

# RELATÓRIO DA PESQUISA OBSERVATÓRIO DO USO DO SOLO E DA GESTÃO FUNDIÁRIA DO CENTRO DE SÃO PAULO

 LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY

LAB  
HAB  
Laboratório de Habitação e  
Assentamentos Humanos  
FAUUSP

 CAIXA

 FUPAM  
Fundação para  
a Pesquisa Ambiental



# **RELATÓRIO DA PESQUISA OBSERVATÓRIO DO USO DO SOLO E DA GESTÃO FUNDIÁRIA DO CENTRO DE SÃO PAULO**

Coordenação  
Dra. Helena Menna Barreto Silva

Execução da Pesquisa  
Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Universidade de São Paulo

Apoio e financiamento  
Lincoln Institute of Land Policy

Patrocínio da publicação  
Caixa Econômica Federal

Apoio institucional  
Fundação para a Pesquisa Ambiental

São Paulo, setembro de 2006

## Sobre o Lincoln Institute of Land Policy

O Lincoln Institute of Land Policy é uma organização educacional sem fins lucrativos estabelecida em 1974. Sua missão é estudar e ensinar sobre políticas fundiárias e impostos territoriais. O objetivo do Instituto é integrar teoria e prática para contribuir na definição de melhores políticas de regulamentação e tributação do solo, compartilhando conhecimentos sobre as ações multidisciplinares que influenciam as políticas públicas.

O enfoque no solo deriva do objetivo central do Instituto: abordar as conexões entre a política fundiária e o progresso social e econômico, identificadas e analisadas por Henry George, economista político e autor.

O trabalho do Instituto está organizado em quatro departamentos: Avaliação e Impostos; Planificação e Estrutura Urbana; Desenvolvimento Econômico e Comunitário; e Estudos Internacionais. Este último integra o Programa para a América Latina e Caribe e o Programa sobre a China.

O Instituto busca melhorar os processos de decisão através da educação, pesquisa e projetos demonstrativos, assim como divulgação de informação em nossas publicações, website e outros meios. Nossos programas reúnem acadêmicos, profissionais, funcionários públicos e outros cidadãos interessados em um ambiente colegial de aprendizado. O Instituto não adota pontos de vista determinados, mas apenas serve como facilitador das análises e discussões desses temas, de modo a marcar uma diferença hoje e ajudar os futuros tomadores de decisões sobre as políticas públicas de amanhã.

113 Brattle Street  
Cambridge, MA 02138-3400 USA  
Phone: 1-617-661-3016 x127 or 1-800-LAND-USE (800-526-3873)  
Fax: 1-617-661-7235 or 1-800-LAND-944 (800-526-3944)  
E-mail: [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)  
Web: [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)

# Créditos

Coordenadora Geral do LABHAB  
Prof. Dra. Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins

Coordenadora Geral da Pesquisa  
Dra. Helena Menna Barreto Silva

Equipe  
Beatriz Kara José (doutoranda FAUUSP)  
Letizia Vitale (mestre Politécnico de Torino - Itália)  
Daniela Motisuke (mestranda FAUUSP)  
Tatiana Morita Nobre (arquiteta FAU USP)  
Letícia Moreira Sigolo (arquiteta FAU USP)

Equipe responsável pelas análises econômicas  
Prof. Dra. Silvia Schor (FEA-USP)  
Prof. Mario Gomes Schapiro (mestre Direito USP)  
Prof. Rodrigo Teixeira (FEA-USP)

Consultores  
Prof. Dr. Adriano Henrique Rebelo Biava (FEA-USP)  
Prof. Dr. Nelson Saule Junior (PUC-SP)

Estagiários  
Andréa Quintanilha de Castro (FAU USP)  
Cecília Donha Teixeira (FAU USP)  
Gabriela Zuffo (FEAUSP)  
Isabel Falleiros Nunes (FAU USP)

Apoio administrativo e operacional  
Adriana Almeida (estagiária Comunicação Social FECAP)

# Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LABHAB

## Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB), vinculado ao Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, interliga atividades de pesquisa, ensino e extensão universitária baseadas na realidade social, em um processo de formação e capacitação para a análise crítica e a ação propositiva. Desenvolve pesquisas e projetos e presta assessoria técnica ao poder público, a organizações não governamentais e à sociedade organizada. A união da experimentação e da prática alimenta a construção teórica nas áreas de habitação e urbanismo, sempre visando a inclusão social. Integram o LABHAB arquitetos e urbanistas, engenheiros, economistas, sociólogos, advogados e geógrafos (entre professores, pesquisadores e estudantes), com experiência em políticas públicas habitacionais e urbanas, militância em movimentos sociais e atuação acadêmica.

As principais linhas de pesquisa do Laboratório são: 1. gestão local e participação (envolve a administração pública e formas de participação direta da população local na formulação e aplicação de políticas públicas), 2. moradia social e meio ambiente (envolve o conflito dos assentamentos populares e favelas em áreas ambientalmente frágeis e à busca de novas abordagens arquitetônicas, urbanísticas e jurídicas que levem a soluções menos danosas ao ambiente e passíveis de regularização), 3. política urbana - Estado, mercado e conflitos sociais (envolve as dinâmicas urbanas, nos aspectos político, econômico e cultural, considerando seus principais atores e conflitos), 4. reabilitação urbana e habitação em áreas centrais (envolve a pesquisa de elementos habitacionais, urbanísticos, financeiros e fundiários para o reaproveitamento de áreas centrais ociosas nas cidades).

