvimento (informações do autor).

Este fenômeno tem impactos importantes na construção do espaço urbano, pois faz com que as camadas menos favorecidas da cidade sejam cada vez mais direcionadas para as áreas periféricas. As incorporadoras necessitam buscar terrenos cada vez mais baratos e regiões onde a mão-de-obra da construção civil não esteja tão demandada como as grandes metrópoles, fazendo com que seu custo seja menor.

No Brasil, o setor imobiliário evoluiu de maneira ímpar especialmente a partir da década de 2000, fruto de uma maior estabilidade econômica do país, vis à vis um

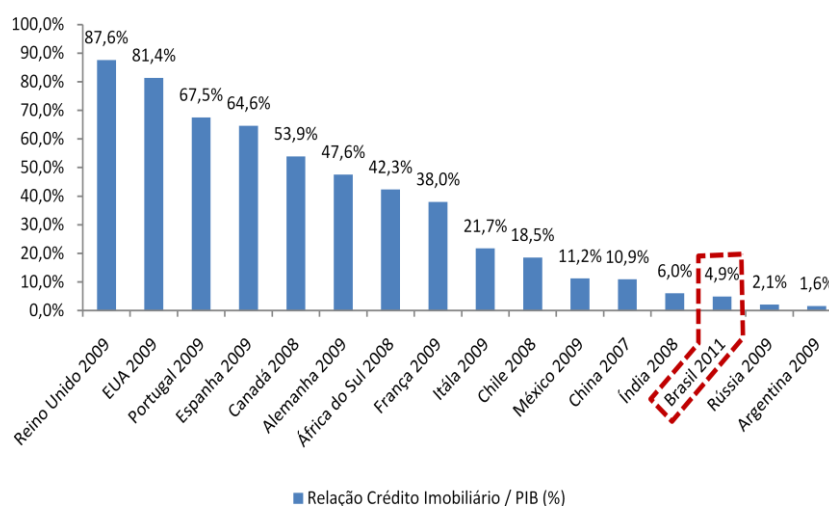
maior controle inflacionário e tendência decrescente do juro básico da economia. O setor que antes era fragmentado, pouco institucionalizado e com acesso limitado a financiamentos e mercado de capitais, se profissionalizou e consolidou, através de diversas operações de fusão e aquisição de empresas e ofertas primárias e secundárias na bolsa de valores. Segundo informações do autor, em 2010, o Brasil já possuía a maior incorporadora residencial das Américas, fruto da consolidação de diversas empresas menores do setor, 100% negociada em bolsa e sem grupo de controle, ou seja, com o capital totalmente pulverizado no mercado (*full corporation*). Além do processo de consolidação do setor, outro fator importante para a sua evolução foi a entrada massiva de capital estrangeiro no Brasil procurando investimentos deste tipo e a globalização observada no mercado imobiliário brasileiro. Comparando o retorno de investimentos imobiliários no Brasil com o de outros países, a matriz de risco e retorno se mostra bastante atrativa. Por exemplo, enquanto atualmente países de risco maior ou equiparável ao do Brasil geram *yields* abaixo de 10% para ativos imobiliários de renda, o país ainda é um dos poucos do mundo a apresentar retornos de dois dígitos. Com isso pudemos observar a entrada de diversos fundos, empresas e investidores do mercado imobiliário internacional em investimentos diretos nas empresas nacionais, através de aquisição de ações ou colocações privadas, ou da instalação de operações e estabelecimento de escritórios no território nacional. Até mesmo investidores que são conhecidos por seu conservadorismo e aversão ao risco em investimentos imobiliários, como por exemplo os fundos soberanos e fundos de pensão estrangeiros, tem procurado ativamente oportunidades no mercado nacional.

Harvey (1973: 165) nos mostra que além de incorporação e construção, outra parte importante da cadeia dos empreendedores imobiliários é relacionada ao financiamento. Instituições financeiras possuem papel fundamental no processo de alavancagem do setor, não somente do lado institucional, de financiamento a construção, aquisição de terreno ou do ativo já concluído, como também das pessoas físicas que estão comprando suas moradias. Tanto para o investidor privado que compra ou desenvolve um ativo imobiliário como para o indivíduo que deseja comprar sua

moradia, o volume de capital necessário para a transação é elevado, sendo quase sempre necessária a estruturação de financiamentos para a aquisição.

O setor de financiamento direto do mercado imobiliário brasileiro ainda é relativamente pequeno em relação ao PIB quando comparado a países europeus, EUA e até mesmo outros países da América Latina, como se pode perceber no gráfico 2 abaixo:

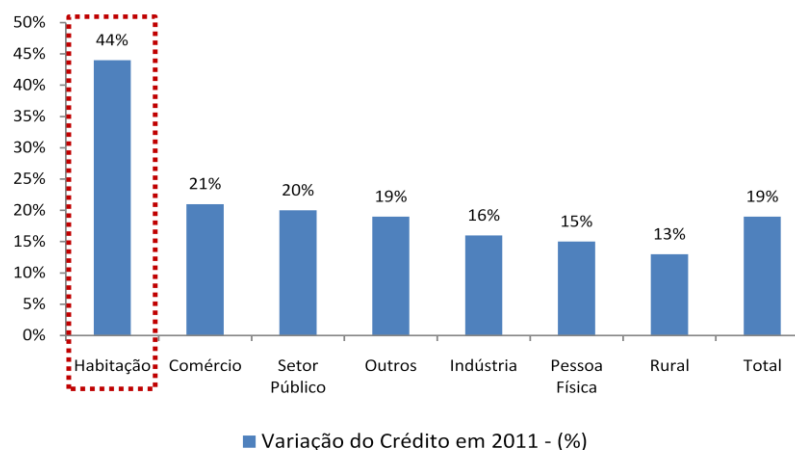
Gráfico 2 – Financiamentos imobiliários concedidos em relação ao produto interno bruto (% PIB)



Fonte: BACEN, ABECIP, Felaban, HFN e Hyostat

Este cenário está em um acelerado processo de mudança, como visto no gráfico 3 a seguir. O crédito total em relação ao PIB brasileiro aumentou em 19% de 2010 para 2011, sendo que 44% deste aumento se deve somente ao crédito imobiliário.

Gráfico 3 – Variação em 2011 dos segmentos de crédito da economia brasileira



Fonte: BACEN, ABECIP

Mesmo assim, devido a seu crescimento expressivo na última década, uma nova gama de produtos estruturados complexos foi desenvolvida para prover crédito ao setor, inclusive com participação relevante e ativa de pessoas físicas, nas emissões de Certificados de Recebíveis Imobiliários e Fundos de Investimento Imobiliário.

As instituições financeiras no Brasil podem prover financiamento ao setor imobiliário de diversas maneiras diretas e indiretas, entre elas: financiamento a construção e aquisição de moradias através do Sistema Financeiro Habitacional (SFH); financiamento pela Caixa Econômica Federal de habitações de baixa renda - Programa Minha Casa Minha Vida; aquisição de títulos de dívida de empresas do setor, como debêntures e certificados de recebíveis imobiliários, por exemplo; auxílio na emissão de ofertas ações na bolsa, visando a captação de recursos para a empresa; e a estruturação de fundos de investimento imobiliário.

Também no subgrupo dos empreendedores imobiliários estão os corretores de imóveis, classificados por Harvey (1973: 164) como o grupo que obtém lucro através da compra e venda de ativos ou através da cobrança de custos de transação para seus serviços de intermediação, que consistem na busca de compradores ou vendedores para os ativos.

I.2.3 O papel do Estado no mercado imobiliário

Como demonstrado por Harvey (1973), o espaço urbano e o mercado imobiliário são marcados por inúmeras peculiaridades que os tornam extremamente complexos, desde o bem básico que os define que é a terra e suas benfeitorias, até a intrincada dinâmica que cerca e relaciona os diversos agentes que neles atuam. Tal complexidade acaba por exigir uma instituição que sirva como ordenadora e gestora do espaço urbano, de maneira a intermediar os diversos interesses dos agentes e ajustar as imperfeições causadas pelo desenvolvimento imobiliário e pelo interesse capitalista.

Correa (1995: 10) nos mostra que esta função compete ao Estado, que através de planejamento urbano e normatização do uso e ocupação do espaço tenta controlar as atividades urbanas e a ocupação das áreas, de maneira que a cidade possua o melhor ordenamento social, econômico, funcional e político possível. Somente o Estado é detentor da capacidade de organizar o espaço urbano e determinar as atividades permitidas em cada região da cidade, através de legislação referente ao uso, parcelamento e potencial construtivo do solo. Além disso, através de investimento em infra-estrutura e equipamentos específicos, o Estado consegue determinar a valorização de determinadas áreas e assim direcionar o seu desenvolvimento, seja ela comercial, residencial ou industrial.

Esta capacidade de organização do espaço urbano só é possível graças a leis e políticas públicas que garantem ao Estado este poder. No próximo capítulo, analisaremos os detalhes das leis que auxiliam o Estado brasileiro no ordenamento urbano, bem como a evolução das políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento urbano no Brasil.

CAPÍTULO II. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO ESPAÇO URBANO BRASILEIRO E OS INSTRUMENTOS UTILIZADOS.

