

Resumo

A Operação Urbana (OU) é um instrumento urbanístico do qual cidades brasileiras têm se valido para promoverem ações de transformação urbana, compreendendo a dinamização da atividade imobiliária, impulsionada pela atuação do Poder Público na coordenação de mecanismos específicos de arrecadação financeira e execução de um conjunto de obras de melhorias urbanas. Tais obras incluem intervenções viárias, requalificação do espaço público, construção de equipamentos e provisão de habitação, contemplando Habitação de Interesse Social (HIS). No contexto da experiência paulistana das OUs, este artigo analisa a promoção da política habitacional de interesse social, compreendida no âmbito da regulação e nas intervenções de urbanização de favelas e construção de HIS. Para tal, este organiza-se nos seguintes tópicos: Contexto Histórico, Análise das Operações Urbanas no município de São Paulo e Considerações Finais.

Contexto histórico das operações urbanas em São Paulo

Nas décadas de 1970 e 1980, ocorre um grande crescimento das cidades brasileiras desprovido de ações urbanísticas que acompanhassem a ocupação das cidades, gerando desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais. Nesse período, liderada pelos movimentos populares, emerge a discussão sobre a reforma urbana e a função social da propriedade (MARICATO, 2001).

Algumas das discussões em pauta foram incorporadas na promulgação da Constituição Federal em 1988, que traz, ao dispor sobre a política de desenvolvimento urbano a ser conduzida pelos municípios, temas como o Plano Diretor sendo instrumento básico de política urbana, a função social da propriedade, o IPTU progressivo e o usucapião urbano, entre outros.

À mesma época, complementando as discussões sobre desenvolvimento urbano, foi iniciado importante debate sobre o conceito de *solo criado* no Brasil, EUA, França, Itália e Espanha (MONTANDON, 2009). O solo criado é a mediação, por meio de compensações, entre a possibilidade de intensificação do uso do solo via potencial construtivo e maior densidade construída, e a relação de espaços, equipamentos e infraestruturas públicas existentes na região do empreendimento. Concebido sob o princípio do controle do crescimento urbano pela densidade construtiva e populacional, o conceito vincula a densidade urbana a certo grau de ônus acarretado à infraestrutura.

A utilização do princípio do solo criado se traduziu, ao longo das décadas de 80 a 90,

1 Arquiteta, Urbanista e Consultora no ITDP

2 Gerente de Projetos de Desenvolvimento Urbano no ITDP

3 Estagiária de Desenvolvimento Urbano no ITDP

no desenvolvimento de uma série de instrumentos urbanísticos, entre os quais se incluem as operações interligadas, a outorga onerosa e as operações urbanas. Dentre as justificativas e objetivos comumente apontados na utilização desses instrumentos, podem-se identificar alguns temas recorrentes: obtenção de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, recuperação da valorização imobiliária gerada por atuações públicas, preservação do patrimônio de interesse histórico e cultural, incentivo ao adensamento, realização de obras de infraestrutura e provisão de habitação popular.

A introdução do conceito de Operação Urbana no município de São Paulo se deu por estudos realizados pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) entre 1983 e 1985. Neste momento, o conceito se materializa pelo englobamento de ações públicas e privadas coordenadas pelo poder público, atreladas a planos urbanísticos ou ao Plano Diretor, desenvolvidas com natureza normativa específica e promovendo investimentos diretos em obras públicas (MONTANDON, 2009).

O conceito incorporado na proposta do Plano Diretor 1985-2000, durante a gestão Mário Covas, compreendia as Operações Urbanas como ações concentradas de órgãos públicos e privados, com objetivo de acelerar a implantação de propostas de importância estrutural do Plano Diretor. Embora o Plano não tivesse sido aprovado por lei, neste momento foi formalizado o conceito de Operação Urbana no Município de São Paulo.

Em 1986, é desenvolvido e regulamentado em São Paulo o instrumento **Operação Interligada**, que possibilitava à iniciativa privada trocar, junto ao poder municipal, exceções às leis urbanísticas em projetos pretendidos, pela construção e entrega de unidades habitacionais de interesse social. Em 1998, após denúncia do Ministério Público, as Operações Interligadas foram declaradas inconstitucionais por permitirem alterações pontuais no zoneamento, sem anuência do Poder Legislativo municipal.

As primeiras Operações Urbanas e as Operações Interligadas correspondem a experiências levadas à cabo no Município de São Paulo, ao longo das décadas de 1980 e 1990, na elaboração e implementação de instrumentos urbanos capazes de realizar determinadas transformações almeçadas no território.

As Operações Urbanas pré Estatuto da Cidade caracterizavam-se pelo estímulo à atividade do mercado através de exceções à legislação urbanística (Lei de Zoneamento e Código de Obras e Edificações) e oferecimento de coeficientes de aproveitamento específicos, por vezes sendo ausente a preocupação específica com o projeto de transformação do território urbano. Além disso, essas experiências foram realizadas sem arcabouço regulatório específico no âmbito Federal, além do preconizado pelos artigos 182 e 183 da Constituição.

Nesse contexto, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 trouxe inovações importantes, dentre as quais a regulamentação das Operações Urbanas, que passaram a ser denominadas **Operações Urbanas Consorciadas**.

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC), na forma como apresentadas no Estatuto de Cidade, não se restringem a parcerias em projetos imobiliários altamente lucrativos para a iniciativa privada. A lei determina que o poder público coordene intervenções e medidas a serem implementadas na área abrangida por este tipo de instrumento, remetendo à lei municipal específica baseada no Plano Diretor. Cabe destacar que, na regulamentação da OUC pelo Estatuto da Cidade, não existe menção expressa a respeito da HIS.

Outro importante dispositivo regulamentado pelo Estatuto da Cidade é o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que corresponde ao mais importante instrumento de arrecadação das OUCs. Na elaboração do projeto de OUC, o Poder Público calcula o potencial adicional de construção da região, e fica autorizado a converter tal potencial em títulos negociáveis no mercado de valores. O recurso obtido na venda de CEPACs pelo Poder Público serve para custear as obras previstas nos programas de intervenção das OUCs.



O Estatuto da Cidade estabeleceu regras a serem seguidas pelos municípios para a elaboração de projetos de Operações Urbanas Consorciadas. Sob tal arcabouço regulatório foram formuladas as OUCs de São Paulo a partir de 2001.