Rua do Lago, 876  
Cidade Universitária  
CEP 05508.080  
São Paulo - SP  
Site: [www.fau.usp.br/labhab](http://www.fau.usp.br/labhab)  
Email: [labhab@usp.br](mailto:labhab@usp.br)  
Fone/Fax: (11) 3091-4647

# Curso de Capacitação

## Mesa de abertura

Jorge Hereda (Presidente da CAIXA)

Raquel Rolnik (Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades)

Ermínia Maricato (LABHAB FAU USP)

## Palestrantes convidados

Alvaro Comin (CEBRAP)

Ana Fernandes (UFBA)

Fernando Almeida (IPHAN)

Maria Isabel Nobre (Assessoria Técnica Ambiente Urbano)

Luciana Bedeschi (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos)

Marco Antonio Ramos de Almeida (Associação Viva o Centro)

Nabil Bonduki (LABHAB FAU USP)

Nadia Somekh (Universidade Mackenzie)

Renato Balbim (Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades)

Sarah Feldman (UFSCAR)

Sidney Pita (UMM)

Silvana Zioni (Universidade Mackenzie)

Silvio Zanchetti (CECI)

Tânia Castro (GEURB/CAIXA)

Vincent Renard

## Participantes

Adelcke Rossetto Neto, Alfredo Machado, Andréa Agda Carvalho de Souza Arruda, Antonio José de Lavor Moreira, Beatriz Lima, Benedito Barbosa, Carlos de Faria Coelho de Sousa, Carmen Lucia Pedrosa de Lins, Christiano Romanholo Marques, Clemir Meneghel, Elizabeth Essig, Eugênia Vitória C. Loureiro, Fernanda Teodoro Pontes, Gilmar Xavier Ávila, Glênio Vianna Bohrer, Joana D'Andrea, João Galvão do Nascimento Neto, José Antônio Viana Lopes, José Raimundo Trindade, José Rigoberto de Oliveira, Juliano Marcio Pires de Sousa, Marcello Gaiani Bragatto, Marcos Cosmo, Maria Cristina Barbieri, Maria Cristina C. Costa Pinto, Maria Gorete Fernandes Nogueira, Nancy Siqueira Nery, Paula Barros, Paulo de Tarso Melo Lima, Rogério Sanchez Albano de Aratanha, Sandra de Carvalho Brito, Sandra Maria Honório, Sibele Medina Saco, Silvana da Mota Rocha, Silvia Carvalho Barboza, Simone Monice, Thereza Neumann Santos de Freitas, Valéria Bonfim, Verônica Kroll, Vilma de Oliveira Mendonça

# Agradecimentos especiais da equipe da pesquisa

Alessandra Vieira  
Alexandre Hodapp  
Ana Lucia Ancona  
Ana Maria Bonomi Barufi  
Ângela Amaral  
Cláudio Bernardes  
Clementine Triboullard  
Eduardo Rottman  
Eneida Heck  
Ermínia Maricato  
Francisco de Assis Comaru  
Isadora Tsukumo  
João Sette Whitaker Ferreira  
José D'Avila Pompéia  
José Eduardo de Assis Lefevre  
Julio Delgado  
Karina Oliveira Leitão  
Luis Paulo Pompéia  
Marcelo Bernardini  
Mariana Fix  
Martim Smolka  
Mirthes Baffi  
Nabil Bonduki  
Paulo Sandroni  
Renato Cymbalista  
Ricardo Barbara  
Ricardo Rodrigues  
Roberta Menezes Rodrigues  
Rossella Rossetto  
Valéria Bonfim  
Vladir Bartallini

Assessoria Técnica Ambiente Urbano  
Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos  
Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal de São Paulo  
Departamento de Aprovações/ SEHAB/ Prefeitura Municipal de São Paulo  
Departamento de Rendas Imobiliárias/ SF/ Prefeitura Municipal de São Paulo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie  
Fundação para a Pesquisa Ambiental - FUPAM  
Grão Assessoria Técnica  
Instituto Pólis  
Integra Cooperativa Assessoria Técnica  
Peabiru Trabalhos Comunitários  
Secretaria de Programas Urbanos - Ministério das Cidades  
Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA/ Prefeitura Municipal de São Paulo  
União dos Movimentos de Moradia

e  
a toda a equipe do LABHAB FAUUSP

# Sumário

Lista de tabelas	9
Lista de quadros	10
Lista de gráficos	11
Lista de mapas	12
Lista de siglas	13
Apresentação	15
<b>Hipóteses e resultados principais da pesquisa</b>	<b>17</b>
1. As hipóteses sobre a área central de São Paulo	17
2. As diferentes visões sobre o centro, os instrumentos e os resultados no quadro imobiliário	18
3. Como garantir habitação e diversidade social no centro? Pressupostos e condições	24
<b>Relatório 1 – Compilação e descrição dos instrumentos urbanísticos e tributários aprovados para a área central de São Paulo</b>	<b>29</b>
Apresentação	31
Introdução	33
PARTE I - Instrumentos criados para viabilizar as propostas de transformação da área central	41
I.1 Operações Urbanas	45
I.1.1 Operações Interligadas	45
I.1.2 Operação Urbana Anhangabaú	53
I.1.3 Operação Urbana Água Branca	61
I.1.4 Operação Urbana Centro	70
I.2 Incentivos fiscais	85
I.2.1 Lei de Fachadas	85
I.2.2 Lei 13.493/2003 (gestão Marta Suplicy)	93
I.2.3 Lei 14.096/2006 (gestão José Serra)	96
I.3 Incentivos e critérios específicos para produção da Habitação de Interesse Social	101
I.3.1 Lei Moura	103
I.3.2 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-3)	106
I.3.3 Incentivos à produção de HIS	114
PARTE II - Novos instrumentos do Estatuto da Cidade na perspectiva da reabilitação das áreas centrais – Relações com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo	117
II.1 Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública	124
II.2 Consórcio Imobiliário	128
II.3 Direito de Superfície	130
II.4 Usucapião Especial de Imóvel Urbano	133
II.5 Direito de Preempção	138
II.6 Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso	142
II.7 Transferência do Direito de Construir	146
II.8 Operação Urbana Consorciada	150
PARTE III - Instrumentos tradicionais de tributação: análise dos efeitos urbanísticos	157