II.1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO E OS PRECEDENTES PARA A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

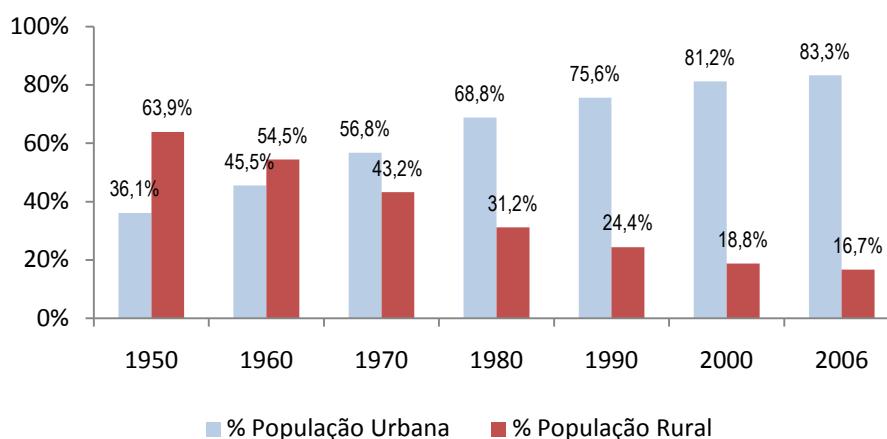
Como vimos no primeiro capítulo, a dinâmica sócio-espacial das cidades é amplamente influenciada pela ação dos diversos agentes do espaço urbano e do mercado imobiliário. As novas atividades econômicas, os empreendimentos imobiliários e o crescimento populacional são os principais fatores do adensamento e intensificação do uso de determinadas áreas das cidades em detrimento de outras. A dinâmica de ocupação das áreas geralmente está relacionada à sua atividade econômica e infraestrutura, portanto, uma vez que estas atividades se encerram ou migram para outras regiões, a população geralmente também se muda, ocasionando o abandono e degradação das áreas evadidas.

No caso brasileiro, o crescimento urbano se deu de maneira vertiginosa especialmente durante os anos de 1945 a 1980. De acordo com Chalfun (1997: 19), este período caracterizou-se por mudanças radicais nas bases econômicas e produtivas do país, que conseqüentemente pressionaram o processo de urbanização e crescimento das cidades. A Segunda Guerra Mundial aumentou a demanda por produtos industrializados, modernizando o processo produtivo e aumentando o número de empregos disponíveis no setor, dando continuidade ao acelerado processo de migração do meio rural para o urbano. No Pós-Guerra, a política de substituição de importações criou novas vagas nos setores industrial, de comércio e serviços.

Ainda de acordo com Chalfun (1997: 19), a partir de 1965 a continuidade do processo de industrialização do país aliada ao maior investimento em infra-estrutura por parte do setor público, com destaque para o setor de transporte rodoviário e o de comunicação, fez com que o processo migratório para as cidades se acentuasse e que o meio rural se esvaziasse rapidamente. Este processo culminou, na década de 70, na inversão da característica demográfica brasileira, se tornando um país de população

predominantemente urbana. Se em 1950 a população rural ainda era de 63,9%, em 1980 ela era de 31,2%, ou seja, num período de apenas 30 anos, a população rural em relação a população total caiu mais de 50%.

Gráfico 4 – Evolução da população urbana e rural no Brasil (1950 – 2006)



IBGE: Anuário Estatístico do Brasil, 1986, 1990, 1993, e 1997; Censo Demográfico, 2000; Síntese de Indicadores Sociais, 2007

Se por um lado o crescimento econômico vertiginoso do país até a década de 70 gerou recursos que permitiram investimentos em infra-estrutura urbana para comportar as indústrias, suas necessidades logísticas a grande massa populacional de trabalhadores que migrou para as cidades, o Brasil da década de 80 se deparou com uma crise econômica e um grave problema de recursos públicos para realizar as obras de infra-estrutura necessárias para o espaço urbano.

Chalfun (1997: 33-34) nos mostra que a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro afetou o desenvolvimento urbano em dois grandes vetores, o de investimentos públicos em políticas urbanas e o de crédito habitacional a população.

Do lado fiscal, a crise econômica reduziu a capacidade do Governo de financiar seus ambiciosos planos de desenvolvimento urbano. Utilizar os recursos da União tornou-se inviável, pois a máquina estatal já estava sobrecarregada de custos e a carga

tributária do país havia atingido seu limite, não sendo possível compensar a necessidade de recursos do governo com um aumento adicional nos impostos praticados no país.

Do lado do crédito, a principal fonte de recursos voltada para a área urbana estava no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que teve sua capacidade de financiamento drasticamente reduzida durante a crise. Os principais fatores para a deterioração de sua capacidade são: a ausência de crescimento sustentado do nível de emprego e aumento da informalidade; o aumento de saques devido ao número de demissões; e ao baixo retorno de suas aplicações, que minaram a capacidade de re-investimento, fruto de inadimplência e ausência de indexação dos investimentos a inflação.

Enquanto isso, o processo de urbanização do país e migração para as cidades se dava de maneira totalmente desordenada, não planejada e os indicadores de riqueza e distribuição de renda não mostravam números animadores. A ocupação irregular, o descontrole sobre os usos do solo e a forte especulação imobiliária resultou na proliferação de loteamentos ilegais nas periferias e um forte processo de esvaziamento dos centros urbanos das cidades. Empreendimentos imobiliários de diferentes tipos e usos eram construídos, sem nenhum controle sobre o tipo de região ocupada e sobre o impacto que estes novos edifícios causariam no espaço urbano.

Chalfun (1997: 25), indica que a partir da década de 70, a identificação do problema de financiamento a políticas públicas e do problema urbano que se criava no Brasil fez com que o Estado reconhecesse a necessidade latente de solucioná-los para dar continuidade ao processo de desenvolvimento do país. Com isso, as questões da ocupação urbana e da criação de políticas públicas ganharam maior relevância no cenário nacional, com a formulação e proposição de novas políticas urbanas e instrumentos de gestão para o Estado.

II.2 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NACIONAIS E OS INSTRUMENTOS A DISPOSIÇÃO DO GESTOR PÚBLICO

A partir da década de 70, pela ótica da organização espacial urbana, o Estado brasileiro se deparou com a missão de solucionar não apenas os problemas urbanos de ordem organizacional e de infra-estrutura, como também os de ordem social. As tensões sociais do país, em razão da escassez de habitações de qualidade, distribuição da renda e de qualidade de vida para a população se tornaram um barril de pólvora, onde a menor das fagulhas poderia desencadear um processo de conflitos sociais sem precedentes.

Pela ótica do problema fiscal nacional, o Estado se viu obrigado a desenvolver novas estratégias de obtenção de recursos para ser capaz de arcar com os elevados custos das obras de infra-estrutura necessárias nas cidades.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), na década de 70, passaram a tratar com maior amplitude destas questões e nesta década já foram dados os primeiros passos em direção a elaboração de políticas públicas urbanas. De acordo com Chalfun:

“(...) com a criação em 1973, por legislação complementar federal, da figura da Região Metropolitana e das nove regiões, houve oportunidade de se avançar sobre a questão.

Em maio de 1977 foi publicado o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano elaborado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, incorporando o conceito do solo criado e anunciando vários outros instrumentos importantes como o direito de preferência do Poder Público para aquisição de imóveis, a urbanização compulsória, a reserva de terrenos e a decretação de áreas de interesse especial para diversas finalidades.” (Chalfun, 1997: p.25)

Chalfun (1997: 25) nos mostra também que em 1988, a Constituição incluiu um capítulo intitulado “Política Urbana” especialmente para tratar sobre a questão organizacional das cidades e tornou obrigatória a figura do Plano Diretor para Municípios com mais de 20.000 habitantes, de maneira a ordenar e incentivar o planejamento e organização urbana das cidades brasileiras através de uma Lei Federal. No nível dos municípios, diversos mecanismos autônomos foram incluídos nas novas

Leis Orgânicas Municipais e foi dada uma nova amplitude para os planejamentos municipais e os Planos Diretores.

Em 2001, foi dado um dos principais passos para a consolidação do planejamento urbano brasileiro, com o Estatuto da Cidade, que incluiu diversos instrumentos de gestão pública e ampliou a capacidade de intervenção do poder público sobre o espaço urbano, como veremos em detalhe a seguir.

II.2.1 O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1988 e só foi aprovado e sancionado mais de doze anos depois, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso de Mello, através da lei 10.257 de 10 de julho de 2001. A lei tem por objetivo básico regulamentar o uso do solo e o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras através de uma série de instrumentos disponibilizados para o poder público. Através destes instrumentos que serão detalhados a seguir, os administradores das cidades deveriam organizar um planejamento urbano de forma a certificar-se do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Entretanto, estes instrumentos necessitam de diretrizes e de planejamento, que estão contidos na figura do Plano Diretor (PD). O PD dos municípios deve determinar de forma clara e objetiva as metas da política urbana, bem como delimitar as diferentes regiões e seus usos específicos, baseados em profundos estudos do município e de sua população. De acordo com a Constituição de 1988, o município é:

“... o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como instrumento básico da política urbana” (Brasil, 2001, p. 30)

A seguir serão listados os principais instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade, que são fundamentais para a viabilização das operações urbanas municipais

como a Operação Urbana Faria Lima (OUFL), que será objeto de estudo do próximo capítulo.