Em 2014, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014) revisa o marco regulatório urbanístico do município. Ao dispor sobre a política urbana, além de definir as estratégias, objetivos e diretrizes gerais de desenvolvimento da cidade, o PDE traz novos instrumentos urbanísticos, assim como novas regras para as futuras OUCs a serem elaboradas no município, levando em conta a experiência acumulada dos anos anteriores.

Uma das características do PDE de 2014 é a autorregulamentação de uma série de instrumentos que, até a versão anterior do Plano, dependiam de legislação específica. São exemplos os instrumentos de indução da função social da propriedade já colocados na Constituição Federal, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC e a cobrança do IPTU progressivo no tempo.

Um novo instrumento ainda surge no PDE de 2014, a Cota de Solidariedade, que institui uma obrigação, para os empreendimentos com área construída superior a 20.000m², da destinação de 10% de área construída para HIS.

No campo das Operações Urbanas, o PDE traz regulamentações referentes à HIS. Dentre as finalidades colocadas para as OUCs, menciona a promoção de Empreendimentos de HIS, e a urbanização e regularização de assentamentos precários. Além disso, define a aplicação mínima em HIS de 25% dos recursos arrecadados em cada OUC.

Análise da produção de habitação de interesse social em operações urbanas em São Paulo

A seguir, analisam-se as diferentes abordagens relacionadas a produção de HIS nas Operações Urbanas atualmente vigentes na cidade de São Paulo: Centro, Faria Lima, Água Espraiada e Água Branca.

Do ponto de vista da elaboração do instrumento, o conceito de Operação Urbana em São Paulo originou-se na década de oitenta e foi aprimorado ao longo dos anos, processo esse acompanhado do debate de uma série de outros conceitos urbanísticos ligados ao uso do solo e financiamento de projetos indutores de transformações urbanas. O repertório paulista-

no acumulado serviu de referência para regulamentação federal do instrumento no Estatuto da Cidade, que consolidou diretrizes gerais para operações urbanas em todos os municípios brasileiros permitindo, por exemplo, a emissão dos CEPACs para viabilizar os recursos financeiros necessários à execução das obras previstas no programa de investimentos.

Da mesma forma como se sofisticaram os mecanismos de elaboração do instrumento, observa-se a evolução das formas de inserção da habitação social no contexto de cada operação.

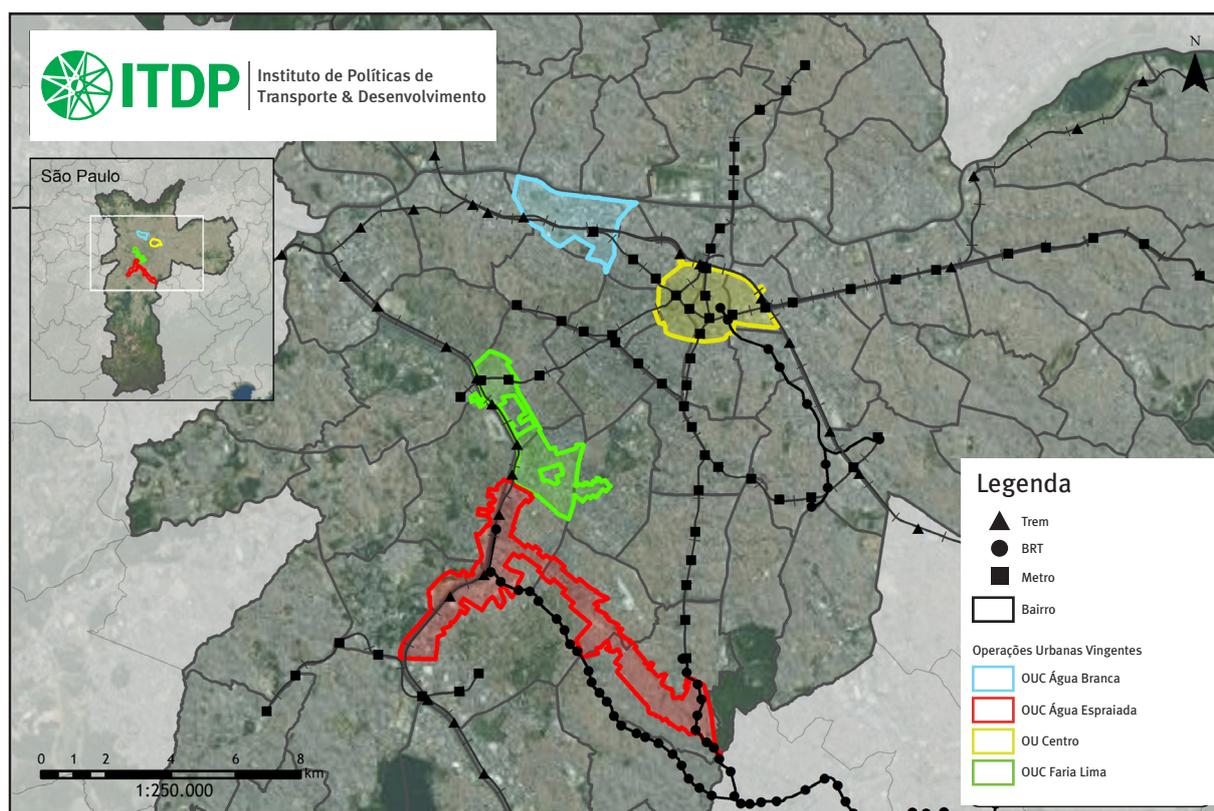


Figura 1 – Localização das Operações Urbanas vigentes no município de São Paulo.
Fonte: Elaborado pelo ITDP com base em informações da SMDU-SP

Ocupação urbana Centro (OU Centro)

A Figura 2 apresenta os limites da OU Centro, localizada na região central de São Paulo, abrangendo os bairros do Brás, Sé e República. Esta foi criada em 1997, por meio da Lei Municipal Nº 12.349/1997, com o objetivo de realizar a requalificação dos edifícios e espaços públicos da região.

A OU Centro caracteriza-se por menções genéricas sobre a habitação social constantes dos objetivos e diretrizes da lei, sem programa ou pauta definida de atuação. Concomitantemente, uma série de programas públicos habitacionais na área central foram levadas à cabo por diferentes órgãos da gestão pública, voltados principalmente à requalificação de edifícios e adaptação para habitação de interesse social, na maioria das vezes sem qualquer vínculo com a OU.