<b>Relatório 2 – Os instrumentos urbanísticos e tributários e seus efeitos no uso do solo da área central</b>	<b>163</b>
Apresentação	165
Capítulo I - Os objetivos e resultados dos discursos, instrumentos e intervenções no centro de São Paulo	167
Capítulo II - Os instrumentos e o território central	183
Capítulo III - A habitação no centro	201
Capítulo IV - O patrimônio e os instrumentos para sua recuperação e preservação	219
Capítulo V - A gestão dos instrumentos	227
Capítulo VI - Análise do mercado imobiliário e dos instrumentos urbanísticos e fiscais para revitalização do centro	233
Conclusões	239
<b>Sugestões</b>	<b>243</b>
Sugestões para adequação da legislação municipal tendo em vista o objetivo de facilitar a produção de habitação social e do mercado popular na área central	245
Conclusões e considerações finais	257
Referências bibliográficas	259
Anexos	267

# Listas de tabelas

Tabela 1 - Instrumentos elaborados para a área central de São Paulo

## Relatório 1

Tabela 2 - Análise dos resultados das Operações Interligadas (1986 a 1998)

Tabela 3 - Características urbanísticas e construtivas do perímetro da OUA

Tabela 4 - Propostas aprovadas e benefícios negociados na OUA

Tabela 5 - Recursos arrecadados pela OUA

Tabela 6 - Solicitações aprovadas na OUAB e valor da contrapartida financeira

Tabela 7 - Situação das solicitações na OUC, segundo ano de início do processo (junho/05)

Tabela 8 - Situação das solicitações na OUC, segundo ano de início do processo (fevereiro/05)

Tabela 9 - Tipos de solicitação na OUC, segundo ano de início do processo (1997-2005)

Tabela 10 - Situação das solicitações na OUC, segundo tipos (em fevereiro/05)

Tabela 11 - Situação das solicitações para Lei de Fachadas (até outubro/05)

Tabela 12 - Imóveis que já obtiveram a isenção da Lei de Fachadas

Tabela 13 - Valor anual do total de benefícios fiscais concedidos pela Lei de Fachadas (1999-205)

## Relatório 2

Tabela 14 - Uso predominante dos lotes, por setor da área central

Tabela 15 - Terrenos vazios (1991 e 2004)

Tabela 16 - Uso industrial nos distritos centrais (1991 e 2004)

Tabela 17 - Composição do emprego na área central segundo grandes clusters

Tabela 18 - Garagens não residenciais e edifícios-garagem (1991 e 2004)

Tabela 19 - Evolução da população residente e densidade dos distritos centrais (1980, 1991 e 2000)

Tabela 20 - Renda do chefe de família, em salários mínimos (2000)

Tabela 21 - Evolução das condições de ocupação dos domicílios (1991 e 2000)

Tabela 22 - Condição de renda nos 13 distritos centrais, segundo a forma de ocupação do domicílio (em percentagens)

Tabela 23 - Condição de ocupação do domicílio nos 13 distritos centrais, segundo a renda do chefe da família em 2000 (percentuais)

Tabela 24 - Condições de ocupação dos domicílios nos 13 distritos centrais, segundo a renda do chefe da família em 2000 (nímeros absolutos)

Tabela 25 - População, tamanho das famílias e posse de automóvel, segundo zonas OD (1997)

Tabela 26 - Valores de unidades habitacionais construídas na área central (1999 - 2006)

Tabela 27 - Participação (%) das ações habitacionais do componente "Morar no Centro" no financiamento BID para o Programa Ação Centro

Tabela 28 - Aluguéis de casas e apartamentos por número de dormitórios e região, disponibilidade de vaga para automóvel e estado de conservação - comparação % (junho/05 - junho/03)

Tabela 29 - Número de unidades lançadas em edificações verticais (1999 - 2004)

Tabela 30 - Valor Médio/m<sup>2</sup> de área útil (R\$) em edificações verticais (1999 - 2004)

Tabela 31 - Lei de Fachadas - beneficiários do instrumento

# Lista de quadros

## Relatório 1

Quadro 1 - Iniciativas dos prefeitos municipais para a reabilitação do centro (1989-2005) (\*)

Quadro 2 - Leis de incentivos à Habitação de Interesse Social - HIS

Quadro 3 - Regulamentação dos instrumentos

Quadro 4 - Síntese dos tributos

Quadro 5 - Tributos municipais

Quadro 6 - Funções do Estado

## Relatório 2

Quadro 7 - Discursos, ações e instrumentos

Quadro 8 - Resultados cruzados: investimentos imobiliários e HIS aprovados e em análise no centro de São Paulo

Quadro 9 - Tipos de edificações e suas localizações

Quadro 10 - Tipologia e sistema construído adotado

Quadro 11 - Estruturação territorial das atividades localizadas na área central

Quadro 12 - Empreendimentos HIS promovidos nos 13 distritos da área central (1996 – 2006)

Quadro 13 - Instrumentos aplicáveis na área central de São Paulo para resolver ou minorar os problemas da preservação do patrimônio

Quadro 14 - Procedimentos operacionais previstos para obtenção de imóveis utilizando as Leis de Dação e Remissão

Quadro 15 - Operacionalização dos instrumentos

## Anexo

Quadro 16 - Ocupações realizadas pelos movimentos sociais para moradia na região central (1997 - 2005)

Quadro 17 - Programas de atendimento habitacional

# Listas de gráficos

Gráfico 1 – Transações de apartamentos em condomínio, por ano, entre 1989 e 2004, em 4 distritos do MSP

Gráfico 2 - Evolução dos valores solicitados pelos proprietários nas negociações de edifícios para HIS,  
segundo tipos de uso original

## Relatório 2

Gráfico 3 - Distribuição da área construída dos distritos centrais segundo tipologia construtiva (2004)

Gráfico 4 - Renda dos chefes de família nos distritos centrais

Gráfico 5 - Padrão das residências

# Lista de mapas

## Relatório 1

- Mapa 1 - Perímetro Operação Urbana Anhangabaú
- Mapa 2 - Perímetro Operação Urbana Água Branca
- Mapa 3 - Perímetro Operação Urbana Centro
- Mapa 4 - Solicitações Operação Urbana Centro
- Mapa 5 - Perímetro Lei de Fachadas
- Mapa 6 - Aprovações Lei de Fachadas
- Mapa 7 - Perímetro Lei de Incentivo Seletivo – gestão Serra
- Mapa 8 - ZEIS 3 e PRIH
- Mapa 9 - Operações Urbanas Consorciadas (PDE/02 e PRE/04)
- Mapa 10 - Sobreposição de zonas e instrumentos na área central (PDE/02 e PRE/04)
- Mapa 11 - Áreas de incidência do Direito de Preempção