II.2.1.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos

Ferramentas importantes a disposição do administrador do município na contenção da aquisição especulativa de propriedades, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios tem como maior objetivo garantir a funcionalidade e utilidade das propriedades dentro do meio urbano. Através deles é possível impedir que propriedades não utilizadas ou subutilizadas, ou seja, áreas ociosas que tem função social continuem neste estado, com a definição de obrigações, condições e prazos para que se instale um melhor uso para ela.

O IPTU progressivo é a forma de punição para os proprietários de áreas ociosas que não cumprirem as condições e prazos determinados e é aplicado por um período de cinco anos. Após estes cinco anos, o município terá o poder de desapropriar o imóvel, através de contrapartida em títulos públicos.

II.2.1.2 O direito de superfície

O direito de superfície pode ser considerado um dos principais itens do Estatuto da Cidade por ser elemento base da organização espacial do meio urbano e da garantia da função social das propriedades. Através dele, o direito de propriedade é segregado do direito de construir, ou seja, o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo independe do direito de propriedade, podendo ser concedido sem a necessidade da venda da propriedade. A concessão do direito de superfície pode ser gratuita ou onerosa

II.2.1.3 O direito de preempção

Determina a preferência do poder público na aquisição de imóveis de alto interesse social e funcional, com o objetivo de realizar projetos específicos, sejam eles

habitacionais ou de infra-estrutura, buscando o planejamento da cidade e a contenção da especulação imobiliária

II.2.1.4 A outorga onerosa do direito de construir

Com base em experiências internacionais, principalmente as norte americanas, italianas e francesas, criou-se o conceito de outorga onerosa do direito de construir, ou solo criado. Basicamente, esta ferramenta permite a construção acima do limite permitido, mediante uma contrapartida, seja esta financeira ou não.

De acordo com Dornelas (2003: 1), as primeiras discussões acerca da outorga onerosa do direito de construir datam de 1971, por um grupo de especialistas da Comissão Econômica para a Europa, ligada à Organização das Nações Unidas (ONU). Este grupo que se reuniu em Roma e chegou à conclusão acerca da necessidade de segregar o direito de construir do direito de propriedade, dado que este deveria servir à coletividade, não podendo ser admitido, senão por concessão ou autorização do Poder Público.

Na França, desde 1975 existe o chamado “Teto Legal de Densidade” (Plafond Legal de Densité – PLD), embora a legislação não separe o direito de edificar do direito de propriedade. O PLD estabelece um limite máximo para o direito de construir, considerando que além deste, o direito de construir subordina-se ao interesse da coletividade e, portanto, é necessário adquiri-lo mediante pagamento ao poder público.

Na Itália, a concessão onerosa do direito de construir estabelece que os recursos econômicos obtidos por esta concessão devem ser destinados a realização de obras de urbanização e infra-estrutura, para a restauração do patrimônio cultural imobiliário e outros programas do governo.

Nos Estados Unidos, o principal centro de discussões acerca da outorga onerosa foi a cidade de Chicago, principalmente devido a questões acerca do patrimônio histórico da cidade e do tombamento de prédios. O conceito tem sido aplicado

especialmente em relação a sua possibilidade de transferência. Os proprietários de imóveis que o poder público definir como de interesse histórico ficam autorizados a alienar o direito de construir que lhes cabe no terreno onde se acham tais imóveis, uma vez que estes não podem ser demolidos para dar lugar a construções verticais de maior aproveitamento do terreno. A transferência do direito de construir desse terreno para outro permite acrescer em outros imóveis áreas construídas que não seriam passíveis de obtenção.

Dornelas (2003: 2) nos mostra ainda que no Brasil, as primeiras discussões sobre o tema se deram também na década de 70. Em setembro de 1975, a ferramenta da outorga onerosa foi proposta pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM) de São Paulo. O ponto culminante da discussão se deu efetivamente na chamada Carta de Embu, documento originado em 1976 na cidade de Embu, onde foi realizado um seminário para discussão e aprovação da carta, elaborada a partir dos seguintes pressupostos:

“(i) há no território urbano áreas favoráveis a diferentes tipos de atividades; (ii) a maior propensão a algumas atividades tende a incrementar o valor dos imóveis em algumas áreas, nas quais haverá forte pressão pro um maior aproveitamento – ensejado pelo avanço tecnológico nas técnicas construtivas – destes terrenos, levando a um maior adensamento nestas áreas; (iii) este processo sobrecarrega a infraestrutura urbana; (iv) a possibilidade de adensamento, trazida pelo avanço tecnológico, não é necessariamente inconveniente; (v) no entanto, as normas urbanísticas habitualmente limitam tal adensamento, gerando uma valorização desigual dos imóveis, favorecendo aqueles que podem ser mais aproveitados do ponto de vista de multiplicação da utilização de sua área pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo; (vi) o direito de propriedade é condicionado pelo princípio da sua função social, o que permite a adstrição do seu uso e disposição a limites ou condições ditados por critérios de relevância social; (vii) exemplos desses condicionamentos são encontrados na legislação de parcelamentos do solo, pela qual se condiciona a divisão dos imóveis urbanos à doação de áreas para uso publico e social.” (CARTA DE EMBU, 1976: 2)

A Carta de Embu estabelece que deveriam ser oferecidas a coletividade as compensações necessárias em função do impacto urbano causado pela construção acima dos limites pré-estabelecidos pelo poder público, ou seja, pelo solo criado. Previa-se também, como no caso de Chicago, a possibilidade de o proprietário impedido de explorar a capacidade construtiva de seu imóvel, mesmo do coeficiente mínimo como

no caso de imóveis tombados, a transferência da parcela entre o potencial e este coeficiente.

II.2.1.5 As operações urbanas consorciadas

“Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Estatuto da Cidade, Art. 32, § 1º).

De acordo com Barbosa (2008: 15), assim como as discussões acerca da outorga onerosa do direito de construir e o conceito de solo criado, a ferramenta das operações urbanas consorciadas teve como principal inspiração as experiências de outros países, que durante a década de 70 e 80 sofreram com crises fiscais e o esvaziamento de regiões inteiras devido a migração ou término de atividades econômicas relevantes. Sendo assim, estes países procuraram alternativas de financiamento aos investimentos de infraestrutura urbana, bem como procuraram soluções junto aos agentes do espaço urbano para os problemas das cidades.

As operações urbanas de maneira geral buscam a aliança dos diversos agentes do espaço urbano para organizar uma gestão pactuada das cidades. Proprietários, empreendedores, Poder Público e sociedade civil ganham voz na elaboração do planejamento da cidade e no acompanhamento da execução dos projetos.

Barbosa (2008: 16) nos mostra que através da utilização conjunta dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas têm por objetivo realizar transformações focadas em determinadas regiões da cidade, combinando o uso de recursos públicos e privados. Conhecido como um modelo de gestão pactuada das cidades, as Operações Urbanas atendem a necessidade do Poder Público de flexibilização das normas de uso e ocupação do solo em função das particularidades de cada região e de captação de recursos através dos instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade, como por exemplo, a outorga onerosa.

As necessidades particulares de mudanças estruturais e organizacionais intrínsecas a cada região da cidade fazem com que uma grande quantidade de recursos seja alocada para tal. Além disso, através de estudos específicos de cada região, se tornou claro que sem algum tipo de incentivo jurídico, financeiro ou estrutural, o capital privado não seria alocado por espontânea vontade por parte dos investidores para certas regiões. Estes fatores contribuíram para a percepção e conclusão de que a parceria com a iniciativa privada seria inevitável para o desenvolvimento e execução das políticas urbanas.

Outro ponto importante é que as Operações Urbanas baseiam-se basicamente na concessão de direitos adicionais de uso e ocupação do solo a empreendedores privados, na maior parte dos casos mediante uma contrapartida financeira. Isto permite que o poder público também participe do processo de valorização imobiliária das cidades, através do aumento de preços de outorga onerosa, CEPAC ou da flexibilização da legislação de uso do solo, como identificado por Barbosa (2008: 16)

Como cada operação urbana é específica de cada região delimitada, os recursos através dela obtidos devem ser aplicados nesta mesma região, que será regida por lei específica que regula a Operação Urbana, o programa básico de ocupação, o atendimento a população diretamente afetada, o uso dos recursos, o objetivo da Operação Urbana, o estudo prévio do impacto de vizinhança conforme estipulado no Estatuto da Cidade, as contrapartidas para os beneficiários, as regras para alterações dos índices de loteamento, uso e ocupação do solo, a regularização de imóveis e a inserção da sociedade civil e seus representantes no controle compartilhado da operação.