Dentre os investimentos públicos possibilitados pela OU Centro, podem ser mencionados o tratamento cromático do piso da Praça D. José

Gaspar, a implantação do Corredor Cultural e a reurbanização da Praça do Patriarca (LABHAB & FAUUSP, 2005, p.80). Foi ainda realizada a Reurbanização do Parque Dom Pedro II⁴ e a Requalificação Urbana da Praça Franklin Roosevelt.

Foram identificados os fatores a seguir como condicionantes da falta de HIS na Operação Centro: o estímulo exagerado à verticalização em todo o perímetro para todos os usos, determinando altos preços para os terrenos; o estímulo a qualquer tipo de uso sem especificação, favorecendo o mais lucrativo e prejudicando o residencial e o institucional; e a ausência de estímulos à produção de HIS (LABHAB & FAUUSP, 2005, p. 81).

Por fim, diante do exposto, evidencia-se certa inocuidade da OU Centro como promotora de HIS na região central de São Paulo, além de pôr-se em questão o protagonismo do instrumento na indução da transformação urbana.

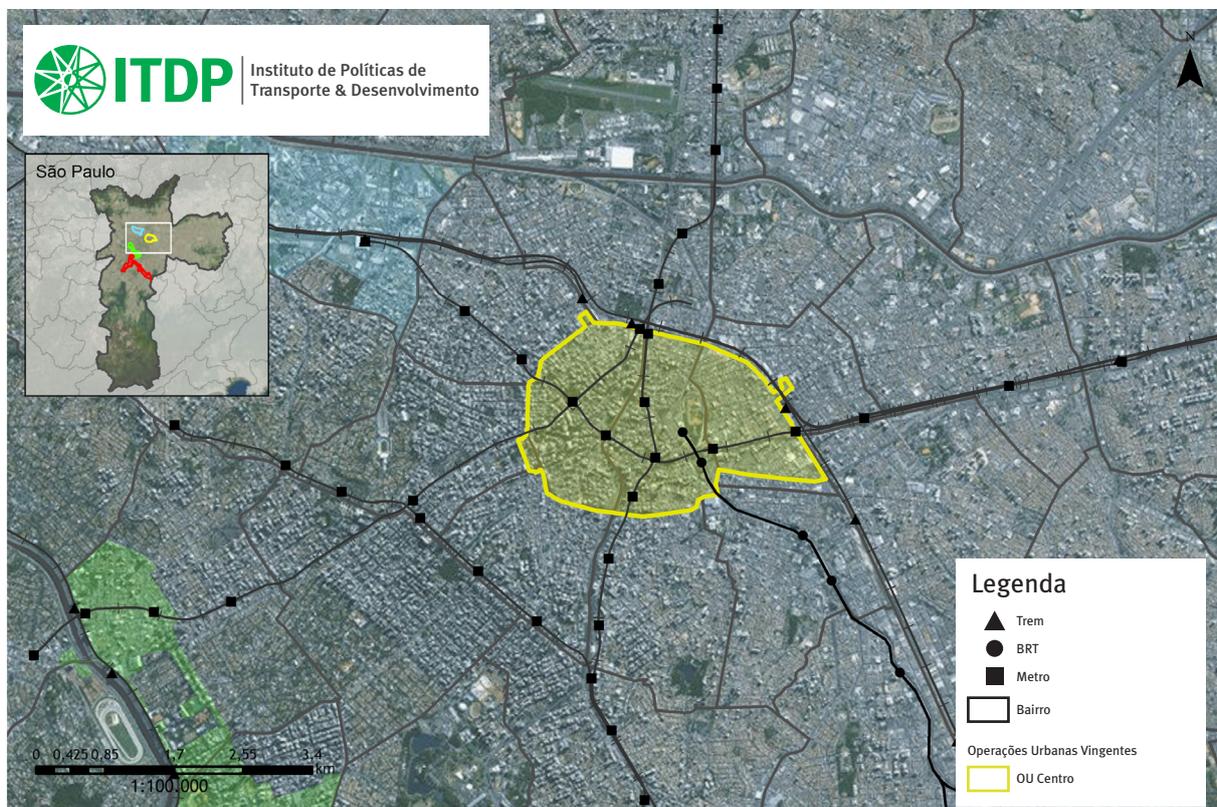


Figura 2 – Área de abrangência da OU Centro.
Fonte: Elaborado pelo ITDP com base em informações da SMDU-SP

4 Fonte: Operação Urbana Centro, na página da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Operação urbana consorciada Faria Lima

A Figura 3 apresenta os limites da OUC Faria Lima, localizada majoritariamente na região oeste de São Paulo, abrangendo parcialmente os distritos de Pinheiros, Itaim Bibi, Moema e Butantã. Esta foi instituída pela Lei Municipal Nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004⁵, com o objetivo de otimizar a capacidade de infraestrutura em função dos investimentos viários implementados e captar recursos para financiar as obras realizadas e previstas”.

A Operação Urbana Faria Lima prevê um programa de investimentos, no qual se destaca o peso das intervenções viárias (vide anexo 2 da lei). Porém, existem ainda dois itens relativos a ações habitacionais: (i) urbanizações dos assentamentos precários existentes na área e (ii) construção de habitações para destinação à população atingida por desapropriações.⁶

Tais itens vinculam parte dos recursos arrecadados pela OUC para a construção de HIS, porém não definem um plano de ação proporcional ao das ações viárias e imobiliárias. Assim, apesar da questão habitacional estar prevista em lei, essas são muito pequenas se compara-

das a arrecadação e as demais ações de valorização do território.

Na OUC Faria Lima, foi possível observar que as intervenções habitacionais previstas se restringiram à produção de unidades para atendimento das favelas Panorama, Coliseu e Real Parque⁷, caracterizadas como ZEIS 1 pelo Plano Diretor então vigente. As ações de urbanização se efetivaram apenas na última, sendo que as demais seguem no aguardo da concretização de projetos e ações do poder público. A favela Coliseu é a única que está inserida dentro do perímetro definido pela lei da OUC, sendo as demais favelas lindeiras.

Além da restrição indicada, ressalta-se o intervalo de tempo de 15 anos entre o início da implementação da OUC Faria Lima e as primeiras ações em habitação social, com a urbanização da Favela Real Parque. Esta situação indica que as ações associadas ao tema não eram prioritárias no contexto da OUC. Apesar dos recursos financeiros terem sido arrecadados, seu uso associado a habitação social foi postergado.