## Relatório 2

- Mapa 12 - Zoneamento vigente até 2004 - Coeficiente de Aproveitamento Máximo
- Mapa 13 - Zoneamento 2004 - Coeficiente de Aproveitamento Básico (PDE/02 e PRE/04)
- Mapa 14 - Zoneamento 2004 - Coeficiente de Aproveitamento Máximo (PDE/02 e PRE/04)
- Mapa 15 - Zoneamento vigente até 2004
- Mapa 16 - Zoneamento vigente (PRE/04)
- Mapa 17 - Principais atividades econômicas
- Mapa 18 - Delimitação da área de estudo EMURB / TCC (2004)
- Mapa 19 - Ocupações dos movimentos de moradia nos distritos centrais (1997 - 2005)
- Mapa 20 - Empreendimentos HIS na região central

# Lista de siglas

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
 AIU - área de intervenção urbana  
 APROV - Departamento de Aprovação de Edificações  
 AR - Administração Regional  
 AR-SÉ - Administração Regional da Sé  
 AIU - Área de Intervenção Urbana  
 AVC - Associação Viva o Centro  
 BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
 BNH - Banco Nacional de Habitação  
 CA - Coeficiente de Aproveitamento  
 CAHEIS - Comissão de Análise de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social  
 CDHU - Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional do Estado de São Paulo  
 CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento  
 CAIXA - Caixa Econômica Federal  
 CEM - Centro de Estudos da Metrópole  
 CEPAC - Certificado de Potencial Adicional Construtivo  
 CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima  
 CEPIS - Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae  
 CET - Companhia de Engenharia de Tráfego  
 CIRC - Comissão de Intervenção e Recuperação de Cortiços  
 CMSP - Câmara Municipal de São Paulo  
 CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
 CNLU - Comissão Normativa de Legislação Urbanística  
 CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria de Planejamento da Presidência da República  
 COE - Código de Obras e Edificações  
 COGEP - Coordenadoria Geral de Planejamento  
 COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação  
 CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo

CONPRESP - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo  
 CONSABS - Conselho Coordenador das Associações de Moradores  
 CONSABS - Conselho Coordenador das Associações de Moradores  
 CPI - Comissão Provisória de Investigação  
 CPU da CMSP - Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal de São Paulo  
 CRECI - Conselho Regional de Corretores dos Imóveis  
 CTLU - Câmara Técnica de Legislação Urbanística  
 CUT - Central Única dos Trabalhadores  
 DECOR - Departamento de Economia e Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento  
 DEMPLAN - Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento  
 DENUSO - Departamento Normativo de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria Municipal de Planejamento  
 DEPLANO - Departamento de planejamento da SEMPLA  
 DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos  
 DM - Decreto Municipal  
 DPH - Departamento de Patrimônio Histórico  
 EC - Estatuto da Cidade  
 EHIS - Empreendimento de Habitação de Interesse Social  
 EHMP - Empreendimento de Habitação de Mercado Popular  
 EMBRAESP - Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio S/C Ltda  
 EMURB - Empresa Municipal de Urbanização  
 EZEIS - Empreendimento de Zona Especial de Interesse Social  
 FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
 FC - Fórum de Cortiços  
 FCESP - Federação do Comércio do Estado de São Paulo  
 FCV - Fórum Centro Vivo  
 FEAB - Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca  
 FGTS - Fundo de Garantia por tempo de Serviço  
 FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
 FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos  
 FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas  
 FLM - Frente de Luta por Moradia Popular

FMH - Fundo Municipal de Habitação	Pesquisa OD - Pesquisa Origem e Destino
FUNAPS - Fundo de Atendimento à População	PGM - Procuradoria Geral do Município
Moradora	PGV - Planta Genérica de Valores
FUNDURB - Fundo de Desenvolvimento Urbano	PMSP - Prefeitura do Município de São Paulo
GEPROCAV - Grupo Executivo dos Programas de	PNUD - Programa das Nações Unidas para o
Canalização dos Córregos e Implantação de Vias e	Desenvolvimento
Recuperação Ambiental e Social dos Fundos de Vale	PRE - Plano Regional Estratégico
GOU - Gerência de Operações Urbanas	PRIH - Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat
GTAI - Grupo Técnico de Análise de Imóveis	PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse
GTI - Grupo de Trabalho Intersecretarial	Social
GTT - Grupo Técnico de Trabalho	RAIS - Relação Anual de Informações Sociais do Ministério
HABI - Superintendência de Habitação Popular	do Trabalho
HIS - Habitação de Interesse Social	RIVI - Impacto de Vizinhança
HMP - Habitação de Mercado Popular	RMSP - região Metropolitana de São Paulo
IAB SP - Instituto de Arquitetos do Brasil	S.M. - salários mí nimos
IBGE - Instituto Brasileiro da Geografia Estatística	SAR - Secretaria de Administrações Regionais
IE SP - Instituto de Engenharia de São Paulo	SEBES - Secretaria do Bem Estar Social
Índice GINI: mede o grau de desigualdade na	SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda,
distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar	Locação e Administração de Imóveis de São Paulo
per capita.	SEHAB - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento
INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas	Urbano
Habitacionais	SEMPALA - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Nacional	SF - Secretaria das Finanças
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico	SFH - Sistema Financeiro de Habitação
Nacional	SGM - Secretaria do Governo Municipal
IPFU - Imposto Predial e Territorial urbano	SINDUSCON - Sindicato da Indústria de Construção Civil de
ISS - Imposto Sobre Serviços	Grandes Estruturas no Estado de São Paulo
ITBI - Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens	SIURB - Secretaria de Infraestrutura urbana
Imóveis	SJ - Secretaria de Negócios Jurídicos
LF - Lei Federal	SMC - Secretaria Municipal de Cultura
LM - Lei Municipal	SMT - Secretaria Municipal de Transportes
LOM - Lei Orgânica Municipal	SMT - Secretaria Municipal de Transportes
LOUS - Lei de Uso e Ocupação do Solo	SSO - Secretaria dos Serviços e Obras
METRÔ - Companhia do Metropolitano de São Paulo	SVMA - Secretaria do Verde e Meio Ambiente
MMC - Movimento de Moradia no Centro	SVP - Secretaria de Vias Públicas
MP - Ministério Público	TPC - Transferência de Potencial Construtivo
MSP - Município de São Paulo	TPCL - Cadastro Territorial e Predial de Conservação e
MSTC - Movimento dos Sem Teto do Centro	Limpeza
MSTRC - Movimento dos Sem teto da Região	ULC - Unificação das Lutas de Cortiços
Central	UMM - União dos Movimentos de Moradia
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil	ZEIS - Zona Especial de Interesse Social
OI - Operação Interligada	ZEPAM - Zona Especial de Preservação Ambiental
ONG - Organização Não Governamental	ZEPEC - Zona Especial de Preservação Cultural
OU - Operação Urbana	
OUC - Operação Urbana Consorciada	
PAC - Programa de Atuação em Cortiços	
PAR - Programa de Arrendamento Residencial	
PDE - Plano Diretor Estratégico	
PEIU - Projeto Estratégico de Intervenção Urbana	