Além do planejamento e desenvolvimento urbano, um dos grandes compromissos das Operações Urbanas é a transparência, com a definição clara do uso dos recursos e prestação de contas detalhada de cada operação. Em 1986, em São Paulo, um projeto semelhante às Operações Urbanas chamado de operações interligadas já havia sido implementado, permitindo a construção acima dos limites estabelecidos pela Lei de Zoneamento mediante contrapartida para a Prefeitura. No entanto, como identificado por Barbosa (2008: 26), as operações interligadas careciam de duas coisas

fundamentais, que somente através do Estatuto da Cidade puderam ser mais bem administradas. Em primeiro lugar, não havia planejamento acerca das áreas a serem atendidas pela ferramenta e a lógica de transferência de direitos de construção era aleatória, muitas vezes ligada à corrupção e pagamento de propinas. Em segundo lugar, não havia transparência em relação aos valores das outorgas e o uso das contrapartidas obtidas através delas, fazendo com que a escolha das áreas beneficiadas também estivesse geralmente ligada ao pagamento de propinas.

II.2.1.6 Certificado de Potencial Adicional de Construção - CEPAC

De acordo com Teixeira (2008:18), assim como a outorga onerosa, com base no solo criado, o CEPAC garante a seu comprador o direito de construir além do coeficiente básico estabelecido pelo zoneamento da região mediante contrapartida. A diferença básica entre os dois instrumentos é que o CEPAC é um título mobiliário emitido pela Prefeitura, regido pelas determinações contidas na instrução 401 da CVM. Sendo assim, enquanto a outorga onerosa transfere diretamente o certificado construtivo do poder público para os agentes possuidores dos terrenos, a CEPAC é um título detentor do certificado e pode ser negociado no mercado secundário. É importante mencionar que para ambos os casos, os certificados só podem ser utilizados em suas devidas regiões.

O instrumento CEPAC originou-se a partir do projeto de lei nº 259/94 de São Paulo e chegou a ser aprovado em 1995 pela Câmara Municipal, mas ficou inviabilizado por durante vários anos em decorrência da necessidade de autorização do Governo Federal para a emissão destes títulos, uma vez que os estados e municípios não possuíam autorização para tal. Outro ponto de ampla discussão foi a questão da segregação do direito de construir do direito da propriedade, considerado por alguns juristas como uma usurpação deste direito dos munícipes por parte da prefeitura.

Teixeira (2008: 18) nos mostra ainda que Embora o CEPAC já estivesse introduzido anteriormente na Operação Urbana Consorciada Faria Lima para emissões futuras, somente em 2001 a medida esteve em condições de ser sancionada, graças ao

Estatuto da Cidade aprovado pelo Governo Federal neste mesmo ano, que liberou as emissões dos certificados de construção. Em 2002, a Prefeitura de São Paulo já instalava um novo Plano Diretor, prevendo a emissão de CEPACs para as Operações Urbanas e em 2004 a instrução 401 da CVM formalizou os registros de negociação e de distribuição pública dos Certificados de Potencial Adicional de Construção. No capítulo seguinte, analisaremos o caso da Operação Urbana Faria Lima e a aplicação dos CEPACs nesta operação.

CAPÍTULO III - A OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

III.1 ANTECEDENTES

Como vimos anteriormente, as operações urbanas consorciadas tem como objetivos básicos a organização do planejamento urbano de determinada região da cidade e obtenção de recursos através do pagamento de outorgas onerosas para o Poder Público. A cidade de São Paulo, a partir da década de 80, foi uma das pioneiras no Brasil a colocar em pauta a gestão da cidade através de parcerias público-privadas. De acordo com Teixeira (2008: 17), o primeiro movimento neste sentido se deu sob a prefeitura de Mário Covas, entre 1982 e 1985, cujo Plano Diretor propunha a aliança do poder público com o privado para as políticas urbanas do município. O objetivo era obter recursos financeiros para o Estado, uma vez que a crise econômica e fiscal havia minado os recursos públicos após o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Este Plano Diretor já continha esboços de uma Operação Urbana, entretanto possuía objetivos diferentes das operações posteriores, uma vez que o principal item era a construção de moradias sociais em regiões periféricas do município.

Teixeira (2008: 17) identifica o Plano Diretor de Mário Covas como o primeiro movimento em direção a uma Operação Urbana e uma parceria com o setor privado, e Prefeitura de Jânio Quadros de 1986 a 1989 como a primeira efetivação de um projeto deste tipo. A impossibilidade de aumento da carga tributária como medida para arrecadar recursos fez com que fossem criados convênios com a cidade de Toronto, no Canadá, onde experiências deste tipo já haviam sido realizadas. Como vimos anteriormente as chamadas Operações Interligadas criadas em São Paulo em 1986, já permitiam a construção além do limite estabelecido pela Lei de Zoneamento, mediante contrapartida em Habitações de Interesse Social, voltada para famílias de baixa renda. Somente na gestão de Luisa Erundina, de 1989 a 1993, as Operações Interligadas foram interrompidas para dar lugar a projetos mais estruturados de Operação Urbana, como por exemplo, a Operação Urbana Faria Lima.

A Operação Urbana Faria Lima foi incluída no Plano Diretor de 1991 e somente foi sancionada com a Lei nº 11.732 de 1995, durante a prefeitura de Paulo Maluf. Esta Lei já previa a utilização dos Certificados de Potencial Adicional de Construção, os CEPACs, porém, como vimos anteriormente, devido a problemas jurídicos estes só puderam ser efetivamente utilizados a partir de 2001, com o Estatuto da Cidade.

De acordo com Barbosa (2008: 17), a principal motivação da OUFL em termos de planejamento urbano foi a ampliação e prolongamento da Avenida Faria Lima, fundamental via de acesso a importantes bairros residenciais de alta renda da cidade de São Paulo e de conexão com as Avenidas Bandeirantes e Hélio Pellegrino, em sua parte sul no Bairro Vila Olímpia e a Av. Pedroso de Moraes ao norte, no Bairro de Pinheiros. O projeto previa a criação de uma via paralela a Avenida Marginal Pinheiros, em sua parte interna, para alívio do tráfego intenso da região, hoje conhecida como Avenida das Nações Unidas.

Barbosa (2008: 17-18) nos mostra que a região da OUFL teve sua ocupação iniciada a partir da década de 1920, fruto de investimentos em infra-estrutura urbana feitos pela Light e a Cia. City, que foram responsáveis por urbanizar e implementar diversos bairros da cidade, como o Jardim América. A expansão da mancha urbana nos arredores deste bairro que deu origem aos bairros incluídos na Operação Urbana Faria Lima, inicialmente com perfil estritamente residencial. A Avenida Faria Lima, via que deu origem ao nome da Operação Urbana, nasceu do alargamento da Rua Iguatemi, no trecho de 2.100 metros que liga o Largo do Batata a Avenida Cidade Jardim. A obra foi iniciada em 1968, na gestão do então prefeito Brigadeiro Faria Lima e concluída em 1970, durante a primeira gestão de Paulo Maluf, de 1969 a 1971. Após sua conclusão, a Avenida foi batizada com o nome do prefeito que iniciou sua construção e era parte do ousado plano viário de conexão da marginal do Rio Pinheiros, o bairro da Lapa e Brooklyn, seguindo as margens do Rio. Em 1966, o famoso Shopping Iguatemi foi inaugurado, pressionando os preços de imóveis e elevando a expectativa de desenvolvimento da região. Tal expectativa se concretizou ao longo do tempo, com o

apoio de inúmeras outras obras de infra-estrutura viária e urbana que possibilitaram a instalação de prédios residências e comerciais de alto padrão.

III.2 A OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA

III.2.1 A Operação Urbana Faria Lima – Lei de 1995

Alvo de ampla discussão na câmara municipal, imprensa e associações de moradores, a Operação Urbana sob a forma de Projeto de Lei 543 foi aprovada em agosto de 1993. A demolição de diversos prédios e a desapropriação de vários imóveis iniciada já neste ano geraram bastante desconforto junto aos proprietários e moradores da região beneficiada, fazendo com que fosse inevitável a aprovação da Lei nº 11.732 em 1995, legitimando e estabelecendo bases legais mais sólidas para o desenvolvimento e execução do projeto:

“Art. 1º - Fica aprovada a Operação Urbana Faria Lima, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida em função da implantação do sistema viário de interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima e a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engenheiro Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim.”

Conforme identificado por Bogus e Pessoa (2007: 4-5), A Operação Urbana abrangia cinco importantes bairros da cidade de São Paulo: Pinheiros, Moema, Butantã, Itaim-Bibi e Morumbi, com cerca de 4,5 km² de área total. A Avenida Faria Lima, considerada como cerne da operação, foi identificada por estudos urbanísticos como o principal eixo de desenvolvimento da zona sul da cidade, sendo necessário então que fossem executadas obras de prolongamento desta Avenida e infra-estrutura em seu entorno, principalmente pensando em uma alternativa viária paralela a Marginal Pinheiros, que encontrava-se saturada de tráfego. Dentro deste perímetro, o projeto consistia em mudanças nos parâmetros de construção e uso do solo, tendo como objetivo um adensamento da região compatível com as obras de infra-estrutura a serem realizadas.

De acordo com a Lei 11.732 de 1995:

“Art. 3º - Para os efeitos da aplicação desta lei, as áreas contidas no perímetro referido em seu artigo 1º ficam classificadas em 2 (duas) categorias:

I - áreas diretamente beneficiada;

II - áreas indiretamente beneficiadas.”

Para isso, foram definidos na Lei cinco subperímetros para a operação: Itaim-Bibi, Pinheiros, Uberaba, Vila Funchal e Vila Olímpia, que são as áreas diretamente beneficiada pelas obras. As áreas não contidas nestes subperímetros foram consideradas indiretamente beneficiadas.