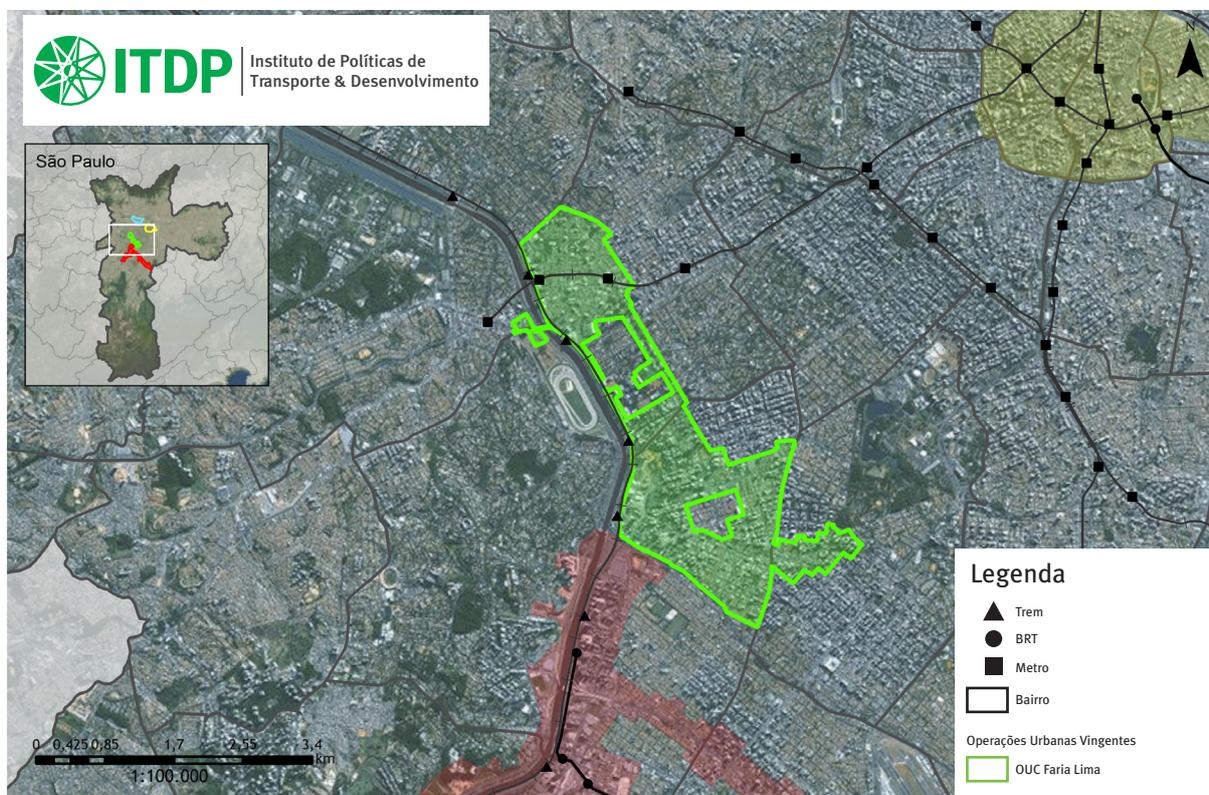


Figura 3 - Área abrangência da OUC Faria Lima.

Fonte: Elaborado pelo ITDP com base em informações da SMDU-SP

⁵ Em substituição da Lei Municipal Nº 11.732/1995, com posteriores alterações pelas Leis Nº 13.871, de 8 de julho de 2004 e Nº 15.519, de 29 de dezembro de 2011

⁶ Lei Municipal Nº 13.769/2004, Anexo 2. Itens V e VI do programa de investimentos aprovado pela Lei Municipal Nº 11.732/1995, Artigo 9º.

⁷ A Lei Municipal Nº 11.372/1995 ainda previa atendimento à “favela da Av. Eng. Luís Carlos Berrini e Av. Nações Unidas, localizada na faixa destinada ao prolongamento da futura Av. Água Espraiada”.

Operação urbana consorciada Água Espreiada

A Figura 4 apresenta os limites da OUC Água Espreiada, localizada na região oeste e centro-sul de São Paulo, abrangendo parcialmente os distritos de Morumbi, Vila Andrade, Santo Amaro, Itaim Bibi, Campo Belo e Jabaquara. Esta foi criada em 2001, por meio da Lei Municipal Nº 13.260/2001, com o objetivo de executar e priorizar a aplicação dos investimentos em obras viárias.

No caso da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada, o prolongamento da Av. Jornalista Roberto Marinho no programa de intervenções implicou a necessidade de remoção de significativa quantidade de famílias de vivendo em favelas ao longo do córrego Água Espreiada. Essas, por sua vez, têm o direito assegurado pela própria lei de serem reassentadas no perímetro da OUC, se assim desejarem. É dessa necessidade que decorrem as inicia-

tivas de desapropriação de terrenos e construção de unidades habitacionais de interesse social. Justamente para essa finalidade, foram demarcados setores de ZEIS pela própria OUC.

Com o tempo, tais perímetros se comprovaram insuficientes face a demanda, o que levou a demarcação de uma série de outros perímetros de ZEIS dentro do perímetro da OUC, no âmbito do PDE de 2002⁸, na Lei de parcelamento, Ocupação e uso do Solo (LPUOS) de 2004 e no PDE de 2014.

Em março de 2008, foi firmado Termo de Cooperação entre a Empresa Municipal de Urbanização⁹ e a Secretaria Municipal de Habitação tendo em vista a implantação de unidades de habitação de interesse social no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada¹⁰. Dentre os esforços realizados, a seleção