# Apresentação

Esta publicação apresenta os resultados da pesquisa *Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo*, realizada pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LABHAB – da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, entre os meses de setembro de 2005 e junho de 2006.

O escopo desta pesquisa foi o levantamento e avaliação dos instrumentos urbanísticos e tributários instituídos ou implementados nos últimos 15 anos na área central de São Paulo. As análises destes instrumentos incluíram o estudo de seus objetivos explícitos e resultados alcançados; o levantamento e avaliação das alterações provocadas no uso e valores do solo; e a avaliação da adequação dos instrumentos para um projeto de reabilitação do centro de São Paulo coerente com os objetivos e diretrizes do Estatuto da Cidade.

O objetivo da publicação é divulgar esses resultados e colaborar para um processo de reflexão mais fundamentado sobre as transformações pelas quais o centro da cidade de São Paulo vem passando. Acreditamos que poderá também ser útil para fomentar a discussão sobre outras cidades brasileiras onde programas de reabilitação de áreas centrais estão ocorrendo.

Duas conclusões da pesquisa nos parecem especialmente importantes, sendo suas causas discutidas amplamente no texto desta publicação:

A primeira é que o conjunto de instrumentos implementados desde o início dos anos 90 com a finalidade de atrair atividades e empreendimentos imobiliários mais sofisticados para os distritos centrais não tiveram os resultados esperados.

A segunda é que a habitação social na área central, ainda que em escala insuficiente, está sendo viabilizada a partir da reforma e adaptação de edifícios abandonados por outros usos, com custos semelhantes aos da produção em áreas da cidade com piores condições de acessibilidade e infra-estrutura.

Dentro dos objetivos do LABHAB, esta Pesquisa representou um importante passo na proposta de construção de um observatório permanente da área central, tendo como objetivos principais:

- a) Monitorar o processo de transformações urbanas vivido pela área central da cidade de São Paulo a partir das iniciativas de reabilitação desse território, desde o início dos anos 90, concretizado em investimentos no espaço público, programas de habitação social e implementação de novos instrumentos urbanísticos e benefícios fiscais diversos;
- b) Avaliar o desempenho dos instrumentos implantados do ponto de vista dos seus objetivos explícitos e das diretrizes do Estatuto da Cidade, especialmente os que se referem à inclusão social e à justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização;
- c) Elaborar propostas de políticas públicas mais justas e instrumentos urbanísticos e tributários eficazes para responder aos objetivos referidos, assim como para apoiar iniciativas comunitárias no mesmo sentido;
- d) Cooperar, no aspecto da dinâmica imobiliária e dos instrumentos de gestão do solo, com um projeto de reflexão interdisciplinar sobre as transformações em áreas centrais brasileiras.

A equipe básica da pesquisa foi formada por arquitetas urbanistas, mas contou com a colaboração, desde o início dos trabalhos, da prof. Silvia Schor, da FEA. Posteriormente, contamos com outros profissionais da área de Economia e Direito. Esse trabalho interdisciplinar foi muito importante para ampliar o âmbito da reflexão.

Desenvolvemos também parcerias com instituições que desenvolvem estudos sobre a área central de São Paulo, como o Instituto Pólis e a Universidade Presbiteriana Mackenzie. Contamos igualmente com informações fornecidas por entidades que desenvolvem trabalhos de caráter social na região, como o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e a União dos Movimentos de Moradia.

Para aspectos específicos da tributação municipal e dados do cadastro imobiliário, obtivemos uma importante colaboração do Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças da Prefeitura do município de São Paulo e da Secretaria Municipal do Planejamento. Para informações sobre o desempenho dos instrumentos, contamos com dados fornecidos por técnicos da EMURB e da SEHAB. Sobre o mercado imobiliário, pudemos obter informações importantes do cadastro da Embraesp e da colaboração individual de especialistas.

Aprovamos um Termo de Parceria com a Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal de São Paulo, o qual nos facilitou o acesso a textos legais e aos processos de discussão sobre os instrumentos, além de prever um processo de discussão com os vereadores sobre os resultados desta Pesquisa. Foi igualmente definida uma parceria com o Consulado da França, que nos permitiu contar com o prof. Vincent Renard, que nos ajudou na metodologia de avaliação e no relato de experiências internacionais sobre observatórios imobiliários.

No âmbito do contrato com o Instituto Lincoln, foram elaborados três relatórios.

O primeiro relatório, entregue em dezembro de 2005, apresenta um levantamento exaustivo dos instrumentos urbanísticos e tributários criados nos últimos quinze anos para a região central de São Paulo e seus resultados diretos em relação aos seus próprios objetivos, explícitos ou implícitos.

O segundo relatório, entregue em março de 2006, incluiu uma análise compreensiva e cruzada dos objetivos de implementação dos instrumentos e dos resultados alcançados, incorporando opiniões de diversos atores ligados aos programas em desenvolvimento na área central, obtidas em reuniões de trabalho, seminários e entrevistas. Também mostramos e analisamos as condições do território como limite dos instrumentos e as transformações do uso do solo desde 1990.