Um dos maiores avanços em direção a transparência da operação foi a elaboração e divulgação de uma tabela de valores pré-definidos para os CEPACs de cada subperímetro da área diretamente beneficiada, conforme anexo 2 da Lei:

Tabela 1 – Tabela de valores de conversão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC – em m² (aplicável a lotes com mais de 1.000 m²)

Subperímetro	Zonas de Uso	Equivalência de 1 CEPAC em M ² de Área de Construção Computável			Equivalência de 1 CEPAC em M ² de Área de Construção Computável para Ocupação no Térreo (acima de 50% até 70%)	Equivalência de 1 CEPAC em M ² de Área de Terreno Referente a Mudança de Uso (Com ou Sem Outorga de Potencial Adicional de Construção)		
		Comercial/Serviços	R2.02	R3.01		Comercial/Serviços	Habitação Multifamiliar	
1. Pinheiros	Z.2	4	4,5	5	2,5	Corredor Z.8 CR1.1	R.02	R 3.01
						4	4,5	5
2. Itaim	Z.2	1,5	1,8	2,2	1	-	-	-
3. V. Olímpia	Frente J. Kubitschek	2	-	3	1,3	2	-	3
4. V. Funchal	Z.2 / Z.3 Z.4	4	5	6	2,5	-	-	-
		4	5	6	-	-	-	-
5. Uberaba	Z.2	-	4	6	-	-	-	

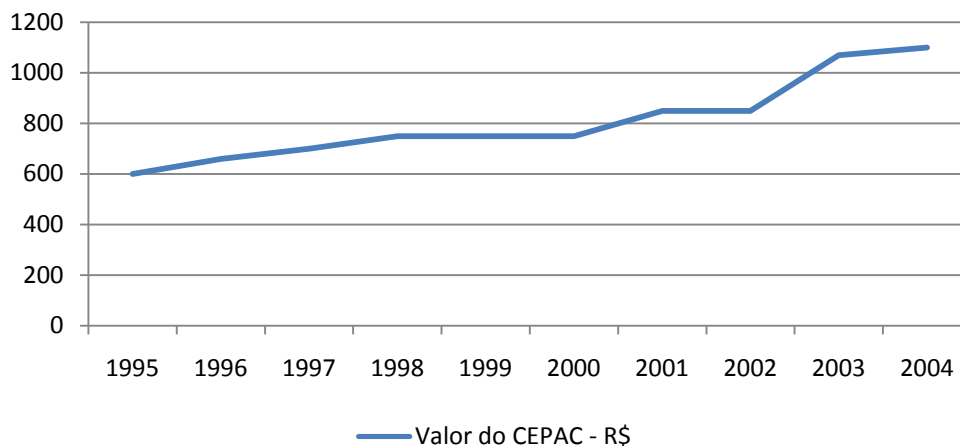
Fonte: Anexo 2 da Lei 13.732 de 14 de março de 1995

Além da transparência gerada, a tabela tornava muito mais ágil o processo de elaboração e aprovação de propostas, pois se antes elas eram analisadas caso a caso pela prefeitura para que fosse definido o valor da outorga, agora estes valores eram públicos e as viabilidades financeiras dos empreendimentos imobiliários poderiam ser formuladas com base neles, evitando assim longos processos de negociação com a prefeitura. Para as áreas indiretamente beneficiadas, o processo de análise caso a caso ainda persistiu.

De acordo com a Lei 13.732 de 1995, na ausência de CEPACs as contrapartidas poderiam ser efetuadas em dinheiro, ficando sob responsabilidade da Comissão Normativa de Legislação Urbana (CNLU) a conversão periódica dos valores, através da análise dos preços de terreno praticados na região realizada pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) em parceria com profissionais e empresas especializados em avaliações de ativos.

O empreendedor geralmente se depara com duas opções quando deseja aumentar o potencial construtivo de um projeto. Ele pode comprar um terreno anexo ao seu para poder ter uma maior base de cálculo do potencial construtivo de seu terreno ou comprar CEPACs e outorgas e desenvolver o potencial do seu terreno. Sendo assim, de acordo com Barbosa (2008: 21) inicialmente a CNLU decidiu dar um desconto de cerca de 20% sobre o valor definido pela SEMPLA para os CEPACs, como forma de estimular a utilização dos certificados, uma vez que esta compete diretamente com os preços dos terrenos. O preço estipulado inicialmente foi de R\$ 600,00 e foi revisado anualmente por novos estudos da SEMPLA até chegar ao patamar de R\$ 1.100,00 em 2004, um aumento de mais de 80% em nove anos, mas bem abaixo da variação da inflação que ficou acima dos 100% no mesmo período.

Gráfico 5 - Evolução do preço por m² da CEPAC (1995-2004)



Fonte: Relatórios Anuais SEMPLA, OUFL

Como vimos no Capítulo 2, os CEPACs foram instituídos em 1995 e foram propostos como títulos mobiliários a serem negociados em balcão organizado, mas só conseguiram efetivamente fazê-lo em 2004, devido a questões jurídicas da emissão de títulos negociáveis por prefeituras. Mesmo com o impedimento de seu lançamento pela prefeitura de São Paulo, os CEPACs foram uma importante ferramenta de equivalência no cálculo das contrapartidas. Em termos de credibilidade e segurança do título, os CEPACs estavam repletos de garantias importantes. Em primeiro lugar, estava garantida a sua irrevogabilidade durante a vigência da lei bem como a possibilidade de utilização em outras Operações Urbanas caso sua utilização estivesse impedida por determinações externas. Além disso, estava autorizada a possibilidade de transferência do título caso a obra estivesse paralisada por mais de um ano.

Em função da impossibilidade de emissão dos CEPACs, sem dúvida a principal ferramenta de obtenção de potencial construtivo adicional da OUFL foram as outorgas onerosas. Uma vez que estas não consistiam em títulos, e portanto não era possível delimitar o número de títulos a serem emitidos, a prefeitura de São Paulo precisou definir um estoque de outorga onerosa a ser utilizado nos diferentes subperímetros. Através de publicação oficial da Prefeitura de São Paulo, o estoque inicial foi estipulado

em 2,25 milhões de m², sendo cerca de 45% para as áreas indiretamente beneficiadas e o restante para as diretamente beneficiadas.

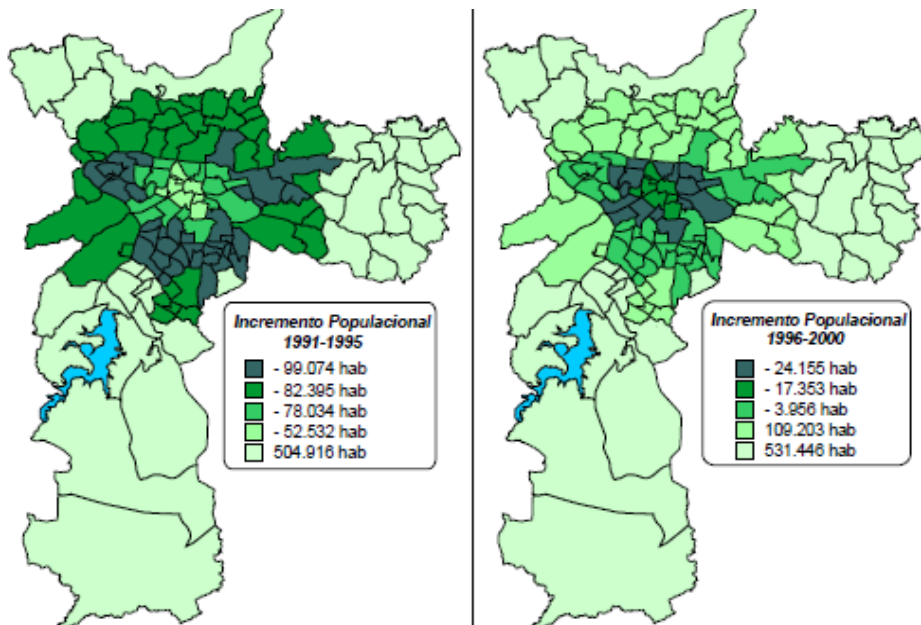
III.2.2 A Operação Urbana Consorciada Faria Lima – Lei de 2004

Apesar da Operação Urbana Faria Lima ter sido considerada um sucesso pelos relatórios da EMURB e que, de fato, os números de empreendimentos aprovados até 2004 apresentavam índices satisfatórios e compatíveis com os objetivos iniciais da operação, a corrupção e o atraso dos investimentos prometidos com os recursos obtidos pelas outorgas fez com que em 2002, a Câmara Municipal instalasse uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que ficou conhecida como a CPI da OUFL. O relatório da CPI afirma que:

“A Operação Urbana Faria Lima foi feita sem um plano urbanístico. É apenas uma obra viária, de importância até questionável, porque, em vez de desafogar o trânsito da região, deixou a circulação complicada. A OUFL foi uma iniciativa de valorização imobiliária, com os empreendedores preocupados apenas em saber quantos metros a mais poderiam construir e quanto poderiam lucrar. Faltou uma composição de uso que mesclasse as atividades, de forma que a região tivesse qualidade de vida. Hoje a região caracteriza-se por uma super movimentação no horário comercial e um deserto no fim de semana.” (CASTRO, 2007 apud Relatório CPI OUFL, 2003, p. 68)