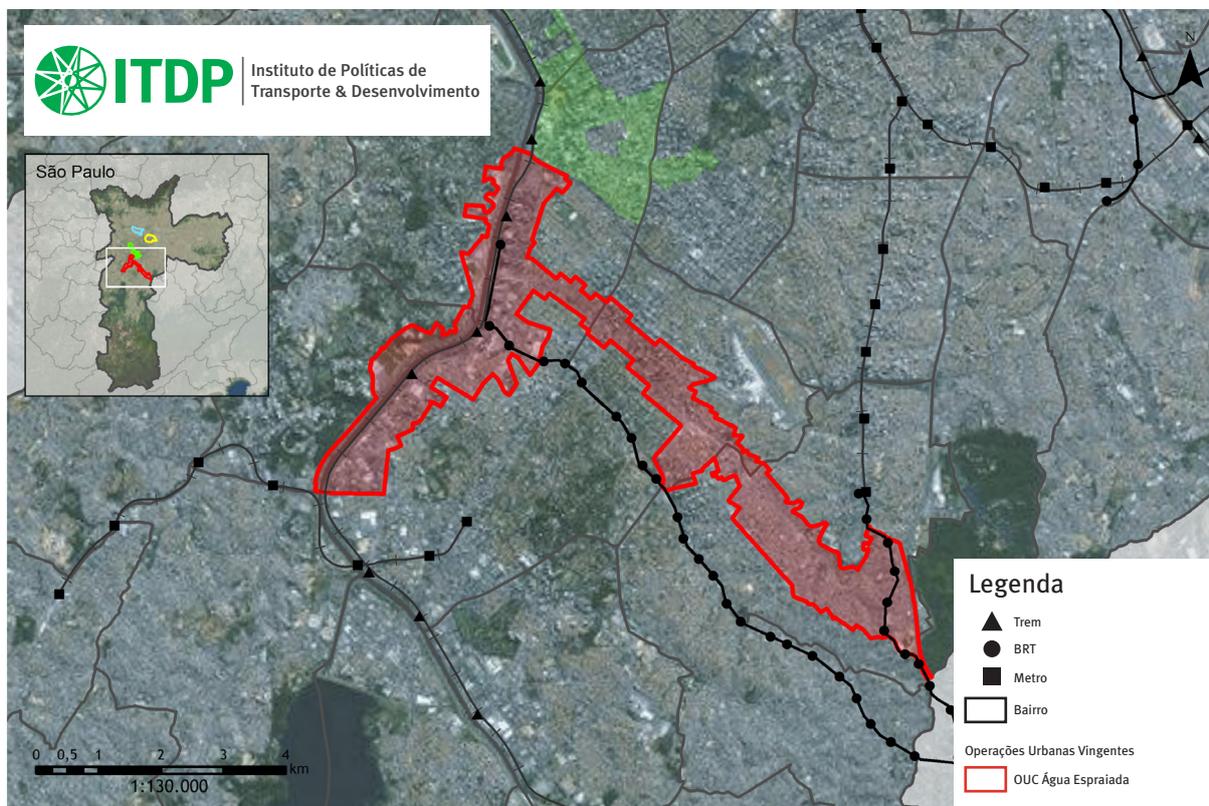


Figura 4 – Área de abrangência da OUC Água Espreiada.
Fonte: Elaborado pelo ITDP com base em informações da SMDU-SP

8 Lei Municipal Nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

9 Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, empresa pública da Prefeitura de São Paulo, cuja cisão em 2009 resultou na criação das empresas SP Urbanismo e SP Obras

10 Operação Urbana Consorciada Água Espreiada, na página da Prefeitura Municipal de São Paulo (apresentação 14).



dos terrenos para unidades de habitação social envolveu um trabalho de identificação e estudo de imóveis que pudessem ser desapropriados para os empreendimentos¹¹. Desse trabalho resultou a seleção de 66 áreas que foram objeto de Decretos de Interesse Social para encaminhamento às ações expropriatórias.

Em 2013, a Prefeitura se deparou com um impasse: o alto custo das obras em andamento punha em risco a viabilidade das demais ações previstas no programa de obras¹². Como forma de contornar, tanto a situação dos contratos, como a da garantia de recursos para as ações da OUC, a Prefeitura resolveu viabilizar a produção das unidades de HIS através do Programa Minha Casa Minha Vida¹³. Tal solução permitiu desonerar a Operação Urbana, obtendo-se do Governo Federal os recursos para construção de unidades habitacionais.

A opção da Prefeitura por vincular a produção de unidades habitacionais ao programa federal de financiamento, em que pese a vantagem do alívio nas contas da OUC, abre o questionamento quanto ao princípio do autofinanciamento das ações do programa de intervenções elencados por uma Operação Urbana. A questão torna-se mais contundente quando se põe na balança toda a mobilização necessária por parte da sociedade civil, no intuito de tirar do papel as ações habitacionais previstas pela OUC, em comparação com as inúmeras intervenções viárias que, conforme demonstrado, têm sido as iniciativas hegemônicas no processo implementação das OUC em São Paulo.

11 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, na página da Prefeitura Municipal de São Paulo (apresentação 18).

12 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, na página da Prefeitura Municipal de São Paulo (Ata da reunião 31).

13 PMCMV Programa habitacional do Governo Federal consistindo na produção de imóveis urbanos e rurais para famílias de renda de até R\$ 5.000,00, com subsídios inversamente proporcionais à capacidade de pagamentos dessas famílias.

Operação urbana consorciada Água Branca

A Figura 5 apresenta os limites da OUC Água Branca, localizada na região oeste de São Paulo, abrangendo o bairro Barra Funda. Esta foi instituída por lei pela primeira vez em 1995 (Lei Municipal Nº 11.774/1995) com o objetivo de reverter a ociosidade e redinamizar a área através de adensamento populacional e usos diversificados, além de propor melhorias relacionadas à infraestrutura de drenagem.

Ao ser revisada em 2013, pela Lei Municipal Nº 15.893/2013, a OUC Água Branca avança significativamente no sentido de instituir mecanismos legais que permitem as intervenções habitacionais, adequando-se ao Estatuto da Cidade e estabelecendo novas diretrizes de implementação. Dessa forma, reservou os recursos da OU antiga para demandas existentes à época, ainda por executar, estabelecendo dessa forma a construção de no mínimo 630 unidades de HIS para atendimento das Favelas Aldeinha e do Sapo. A OUC traz um plano urbanístico que mantém a preocupação com a densidade habitacional.

No programa de intervenções a serem executadas com as novas captações financeiras, destacam-se dois itens: (i) a urbanização de favelas no perímetro¹⁴ e (ii) aquisição de terras para produção de HIS para atendimento de até 5.000 famílias¹⁵. Esse estabelecimento de meta de produção pode ser considerado uma novidade, pois o considerável volume da produção habitacional visada permite tanto priorizar o atendimento às famílias atingidas por obras da OUC, como ser destinado ao atendimento geral da política habitacional municipal. Dessa forma, a OUC Água Branca traz o elemento inédito de aliar a produção habitacional ao adensamento pretendido com as transformações urbanas.