O relatório final, concluído em junho de 2006, sintetiza os resultados da Pesquisa, incluindo propostas para novos instrumentos ou aprimoramento dos analisados, no âmbito da revisão do Plano Diretor Estratégico. Foi baseado em contribuições de consultores especializados e incorporou sugestões e reflexões de especialistas e de participantes em reuniões de trabalho, incluindo um debate na Câmara Municipal.

Após a entrega do último relatório foi realizado um Curso de Capacitação, com apoio – além do Lincoln Institute – do Ministério das Cidades e patrocínio da Caixa Econômica Federal. Esse curso contou com 48 participantes, vindos de prefeituras de diversas cidades, de ONGs e movimentos sociais atuantes em áreas centrais e técnicos da área de desenvolvimento urbano da CAIXA.

Esta publicação inclui os textos completos dos três relatórios citados e está organizada da seguinte forma:

As hipóteses e as condições para uma intervenção socialmente adequada na área central

Relatório I – Compilação e descrição dos instrumentos urbanísticos e tributários aprovados para a área central de São Paulo

Relatório II – Os instrumentos urbanísticos e tributários e seus efeitos no uso do solo da área central

Sugestões

Conclusões e considerações finais

Agradecemos muito o patrocínio da CAIXA, sem o qual teria sido impossível publicar este volume.

*São Paulo, agosto de 2006*

# Hipóteses e resultados principais da pesquisa

## 1. As hipóteses e as condições para uma intervenção socialmente adequada na área central

O conhecimento do território central e da cidade de São Paulo, assim como os dados levantados na fase inicial desta pesquisa, nos permitiram assumir duas hipóteses principais de trabalho, quais sejam:

- A área central de São Paulo, formada por 13 distritos<sup>1</sup>, é uma região de grande vitalidade, que abriga atividades econômicas de importância local e regional altamente geradoras de emprego e renda (comércio popular, comércios especializados e regionais) e uma população moradora socialmente diversificada, em boa parte trabalhando perto do local de moradia. As melhorias ambientais propostas para o núcleo histórico (distritos da Sé e República) e as estratégias de repovoamento dos distritos centrais devem respeitar essa identidade e conter instrumentos e programas que garantam a permanência das atividades e da população atual, especialmente a parcela mais vulnerável ao processo de valorização, que poderia resultar dos investimentos previstos. Essa diretriz não apenas se apoia no Estatuto da Cidade, como apresenta um interesse para o desenvolvimento equilibrado da cidade de São Paulo.
- A oferta de habitação com qualidade e custo adequado é a principal condição para a realização de um processo de reabilitação coerente com essas diretrizes. Já sabemos que este território apresenta hoje um quadro imobiliário propício para um conjunto diversificado de intervenções habitacionais que combinem o aproveitamento do grande número de edifícios abandonados ou sub-utilizados e a construção em escala de novas unidades em terrenos vazios. Mas, para isso, os instrumentos urbanísticos e tributários, assim como o financiamento habitacional, precisam ser adequados, de modo a responder às condições específicas das famílias interessadas em morar no centro e às características peculiares do território central.

Temos a convicção de que um projeto com características de "gentrificação" (atração de atividades de ponta, escritórios, faixas médias altas) exigiria um grande aporte de fundos públicos em "zeladoria" e investimentos para melhoria da paisagem e "ordenamento" dos espaços públicos, de forte "limpeza social", de modo a torná-lo aceitável como área de residência e lazer. Além disso, este tipo de projeto apresenta dois riscos: o primeiro é o da inviabilidade de atividades que hoje funcionam bem, que geram empregos e pagam impostos. O outro é o da expulsão das famílias moradoras, sendo que as locatárias serão as mais prejudicadas, gerando novos problemas e demandas por políticas públicas. Por outro lado, não é possível assegurar que o centro vai efetivamente atrair e manter as atividades esperadas, diante de melhores condições de atratividade oferecidas por outras "centralidades".

Um projeto baseado no reforço da identidade funcional do centro e no incentivo ao seu repovoamento também exigiria um plano geral de melhorias na qualidade dos espaços públicos, infra-estrutura, acessibilidade, esforço de zeladoria, mas com investimentos de muito menor porte. Nesse projeto, a recuperação e a produção habitacional em grande escala para as demanda de renda baixa e média teriam um papel fundamental, inclusive para a reabilitação dos espaços públicos. E sua viabilidade dependeria basicamente de duas condições:

- implementação de linhas de financiamento adequadas (para construção e reforma), incluindo subsídios à demanda - utilizando recursos para habitação já disponíveis;
- aplicação de instrumentos e gestão eficientes para obter imóveis a preços compatíveis para construção ou reforma.

---

<sup>1</sup> Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Moóca, Pari, República, Santa Cecília e Sé.

Os efeitos econômicos (previstos e viáveis) seriam:

- o fortalecimento das atividades existentes;
- o aumento do comércio local e de serviços;
- a geração de grande número de empregos na construção e reforma.

Os aspectos urbanos passíveis de quantificação do benefício econômico seriam:

- a otimização da infra-estrutura e equipamentos sociais;
- a redução dos investimentos em transporte;
- a dinamização e melhoria de bairros pericentrais;
- a combinação dos usos residenciais com os usos tradicionais do centro (comércio, serviços, indústria), inclusive no mesmo imóvel, o que permitiria aproveitar mais racionalmente o estoque de imóveis vazios.

Os aspectos sociais ligados à melhoria da qualidade de vida seriam:

- a possibilidade de morar junto ao emprego ou às oportunidades de trabalho;
- a redução do custo de transporte para as famílias.