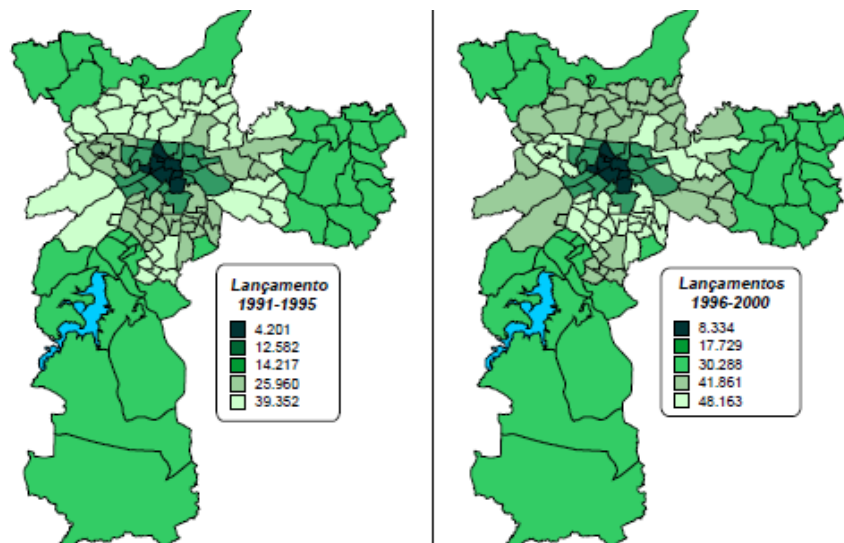
Além das diversas irregularidades constatadas, principalmente em relação as outorgas das áreas indiretamente beneficiadas que eram analisadas caso a caso, a não aplicação dos recursos em obras de infra-estrutura, dos 10% em habitações sociais previstos pela Lei e problemas construtivos dos projetos, a CPI foi importante para identificar principalmente o esvaziamento e a redução de densidade populacional em algumas regiões da OUFL, como constatado por Bogus e Pessoa (2007: 6) ou seja, a falta de planejamento dos usos de cada região, como pode ser constatado pelas figuras 1 e 2 a seguir:

Figura 1 – Incremento populacional por anéis na zona da OUFL (1991-1995) e (1996-2000)



Fonte: APUD Bogus e Pessoa (2007: 6)

Figura 2 – Número de lançamentos imobiliários na zona da OUFL (1991-1995) e (1996-2000)



Fonte: IBGE

Como podemos perceber, mesmo com um forte crescimento no número de lançamentos imobiliários no anel interior da cidade de São Paulo, onde está localizada a OUFL, o incremento populacional não apresentou o mesmo comportamento. De acordo com Bogus e Pessoa (2007: 7), este fenômeno está ligado a principalmente a dois fatores: em primeiro lugar a grande quantidade de lançamentos de edifícios comerciais no perímetro da operação, sendo responsável pelo “deserto” nos finais de semana como citado no relatório da CPI; e em segundo lugar, a forte valorização imobiliária da região e conseqüente aumento de preços dos apartamentos, expulsando a população de menor renda para os anéis exteriores.

Em termos de resultados obtidos até abril de 2004, do estoque de área adicional construída foram consumidos quase um milhão de metros quadrados, dos quais cerca de seiscentos mil metros quadrados localizados na área indiretamente beneficiada, mostrando uma maior preferência do setor privado por esta, visto que os valores da outorga praticados na área diretamente beneficiada foram considerados altos. Segundo os dados da EMURB, com base na OUFL aprovada em 1995 foram protocoladas 228 propostas, com um índice de aprovação de projetos de mais de 70%, gerando cerca de trezentos e dez milhões de reais para os cofres da prefeitura, conforme a tabela a seguir.

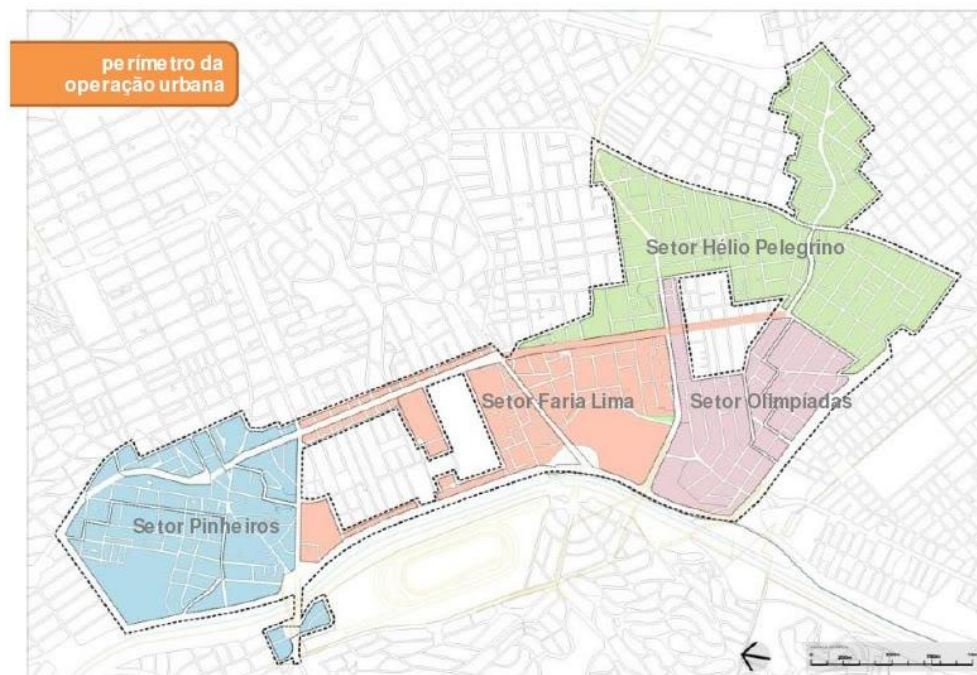
Tabela 2 – Outorga Onerosa de potencial construtivo na Operação Urbana Faria Lima entre setembro de 1995 e abril de 2004

	Áreas Diretamente Beneficiadas	Áreas Indiretamente Beneficiadas	Total
Estoque Máximo de Área Construída Adicional (m ²)	1.250.000	1.000.000	2.250.000
Área Construída Adicional Concedida (m ²)	372.024	596.068	968.092
Estoque Utilizado (%)	29,8%	59,6%	89,4%
Área Construída Adicional Remanescente (m ²)	877.976	403.932	1.281.908
Estoque Remanescente (%)	70,2%	40,4%	110,6%

Fonte: Castro, 2007

Com a constatação das irregularidades e dos problemas de planejamento pela CPI, uma revisão da OUFL se mostrou necessária. Em 26 de julho de 2004 a Lei nº 13.769 da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL) foi aprovada e posteriormente alterada pela Lei nº 13.871 em 8 julho do mesmo ano, incorporando as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de 2002. Entre as várias modificações trazidas pela lei, a de maior destaque é sem dúvida a possibilidade de emissão de CEPACs, de acordo com a instrução 104 da Comissão de Valores Mobiliários. A nova operação extinguiu os conceitos de áreas diretamente e indiretamente beneficiadas para dar lugar a 4 setores: Hélio Pelegrino, Faria Lima, Olimpíadas e Pinheiros, conforme o mapa 2 abaixo:

Figura 3 – Mapa de subsetores da Operação Urbana Consorciada Faria Lima



Fonte: Status da OUCFL (EMURB 2008)

Foram redefinidos os estoques de área construída adicional para cada subsetor e foi autorizada a Prefeitura a emissão de 650.000 CEPACs, com um valor mínimo de R\$

1.100,00 por metro quadrado, de acordo com uma nova tabela de conversão de valores, conforme abaixo:

Tabela 3 – Tabela de Equivalência de Valores dos CEPACs para terrenos maiores que 1.000 m²

PERÍMETRO		COLUNA A		COLUNA B	COLUNA C	
SETOR	SUB SETORES	Equivalência de 1 CEPAC em m ² de área adicional de construção computável		Equivalência de 1 CEPAC em m ² de área de terreno referente a mudança de uso e parâmetros urbanísticos	Equivalência de 1 CEPAC em m ² de terreno para taxa de ocupação adicional (acima de 50% até 70%)	
		Residencial	Com/Serv		Residencial	Com/Serv
SETOR 1 Pinheiros	1a	1,2	0,8	2	1,2	0,8
	1b	1,8	1,5	2	1,8	1,2
	1c	2,6	1,7	2	2,6	1,7
	1d	2,8	1,8	2	2,3	1,5
SETOR 2 Faria Lima	2a	0,8	0,5	1,5	0,8	0,5
	2b	0,9	0,6	1,5	0,9	0,6
	2c	1,1	0,8	1,5	1,2	0,8
	2d	1,3	0,5	1,5	0,8	0,5
	2e	1,8	1,2	1,5	1,8	1
SETOR 3 Hélio Pelegrino	3a	1,2	0,8	1,5	1,2	0,8
	3b	1,2	1	1,5	1,2	0,8
	3c	2,5	1	1,5	1,5	1
	3d	1,5	1	1,5	1,5	1
	3e	2,5	1,5	1,5	2,3	1,5
SETOR 4 Olimpíadas	4a	0,9	0,6	2	0,9	0,6
	4b	2	0,9	2	1,4	0,9
	4c	2	1,2	2	1,8	1,2
	4d	2	1	2	1,5	1

Fonte: Prospecto de registro da OUCFL, São Paulo, 2004

Até o fim do terceiro trimestre de 2011, o relatório da SP Urbanismo, órgão que substituiu a EMURB, indicava que os estoques de área adicional para uso não residencial foram os mais utilizados, sendo praticamente totalmente consumidos nos setores Olimpíadas e Faria Lima, que de fato são os vetores de crescimento de centros financeiros de São Paulo. Somente no setor Hélio Pelegrino o uso residencial foi maior que o uso não-residencial conforme a tabela 4 a seguir. Podemos perceber que mesmo com a tentativa de incentivar o uso residencial nos setores, através de maior estoque de área adicional disponível e melhores índices de conversão para este uso, é difícil

direcionar a iniciativa privada neste sentido, uma vez que ela busca sempre os empreendimentos que gerem maior valor agregado, maior lucro e as áreas com maior potencial de valorização.