A proposta da OUC Água Branca está alinhada ao conceito Desenvolvimento Orientado ao Transporte, já que associa a rede de transporte público de média e alta capacidade ao adensamento construtivo e populacional, considerando a diversidade de usos e de renda, conforme estabelecem os objetivos e diretrizes expressos na lei aprovada (Lei 15.893 de 7 de novembro de 2013):

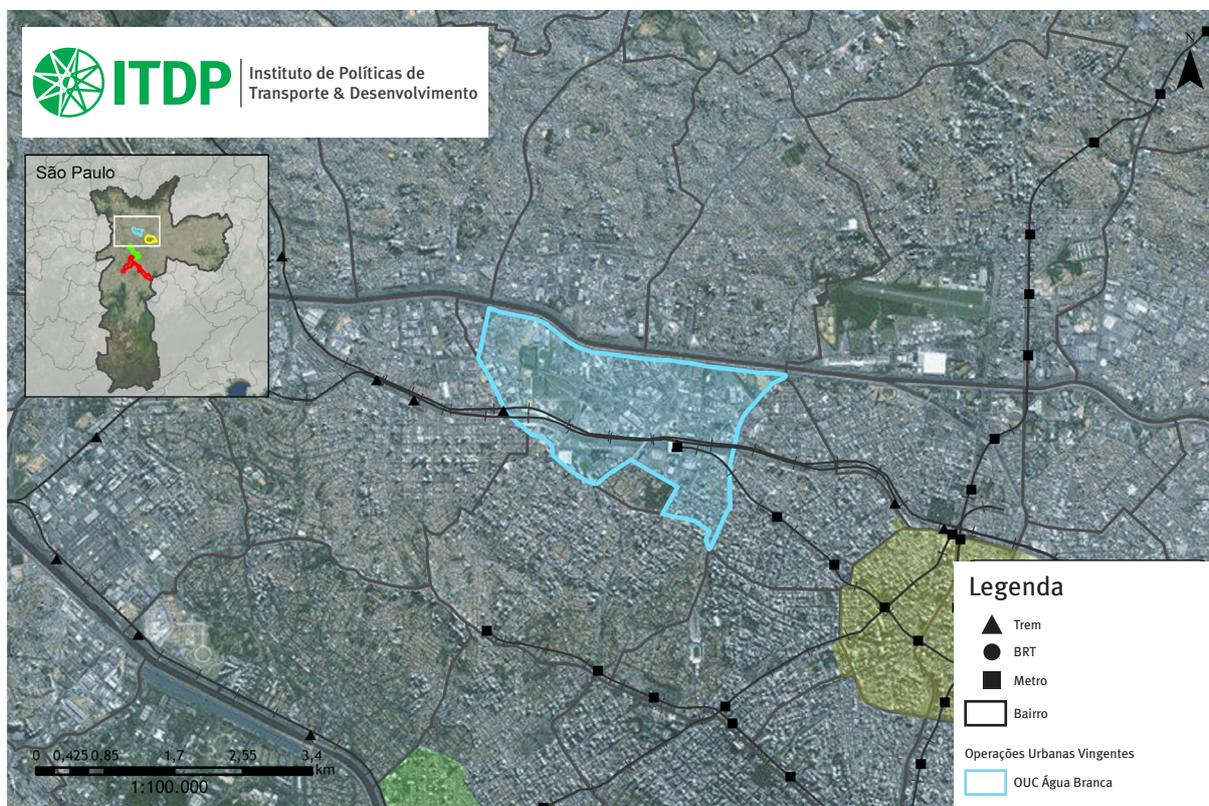


Figura 5 – Área de abrangência OUC Água Branca.
Fonte: Elaborado pelo ITDP com base em informações da SMDU-SP

14 Há menção expressa na lei da OUC de urbanização de favelas dentro do programa de investimentos (Art. 9º, inc. II)

15 Para Lima e Santoro (2016), a meta estipulada de 5.000 é insuficiente para as necessidades habitacionais internas da área da Operação, considerando a necessidade de urbanização, regularização e projeção da demanda habitacional futura.

- Artigo 6, inciso II – promover o incremento de atividades econômicas e o adensamento populacional, com diferentes faixas de renda e composições familiares;
- Artigo 7, inciso II – promover a diversificação da produção imobiliária, visando à oferta de unidades habitacionais para diferentes faixas de renda e composições familiares;
- Artigo 7, inciso IV – estimular a utilização dos estoques de potencial adicional de construção para unidades habitacionais incentivadas.

Além disso, na tentativa de forçar a aplicação de recursos financeiros de forma a priorizar a HIS, a OUC Água Branca fixou o percentual de 22% dos recursos arrecadados para destinação em ações como construção de HIS e recuperação de favelas. Esse tipo de vinculação orçamentária precedeu a regra instituída pelo PDE em 2014, que estabeleceu, para as futuras OUCs a serem aprovadas, a destinação obrigatória de 25% dos recursos arrecadados para Habitação de Interesse Social¹⁶.

Apesar de não se configurar como uma exigência legal do Estatuto da Cidade, que determina que a reserva e aplicação de recursos em HIS e reurbanização de favelas está condicionada ao atendimento às famílias atingidas pelas obras da Operação dentro do perímetro original, no caso da proposta da OUC Água Branca, pela primeira vez, áreas do seu entorno também fazem parte dessa ação.

Por fim, destaca-se a realização do Concurso Água Branca, competição de arquitetura para o projeto de uma grande gleba de propriedade municipal (Subsetor A1), localizada no interior da OUC. O programa arquitetônico estipulado no edital definiu uma forte prioridade para HIS.

Com isso, a proposta aprovada da OUC Água Branca, apresenta diversas oportunidades de combinação de usos e tipologias para a formatação de novos produtos imobiliários, principalmente para a população de baixa renda, que poderá se aproveitar dos bônus ofertados e do potencial renovável de uma região dotada de infraestrutura – existente e prevista –, e com localização privilegiada. Porém, a decisão sob esses empreendimentos ainda está na mão do produtor imobiliário como opção de escolha e não como diretriz urbanística de desenvolvimento da cidade.

Síntese da análise da produção de habitação de interesse social em operações urbanas em São Paulo

As informações apresentadas refletem as diferentes estratégias habitacionais de cada OU, que se encontram resumidas no Quadro 1 na página a seguir.