## 2. As diferentes visões sobre o centro, os instrumentos e os resultados no quadro imobiliário

Nas propostas para a reabilitação do centro de São Paulo desenvolvidas desde o início dos anos 90, havia muitos objetivos, sendo alguns contraditórios entre si. Cada um deles foi proposto pelo governo municipal (conforme diferentes prefeitos), governo estadual, ou por setores diferentes da sociedade civil. Para cada objetivo foram definidos um ou mais instrumentos (urbanísticos e tributários), os quais supostamente foram implementados de modo coerente com as lógicas da administração pública em cada período<sup>2</sup>. No entanto, é importante dizer que as propostas de reabilitação estão dirigidas fundamentalmente aos distritos da Sé e República, enquanto nossa área de estudo são os treze distritos centrais.

As propostas de reabilitação da área central partem de duas visões diferenciadas sobre o que hoje ocorre na região, havendo certamente nuances entre as duas:

- A primeira enfatiza as condições de "degradação", a desvalorização imobiliária, a presença de atividades informais no espaço público, a ausência de moradores e freqüentadores de classe média. Propõe um centro (entendido fundamentalmente como os distritos da Sé e República) bastante diferente do atual, readquirindo condições de centralidade perdidas nas décadas passadas e com alteração radical do padrão das atividades e freqüentadores.
- A segunda visão reconhece as más condições ambientais e os problemas de infra-estrutura, mas enfatiza a vitalidade econômica da área central (comércio popular e regional). Propõe um centro reabilitado, reforçando as funções tradicionais, com melhoria das condições ambientais e reforço da função residencial, com especial atenção para moradia social.

Coerente com a primeira visão, houve, desde o início dos anos 90, uma ação coordenada da Associação Viva o Centro (AVC), mobilizando proprietários e empresários para uma série de atividades voltadas à requalificação dos espaços públicos, entre outras. Até 2000, o papel da Prefeitura foi secundário, mas foram aprovadas e implementadas a Operação Urbana Centro e a Lei de Fachadas e criado o Procentro, como tentativa de articular os diversos agentes públicos e privados. Foi montada uma proposta para obtenção de financiamento do BID, que chegou a ser pré-aprovada no Senado, mas que não foi finalizada. A maior parte dos investimentos em reabilitação de edifícios públicos foi do governo do estado de São Paulo.

---

<sup>2</sup> Este aspecto foi desenvolvido no Capítulo 1 do Relatório II.

A segunda visão tinha originado - ainda na gestão Luísa Erundina - a Operação Urbana Anhangabaú (1991), restrita a um perímetro pequeno, com um programa de obras onde a reurbanização do vale era o mais importante. Coerente com essa segunda visão e introduzindo uma proposta mais ampla de repovoamento da área central, foi proposto o programa Morar no Centro (2001), envolvendo os treze distritos mais centrais. Paralelamente, começou a ser discutida e implementada uma proposta de intervenção ampla nos dez distritos que formavam a antiga Administração Regional da Sé (AR-SE) - o Programa Reconstruir o Centro.

A partir de 2002, a Prefeitura retoma a negociação com o BID para um empréstimo de US\$ 100 milhões de dólares para viabilizar um projeto "com mais foco", dirigido fundamentalmente aos distritos da Sé e República. Pode-se dizer que este projeto busca uma costura entre as duas visões. Por um lado, incorpora o programa Morar no Centro e expressa uma sensibilidade para os problemas sociais; por outro lado, não implementa mudanças nos instrumentos definidos anteriormente, mas define um Plano Diretor Estratégico, que estabelece diretrizes para o centro incluindo instrumentos do Estatuto da Cidade. Nesse período ocorrem algumas transformações no núcleo central por conta de políticas públicas voluntaristas: a volta dos órgãos públicos municipais e alguns estaduais, a recuperação de equipamentos culturais e alguns logradouros, a realização de empreendimentos habitacionais. Essas iniciativas públicas estimularam a vinda de universidades privadas e de alguns serviços especializados.

No entanto, desde 2005, a primeira visão é assumida radicalmente, seja no discurso com sotaque "higienista", evidenciado nos objetivos e no modo de implementação do projeto Nova Luz (perímetro de intervenção concentrada), ou na interrupção do programa habitacional no centro.

A essas duas visões corresponderam os instrumentos implementados desde o início da década de 90.

**Tabela 1 - Instrumentos elaborados para a área central de São Paulo entre 1991 e 2006**

Objetivo	Nome do instrumento/ base legal
Atrair investimentos privados e financiar obras no espaço público e de infra-estrutura.	Operação Urbana Anhangabaú - LM 11.090/91 (1991- 1993) Operação Urbana Água Branca - LM 11.774/95 Operação Urbana Centro (flexibilização do zoneamento e outras vantagens) - LM 12.349/97
Reabilitar imóveis tombados (privados e públicos)	Operação Urbana Centro (mecanismo de transferência de potencial construtivo) - LM 12.349/97 Operação Urbana Água Branca - LM 11.774/95 Lei de Fachada - LM 12.350/97
Estimular produção privada e associativa de HIS, reduzir preços de terrenos para HIS	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-3) - LM 13.340/02 PDE e LM 13.885/04 (PRE) Lei de Dação em Pagamento - LM 13259/02 e DM 42.095/02 Lei Isenção ISS - LM 13.476/02 Lei de Remissão de Dívida - LM 13.736/04
Atrair atividades econômicas específicas e requalificar setores territoriais	Lei de Incentivos Seletivos - LM 13.496 /03. Lei de Incentivos Seletivos Nova Luz - LM14.096/05

No entanto, a avaliação desses instrumentos com relação aos objetivos diretos definidos nos textos legais (Relatório I) mostrou que os resultados foram pífios. Percebemos também que alguns desses instrumentos têm objetivos que se contradizem ou mecanismos contraditórios com os seus objetivos. Por outro lado, vários dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico de 2002 não chegaram a ser regulamentados ou aplicados.

No Relatório II, procuramos avançar na análise de cada instrumento e de suas articulações com os projetos do poder público e da sociedade para a área central; com as características físicas e as normas urbanísticas do território central; com a problemática habitacional e com a questão do patrimônio. Iniciamos também a discussão sobre a gestão desses instrumentos, que apresenta problemas graves de eficiência e de falta de decisões democráticas, os quais se juntam aos problemas estruturais da gestão municipal, com destaque para a falta de mecanismos para a política fundiária.