Tabela 4 – Áreas utilizadas (m²) por setor da OUCFL, até 30 de setembro de 2011

	Uso	Hélio Pelegrino	Faria Lima	Pinheiros	Olimpíadas
Estoque Máximo (m ²)	Residencial	292.445,00	288.190,00	286.695,00	190.440,00
	Não-Residencial	182.505,00	73.715,00	96.600,00	95.565,00
Estoque Consumido (m ²)	Residencial	179.036,40	54.676,61	59.410,76	30.115,42
	Não-Residencial	65.781,90	73.714,26	82.001,78	95.563,13
Estoque em Análise (m ²)	Residencial	0,00	17.649,21	13.144,00	0,00
	Não-Residencial	7.853,43	0,00	23.327,75	0,00
Propostas Pendentes por Insuficiência de Estoque	Residencial	0,00	0,00	0,00	0,00
	Não-Residencial	0,00	31.005,55	0,00	0,00
Estoque Disponível (m ²)	Residencial	113.408,60	233.513,39	227.284,24	160.324,59
	Não-Residencial	116.723,10	0,74	14.592,33	1,87
Porcentagem Consumida	Residencial	61,22%	18,97%	20,72%	15,81%
	Não-Residencial	36,04%	100%	84,89%	100%

Fonte: Relatório Trimestral - Instrução CVM N.º 401/2003 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima – CEPAC (SP Urbanismo, 2011)

Até setembro de 2011, foi leilado um total de 520.107 CEPACs, além de 117.452 em colocados de maneira privada, sendo a maioria deles relativo à área adicional, com apenas 38.717 utilizados para modificação de uso. O índice de conversão dos CEPACs foi alto, de 80,4%, conforme podemos observar pelas tabelas 5 e 6 a seguir.

Tabela 5 – Resumo dos CEPACs até 31 de setembro de 2011

Tipo	CEPACs
Leilão	520.107
Colocação Privada	117.452
Utilizados	-512.664
Em circulação	124.895

Fonte: Relatório Trimestral - Instrução CVM N.º 401/2003 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima – CEPAC (SP Urbanismo, 2011)

Tabela 6 – CEPACs convertidos até 30 de setembro de 2011

SETORES	Área Adicional	Modificação de Uso	Total
HÉLIO	144.781	20.881	165.662
PELEGRINO	144.740	6.637	151.377
FARIA LIMA	65.729	7.152	72.881
PINHEIROS	118.697	4.047	122.744
Total	473.947	38.717	512.664

Fonte: Relatório Trimestral - Instrução CVM N.º 401/2003 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima – CEPAC (SP Urbanismo, 2011)

O total arrecadado via CEPACs foi de R\$ 1.047.908.464,18 até o fim de 2011, deixando a prefeitura ainda com um saldo de R\$ 725.218.143,75 após os gastos com obras, desapropriações, infra-estrutura e habitações de interesse social, conforme tabela 7 abaixo.

Tabela 7 – Resumo financeiro da OUCFL até 31 de dezembro de 2011

ENTRADAS		R\$	1.829.149.920,79
<i>Outorga Onerosa</i>	<i>R\$</i>	<i>420.487.635,64</i>	
<i>Leilão de CEPAC</i>	<i>R\$</i>	<i>1.047.908.464,18</i>	
<i>CEPAC - Colocação Privada</i>	<i>R\$</i>	<i>140.971.609,42</i>	
<i>Outras Entradas</i>	<i>R\$</i>	<i>597.384,05</i>	
<i>Receita Financeira Líquida</i>	<i>R\$</i>	<i>219.184.827,50</i>	
SAÍDAS		R\$	(1.103.931.777,04)
<i>Obras e Serviços</i>	<i>R\$</i>	<i>(679.415.680,39)</i>	
<i>Habitação de Interesse Social-Real Parque</i>	<i>R\$</i>	<i>(58.679.944,64)</i>	
<i>Taxa de Administração</i>	<i>R\$</i>	<i>(75.171.910,97)</i>	
<i>Despesas Bancárias, CPMF e Outros</i>	<i>R\$</i>	<i>(4.297.262,65)</i>	
<i>Desapropriação</i>	<i>R\$</i>	<i>(162.726.688,41)</i>	
<i>Desapropriação - HIS Real Parque</i>	<i>R\$</i>	<i>(7.525.291,12)</i>	
<i>Transporte Coletivo - Metrô</i>	<i>R\$</i>	<i>(116.114.998,86)</i>	
SALDO FINAL		R\$	725.218.143,75

Fonte: Relatório Trimestral - Instrução CVM N.º 401/2003 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima – CEPAC (SP Urbanismo, 2011)

Com os recursos provenientes da operação, foram realizadas até agora diversas obras e algumas ainda estão em processo de execução, como podemos perceber pela tabela 8 a seguir. Mesmo assim, a prefeitura ainda possui reservas suficientes para obras além do planejado e devido ao grande crescimento do mercado imobiliário paulista e o acelerado consumo de CEPACs e outorgas, o Poder Público não tem conseguido realizar as obras no mesmo ritmo.

Tabela 8 – Status das obras da OUCFL até 30 de setembro de 2011

Distribuição	INTERVENÇÃO	SITUAÇÃO
1ª	Passagem em desnível da Av. Brigadeiro Faria Lima com a Av. Cidade Jardim e Av. Nove de Julho	Concluída
1ª	Passagem em desnível da Av. Brigadeiro Faria Lima com a Av. Rebouças e Av. Eusébio Matoso	Concluída
1ª	Prolongamento da Av. Hélio Pellegrino e implantação de avenida duplicada no eixo formado pela Rua Funchal e Rua Haroldo Veloso	Concluída
1ª, 2ª, 3ª	Reconversão Urbana do Largo da Batata	Em execução
1ª	Projeto de serviços de enterramento da rede aérea e compatibilização da rede subterrânea das passagens em desnível	Concluída
1ª	Adaptação das redes elétrica e de telecomunicações das passagens em desnível	Concluída
1ª	Serviços de engenharia de tráfego - CET para a liberação das passagens em desnível das avenidas Cidade Jardim e Rebouças sob a Av. Brigadeiro Faria Lima.	Concluída
1ª, 2ª, 3ª	Projeto do Boulevard Juscelino Kubitschek e Obra (3ª Distribuição)	Em execução
1ª, 2ª, 3ª	Apoio às atividades da EMURB no gerenciamento de obras	Em execução
1ª, 2ª	HIS - Remoção completa da Favela Coliseu/Remoção Parcial da favela Real Parque	Em estudo/Em execução
3ª	3ª Fase da Interligação do Prolongamento da Av. Faria Lima com a Ligação Funchal - Haroldo Veloso	Em execução
3ª	Implantação de sistema de transporte coletivo	Em execução
3ª	Implantação de Ciclovias	Em estudo
3ª	HIS - Reserva de Recurso - Favela Real Parque	Em execução

Fonte: Relatório Trimestral - Instrução CVM N.º 401/2003 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima – CEPAC (SP Urbanismo, 2011)

Um novo leilão de CEPACs está previsto para 2012 e a estimativa de mercado é que os preços praticados estejam acima de R\$ 2.000,00. Os empreendedores do mercado imobiliário paulista estão ansiosos pela nova emissão e pela inclusão de estoque adicional nos setores da operação, principalmente em relação ao uso não-residencial dos setores Vila Olímpia e Faria Lima, que se encontram atualmente esgotados. Muitos empreendedores já estão com os terrenos comprados, aguardando somente a nova emissão de CEPACs para poder dar continuidade aos seus projetos e

como o preço por metro quadrado dos imóveis atingiu patamares muito elevados, podendo ser comparáveis inclusive com os grandes centros financeiros do mundo, acredita-se que o elevado preço estimado da CEPAC caberá na viabilidade dos empreendimentos (informações do autor).