Se, por um lado, do ponto de vista do contínuo aprimoramento na elaboração do instrumento observa-se que a pauta da habitação de interesse social vem sendo inserida nos textos legais das OUCs de modo progressivamente mais complexo, por outro é notável que, do ponto de vista da concretização dos objetivos habitacionais expressos nos programas de intervenções, há ainda grandes desafios a serem vencidos.

Das três favelas que desde 1995 constavam para serem urbanizadas no âmbito da OUC Faria Lima, apenas a Real Parque teve obras iniciadas. A produção habitacional da OUC Água Espraiada teve sua estratégia radicalmente alterada, quando os terrenos em projeto por concessionárias foram encaminhados para a produção no Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de se obter recursos federais e desonerar o caixa da OUC. Essa guinada é emblemática e revela os desafios de gestão enfrentados na condução desses processos.

¹⁶ Art. 142. Os recursos obtidos pelo Poder Público na forma do inciso XII do artigo anterior serão aplicados exclusivamente na implantação do Programa De Intervenções Urbanas previsto na lei de criação da Operação Urbana Consorciada.
§ 1º No mínimo 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos arrecadados deverão ser aplicados em Habitação de Interesse Social no perímetro de abrangência ou no perímetro expandido da Operação Urbana Consorciada, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes.

Quadro 1– Estratégias para HIS nas OUCs analisadas.

| | OU CENTRO | OUC FARIA LIMA | OUC ÁGUA ESPRAIADA | OUC ÁGUA BRANCA |
|--|--|--|---|---|
| Menção de HIS no programa de intervenções | A OU não possui programa de intervenções. | Urbanização de três favelas (Real Parque, Coliseu e Panorama), listadas no programa de intervenções. | Implantação de HIS, melhoramentos e reurbanização garantia de reassentamento definitivo para famílias atingidas por frentes de obras. | Construção de no mínimo 630 unidades de HIS para atendimento das Favelas Aldeinha e do Sapo; Aquisição de terras para produção de HIS para atendimento de até 5.000 famílias; Reurbanização de favelas. |
| ZEIS na própria lei | Não há demarcação de ZEIS. | Não há demarcação de ZEIS. | Não há demarcação de ZEIS. | Não há demarcação de ZEIS. |
| ZEIS por outros dispositivos legais (LPOUS - Lei 13.885/00 - e PDE-SP -Lei 16.050/14 PDE). | Há ZEIS pelas Leis 13.885/04 e 16.050/14. | Há ZEIS pelas Leis 13.885/04 e 16.050/14. As três favelas constantes do programa de intervenções são ZEIS pela Lei 13.885/04. | Há ZEIS pelas Leis 13.885/04 e 16.050/14. Há várias demarcações de ZEIS na Lei 16.050/14. | Há ZEIS pelas Leis 13.885/04 e 16.050/14. |
| Principais iniciativas realizadas na área de HIS | Não há intervenções no âmbito da OU. Previsão de aporte para desapropriação de terrenos para empreendimentos habitacionais. | Urbanização da favela Real Parque. | Empreendimento Jardim Edite; Empreendimentos Corruíras, Estevão Baião, Gutemberg, Iguaçú; Desapropriação de terrenos para reassentamento das famílias atingidas por frentes de obras, principalmente o prolongamento da Avenida Jornalista Roberto Marinho. | Concurso de projeto “Água Branca”. |
| Recursos financeiros para HIS | - | - | - | Fixação de 22% dos recursos arrecadados para investimentos em ações de habitação social, como construção de HIS e recuperação de favelas. |

Fonte: Elaborado pelo ITDP.

Considerações finais e recomendações

Neste relatório foi apresentada a experiência de São Paulo com as iniciativas habitacionais no âmbito das Operações Urbanas. Na narrativa dos quatro casos aplicados no Município, buscou-se explorar os contextos da implementação de cada projeto, levando em conta a localização e o aprimoramento dos mecanismos de elaboração do instrumento, e o modo como tal processo se reflete nas diferentes formas de abordagem da questão habitacional. Nesse contexto, foram relatados os objetivos e metas estabelecidos pelas leis dessas OUs, resultados alcançados e desafios enfrentados.

Pelo exposto, algumas recomendações podem ser feitas, considerando avanços alcançados entendidos como de grande importância para a implementação efetiva da política habitacional almejada nas Operações Urbanas.

Quando comparadas as estratégias habitacionais das OUCs, podem ser identificados diferentes papéis da habitação social e da intervenção habitacional, podendo esses ser classificados em duas estratégias distintas: (i) a habitação como ação mitigadora de demandas originadas por frentes de obras e urbanização de assentamentos precários (ii) a habitação social como meta de adensamento inscrita no objetivo de transformação urbana.

Observamos que as OUCs Faria Lima e Água Espaiada são exemplos do primeiro caso pois, de forma restrita, lançam mão de intervenções que objetivam o atendimento a comunidades previamente instaladas, com ações de urbanização de favelas e produção de HIS sobretudo para promover o reassentamento de famílias atingidas por obras. Já a OUC Água Branca inova em se alinhar à segunda estratégia e prever a produção de HIS em quantidade expressiva a ponto de não se ater à uma questão local de demanda habitacional, e expandir a abrangência do atendimento para a política do município.

Dessa forma, entende-se que, a exemplo da OUC Água Branca, o estabelecimento de metas de produção de HIS deve considerar o adensamento populacional de população de mais baixa renda, devendo ser prevista uma provisão habitacional excedente que atenda à população interessada em se mudar para a área dos perímetros dessas OUCs. Dessa forma, visa-se que essa provisão atenda ao adensamento pretendido para a região, de forma mais abrangente do que as necessárias ações habitacionais mitigadoras de reassentamento e de urbanização.

Deve-se levar em conta que as transformações urbanas das OUCs via de regra são traduzidas como adensamento construtivo e populacional, associado à ocupação do território por classes de renda mais alta (MONTANDON, 2009, p.45). Além disso as OUCs estão previstas pelo PDE-SP de 2014 (Lei Municipal Nº 16.050/2014) na chamada Macroárea de Estruturação Metropolitana¹⁴, regiões do território onde se pretende uma estruturação urbana de escala ampla, sendo do interesse público o adensamento construtivo e populacional que garanta o acesso à terra da população mais pobre. Esses argumentos reforçam a necessidade de elaborar estratégias de provisão de HIS nas OUCs.

Outro aspecto importante diz respeito às ZEIS. Os casos relatados demonstram que a não demarcação de ZEIS no processo de elaboração de determinada OUC, gera posteriormente a demarcação através de outras leis urbanísticas como PDE e LPUOS.