CONCLUSÃO

Como foi analisado neste trabalho, o ativo terra, que é a base do espaço urbano e do mercado imobiliário, possui características muito particulares que tornam a sua dinâmica bastante complexa. Como cada terreno é único, seu detentor possui um relevante poder de monopólio no mercado imobiliário, porém é importante notar que antes de qualquer coisa a terra é um bem de utilidade social, pois está inserido dentro do meio no qual a sociedade convive, sendo necessário que algum tipo de intervenção e/ou regulação seja feita por um agente competente sem que o direito a propriedade privado seja violado.

Adicionalmente a complexidade da terra, vimos também que a dinâmica existente entre os diversos agentes que sobre ela especulam, investem e habitam é bastante intrincada e que seus diferentes interesses são na maioria das vezes conflitantes com uma boa ordenação do espaço urbano e com um desenvolvimento bem sustentado das cidades. Essa complexidade e divergência de interesses existente entre os empreendedores capitalistas do mercado imobiliário, a sociedade e o Estado reforça ainda mais a necessidade da criação de ferramentas de regulação que possibilitem a organização do espaço urbano necessária para o bem-estar da sociedade.

Somando-se estes dois pontos a necessidade de financiamento do setor público que surgiu principalmente a partir da década de 80, proveniente uma forte crise fiscal e escassez de recursos para o financiamento de obras públicas e a uma forte migração da população rural para o meio urbano em meados do século XX, que ocasionou um crescimento desordenado das cidades, o Estado brasileiro identificou a necessidade de criar ferramentas que permitissem não só o financiamento como também a gestão do espaço urbano.

Através da análise de experiências internacionais, o Estado brasileiro desenvolveu a partir da década 70 ferramentas de gestão urbana através parcerias com setor privado para poder financiar seus planos e projetos urbanísticos para as cidades. São Paulo foi uma das pioneiras neste sentido, com a criação das Operações Urbanas e a

utilização de outorgas onerosas do direito de construir pagas pelo setor privado para a obtenção de direitos adicionais de construção além do limite pré-estabelecido pela Lei de Zoneamento do município. No decorrer dos anos, as diversas ferramentas foram sendo desenvolvidas e legitimadas, principalmente com a Constituição de 1988, que já previa a elaboração de Planos Diretores para as cidades e com o Estatuto da Cidade em 2001, que criou colocou a disposição do Poder Público diversas ferramentas para a gestão do espaço urbano. Entre estas ferramentas, destaca-se a criação das Operações Urbanas, que é o foco da discussão deste trabalho, em especial a Operação Urbana Faria Lima.

A OUFL teve início ainda na década de 80, sendo legitimada e transformada em lei apenas em 1995, cerca de quatro anos após a sua inclusão como projeto de lei no Plano Diretor de São Paulo. Seu objetivo era o investimento e valorização da região da Avenida Faria Lima, identificada como um dos principais vetores de crescimento da cidade, através de obras de infra-estrutura feitas pelo Poder Público com recursos obtidos através de outorgas onerosas e CEPACs. A OUFL pretendia dar mais transparência e agilidade ao processo de aprovação e execução de projetos imobiliários e regular os usos e ocupações da região delimitada pela operação, através do controle do estoque de outorgas e CEPACs de uso residencial e comercial de cada setor. Além disso, um dos objetivos principais da operação era atender e mediar as expectativas e interesses do setor privado, público e da sociedade que habita e circula pelo perímetro estabelecido.

Como política de flexibilização dos investimentos públicos em infra-estrutura urbana, a Operação Urbana Faria Lima se demonstrou bastante eficaz, uma vez que foi capaz de desenvolver o mercado imobiliário em seu perímetro e foi capaz de recheiar os cofres públicos de recursos provenientes de outorga e CEPACs.

Do ponto de vista do investidor privado, a possibilidade de alteração dos coeficientes construtivos e do uso do solo, aliado a uma transparência quanto a utilização dos recursos provenientes das outorgas pagas por eles em investimentos de infra-estrutura urbana que valorizam a região onde estes desenvolvem seus

empreendimentos, foram fundamentais para a sua adesão. A valorização do preço por metro quadrado dos imóveis construídos fez com que as margens e o retorno sobre o capital investido trouxesse resultados bastante satisfatórios. Isto é facilmente percebido através da grande demanda por terrenos no perímetro da OUCFL.

Pela ótica do Poder Público, sem dúvida a operação foi um sucesso. Uma grande quantidade de recursos foi adicionada aos cofres da prefeitura, permitindo assim a execução de diversas obras públicas de infra-estrutura de transportes, especialmente viária e benfeitorias que visam a qualidade de vida das pessoas que circulam e habitam o perímetro da OUCFL. Para o Poder Público, poder realizar estas obras de alto custo sem onerar os cofres públicos e sem a necessidade de aumento da carga tributária é um cenário bastante favorável.

De todos os agentes do mercado imobiliário, talvez o que ainda necessita ser mais beneficiado na Operação Urbana Faria Lima seja a sociedade civil. Em primeiro lugar pois o preço do metro quadrado na região chegou a patamares elevadíssimos, expulsando as classes mais baixas do perímetro da operação para áreas mais periféricas. Além disso, o comprometimento dos recursos da operação para habitações sociais é considerado baixo e os investimentos estão se dando de maneira mais lenta que o previsto. Em segundo lugar, as obras de infra-estrutura, principalmente viária, já estão se tornando obsoletas em razão do grande crescimento da região e conseqüente fluxo de pessoas e carros. O trânsito na região já está demasiadamente intenso e os investimentos em transporte público necessitam ser ampliados para que o problema seja sanado. Sem dúvida, o próximo desafio da OUCFL será uma maior inclusão da sociedade civil nos projetos e benfeitorias para a melhora da qualidade de vida de maneira geral.

Como crítica ao planejamento urbano da OUCFL, muitos especialistas levantam a questão da falta de concentração dos diferentes usos em determinadas regiões, isto é, de acordo com eles, um projeto mais apropriado para uma mega cidade e centro financeiro como São Paulo seria a concentração da atividade comercial em apenas uma região, em vez de criar novas centralidades tal como prevê o Plano Diretor atual. Com apenas um centro comercial denso na cidade, fica mais fácil para o Poder Público

concentrar os investimentos em infra-estrutura e transporte em um só local. Ao dispersar os centros comerciais, é necessário fazer investimentos em muitas regiões diferentes e dispendiosas obras para conectar todas estas centralidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Felipe. Novo instrumento de urbanização: operações urbanas em São Paulo, estudo de caso das Operações Faria Lima e Centro. Monografia, São Paulo: UNICAMP, 2008.

BÓGUS, Lúcia; PESSOA, Laura. Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Arquitextos*, São Paulo, 08.091, Vitruvius, Dez 2007. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/laura_final.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012

CARTA DE EMBU, de 11 de dezembro de 1976. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1IIjvG8WLMCMevltSkb5-9d3DsFII5cEwjCdlw03D6kY/edit?hl=pt_BR#>. Acesso em: 05 abr. 2012

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. Tese de Doutorado, São Paulo: FAUUSP, 2007

CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. São Paulo: Editora Ática, 1995.

CHALFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In Bonduki, Nabil (org.). *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

DORNELAS, Henrique Lopes. Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir. *Solo criado*. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 128, 11 nov. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4483>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

HARVEY, David. *Social Justice and the City*. Estados Unidos: Johns Hopkins University Press, 1973.

LEI 11.732, de 14 de março de 1995. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7849>. Acesso em: 15 mar. 2012.

LEI 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/809120/lei-13769-04-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

LEI 13.871, de 8 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19613>. Acesso em: 15 mar. 2012.

PAIVA, Cláudio César de. A diáspora do Capital Imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo. Tese de Doutorado, Campinas: Instituto de Economia- UNICAMP, 2007.

SÃO PAULO. Empresa Municipal de Urbanização (EMURB). A cartilha da área central. São Paulo: EMURB, 1997.

SÃO PAULO. Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000. São Paulo: SEMPLA, 1985.

SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012. SEMPLA (org.) - São Paulo: Editora Senac, 2004.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA). Operação Urbana Faria Lima, Relatório 2000/2001, São Paulo, 2001.

SÃO PAULO. Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo, 26 de outubro de 2004.

SÃO PAULO. Suplemento ao Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo, maio de 2007. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/cepac/oucfl_3_suplemento.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SÃO PAULO. São Paulo Urbanismo. Relatório 3º Trimestre 2011- Instrução CVM N.º 401/2003 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima – CEPAC, São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/INFPEREVENT/RJ-2004-04752/20110930_RELAT%C3%93RIO%202011%203%C2%BA%20TRIMESTRE.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SÃO PAULO. São Paulo Urbanismo. Relatório 4º Trimestre 2011- Instrução CVM N.º 401/2003 - Operação Urbana Consorciada Faria Lima – CEPAC, São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.cvm.gov.br/dados/cepac/INFPEREVENT/RJ-2004-02403/20111231_RELAT%C3%93RIO%202011%204%C2%BA%20TRIMESTRE.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

SAVELLI, Alfredo Mario. Subsídios para a implementação de parceria público privada (PPP): operações urbanas em São Paulo. Tese de doutorado, São Paulo: Escola Politécnica, USP, 2003.

TEIXEIRA, Lucas. Regulando o meio ambiente através da transferência de direitos de propriedade: o exemplo do município de São Paulo. Monografia, São Paulo: USP, 2008.