¹⁴ A Macroárea de Estruturação Metropolitana tem como diretriz promover transformações no espaço urbano, nas condições de uso e ocupação do solo e na base econômica de modo a desconcentrar oportunidades de emprego em direção aos bairros da periferia e de municípios metropolitanos (Macroáreas PDE-SP, em página da Prefeitura Municipal de São Paulo).



Na produção de HIS, o papel do poder público é primordial, pois dele dependem as ações de desapropriação de terrenos particulares, contratação de projetos e obras e trabalho técnico de assistência social. Essa ação se dará, em qualquer caso, principalmente nas áreas demarcadas como ZEIS, pois são aquelas que por definição são destinadas a esse objetivo.

A experiência da OUC Água Espreada demonstra que a produção de HIS depende fortemente de estoque fundiário de terrenos onde ocorrerá essa produção. Dessa forma, para garantir os objetivos de provisão de HIS, os imóveis necessários devem ser estudados e demarcados como ZEIS na elaboração dos projetos de OUC, garantindo terrenos suficientes de modo a compatibilizar as metas de produção.

Há um ponto importante a ser discutido, que tem relação com a instituição, na OUC Água Branca, do conceito de tipologia incentivada. A limitação do tamanho de unidade residencial comumente é justificada como tentativa de se atingir adensamento e mescla de perfil socioeconômico. Embora o argumento faça sentido quando se compara a produção de apartamentos pequenos com grandes apartamentos de luxo, por exemplo, por outro lado a mistura de perfil socioeconômico é extremamente restrita. Isso porque, em localizações privilegiadas ou em expansão da atividade imobiliária, como é o caso das OUCs, mesmo unidades residenciais de menor metragem, quando produzidas pela iniciativa privada para venda no mercado, atingem somente ao público de renda elevada .

Ou seja, a ideia de mistura de perfil socioeconômico através do conceito da tipologia incentivada tem alcance bastante limitado e não objetiva o atendimento ao público de HIS. Isso reforça a necessidade da demarcação das ZEIS, onde é obrigatória a destinação de parte da área construída para produção de HIS.

Por fim, mencionam-se os mecanismos de indução à função social da propriedade colocados no PDE. Campo pouco explorado e debatido são as possíveis combinações entre instrumentos como PEUC e IPTU progressivo no tempo, com os mecanismos previstos nas OUCs.

Deve-se considerar que os interesses da sociedade se refletem na ordenação da cidade, definida pelo Plano Diretor. Nas cidades brasileiras, que apresentam um considerável déficit habitacional, e onde a população se vê obrigada a residir cada vez mais longe de ofertas de emprego, serviços e equipamentos, a função social de suas propriedades deve ser efetivada. A função social de uma propriedade urbana ocorre quando sua utilização é compatível com seu contexto socioeconômico e ambiental. Assim, novidades introduzidas no PDE em 2014, como a Cota de Solidariedade, são elementos que, se trazidos a regiões da cidade onde se pretende transformações estruturais, podem colaborar com a produção de HIS nas OUCs.

Bibliografia

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [S.n], 1988.
- BRASIL. **Lei no 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília: [S.n], 2001.
- BRASIL. **Lei no 12.836 de 02 de julho de 2013**. Altera os arts. 2º, 32 e 33 da Lei no 10.257, de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Brasília: [S.n], 2013.
- LABHAB, Laboratório de habitação e Assentamentos Humanos & FAUUSP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. **Observatório do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo: compilação e descrição dos instrumentos – Subproduto 1**. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 2005.
- LIMA, Pedro e SANTORO, Paula. **As (im)possibilidades de se produzir habitação social na OUC Água Branca**. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2016/06/16/as-impossibilidades-de-se-produzir-habitacao-social-na-ouc-agua-branca/>. Acesso em: setembro 2016.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2001.
- MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.) Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Sérgio Antonio Fabris editor, Porto Alegre / São Paulo, 2002.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. 2009. Dissertação de Mestrado - FAUUSP, São Paulo, 2008.
- SÃO PAULO (Cidade). **Decreto no 44.667, de 26 de abril de 2004**. Regulamenta as disposições da Lei no 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Interesse Social e aos respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de empreendimentos de habitação de interesse social, habitação de interesse social e habitação do mercado popular: [S.n], 2004.
- SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 6.591, de 05 de novembro de 1964**. Aprova plano de abertura de avenida e dá outras providências. São Paulo: [S.n], 1964.
- SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 10.209, de 9 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a construção da habitação de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo: [S.n.], 1986.
- SÃO PAULO (Cidade). **Lei Nº 10.928, de 8 de janeiro de 1991**. Regulamenta o inciso II do artigo 148 combinado com o inciso V do artigo 149 da L.O.M, dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços e dá outras providências.
- SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 11.090, de 16 de setembro de 1991**. Operação Urbana Anhangabaú. São Paulo: [S.n], 1991.
- SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 11.732, de 14 de março de 1995**. Operação Urbana Faria Lima. São Paulo: [S.n], 1995.
- SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 11.774, de 18 de maio de 1995**. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da Operação, e dá outras providências. São Paulo; [S.n], 1995.



SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 12.349 de 6 de junho de 1997.** Operação Urbana Centro. São Paulo: [S.n], 1997.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 13.260 de 28 de dezembro de 2001.** Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo: [S.n.], 2001.’

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 13.430 de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: [S.n], 2002.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 13.769, de 26 de janeiro de 2004.** Revisão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: [S.n.], 2004.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 13.871, de 8 de julho de 2004.** Revoga e complementa parcialmente a Lei no 13.769/2004 que revisou a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. São Paulo: [S.n], 2004.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 13.885, de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso do Solo do Município de São Paulo: [S.n], 2004.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 15.893 de 07 de novembro de 2013.** Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define o programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei no 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do § 2º do art. 3º da Lei 15.056, de 8 de dezembro de 2009. São Paulo: [S.n], 2014.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 15.519 de 29 de dezembro de 2011.** Dá nova redação ao “caput” do art. 8º da Lei no 13.769, de 26 de janeiro de 2004, que aprova a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, renumera seu parágrafo único § 1º e acrescenta o § 2º.

SÃO PAULO (Cidade). **Lei no 16.050 de 31 de julho de 2014.** Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: [S.n], 2014.



ITDP

Instituto de Políticas de Transporte
& Desenvolvimento