Após a complementação desses relatórios, organizamos um processo de discussão sobre os principais instrumentos com agentes interessados no processo. Por outro lado, tivemos acesso a outros dados sobre os negócios imobiliários e sobre a evolução dos valores de terrenos.

Como conclusão dessas atividades de pesquisa, podemos afirmar que:

- a) Nenhum dos instrumentos voltados à atração de empreendimentos imobiliários privados na área central teve o efeito esperado em relação aos objetivos diretos, sendo pequeno o número de solicitação dos benefícios para aprovação de novas construções. Segundo os setores interessados nesse processo, essa atração dependeria de outras ações afirmativas do município, incluindo investimentos públicos para criação de atrativos especiais na área central. Estes atrativos teriam o papel de contrabalançar as vantagens oferecidas por outras regiões da cidade, hoje preferidas pelos serviços ou pelos modelos residenciais de classes médias e altas.
- b) Não foram constatadas alterações importantes na dinâmica imobiliária dos 13 distritos nem do núcleo mais central (Sé e República), nos últimos quinze anos, em termos de lançamentos de empreendimentos residenciais ou comerciais novos, segundo o banco de dados da Embraesp.

De um modo geral, a produção de unidades novas na área central tem sido muito pequena nas últimas décadas, com exceção dos distritos da Consolação, Bela Vista e Santa Cecília, onde são ofertados apartamentos para rendas médias e altas. No período 1999-2004, somente quatro distritos (Mooca, principalmente, Bela Vista, Consolação e Cambuci) tiveram um número expressivo de lançamentos imobiliários.

É interessante notar que, na Barra Funda, segundo a Embraesp, os valores do metro quadrado de área útil subiram 243% entre 1999 e 2004. Esses aumentos estiveram muito acima da elevação média no município (81,8%) ou em bairros consolidados, e podem indicar que os (poucos) apartamentos produzidos estão mais sofisticados, mas não está demonstrado que essa alteração é influenciada pela Operação Urbana Água Branca. Na Mooca, Consolação e Higienópolis, os preços médios da área útil aumentaram menos que na média do município. Mas onde há lançamentos, os preços médios estão acima do que o empresário Cláudio Bernardes considerava como o teto para a demanda que aceitaria morar no centro (R\$ 1.800/ m<sup>2</sup>).

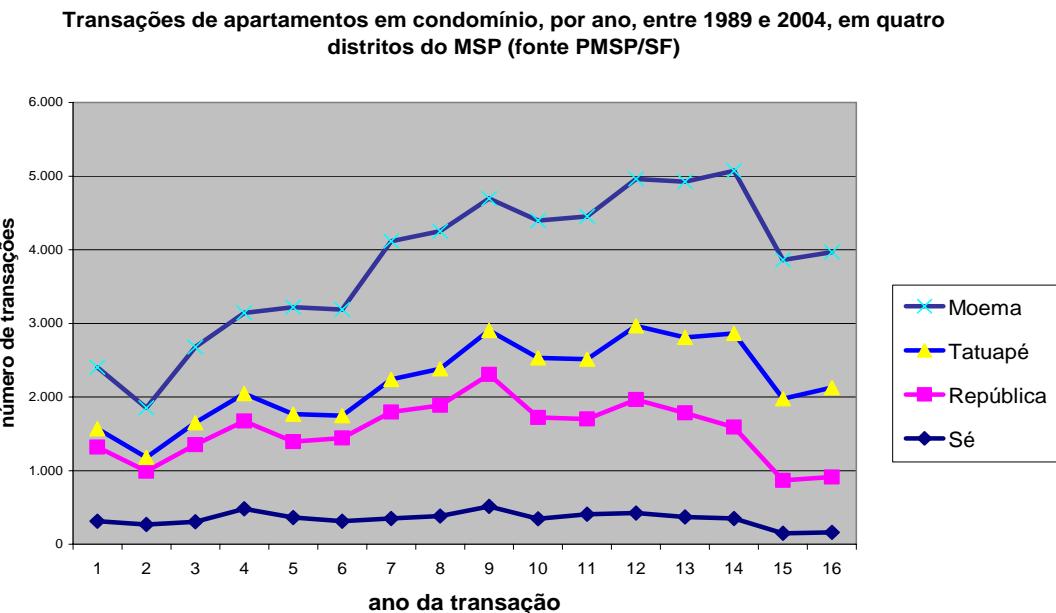
- c) O número de transações imobiliárias realizadas nos distritos centrais onde foram delimitados instrumentos específicos para atração de investimentos não reflete nenhum aumento de interesse dos compradores.

Entre 1989 e 2004, o número anual de transações imobiliárias (incluindo imóveis de todos os tipos e terrenos vazios), registrado pelo cadastro do ITBI, cresce mais na Mooca (149,8%), seguido da Bela Vista (99,3%) e do Cambuci (96,7%), áreas onde também há lançamentos do mercado imobiliário residencial. Mas também aumenta medianamente em bairros como Pari (75%), Liberdade (65%) e Brás (50,2%) e Santa Cecília (57,6%), com causas ligadas provavelmente às atividades do setor têxtil. Nos distritos diretamente beneficiados pelos principais instrumentos urbanísticos e pela expectativa de investimentos, no entanto, houve redução das transações imobiliárias, principalmente na República (-10,3%), mas também na Sé (-3,6%). Na Barra Funda (distrito quase totalmente abrangido pela Operação Urbana Água Branca), o aumento de transações foi de 38,7% no período, valor inferior ao do total do município (49,8%).

No ano de 2002, por exemplo, o percentual de imóveis negociados em relação ao total de imóveis do distrito, foi de 4,05% na República, percentual esse ligeiramente menor que o do total do MSP no mesmo período. No entanto, alguns distritos apresentam valores bem superiores, como o Tatuapé (6,01%) ou Moema (7,73%).

Se considerarmos apenas os apartamentos em condomínio, percebemos que foram transacionados 3,9% dos apartamentos do distrito da Sé e 4,5% dos da República. Esses valores são inferiores aos do MSP (6,3%) e de bairros de forte dinamismo, como o Tatuapé (8,4%) e Moema (7,1%).

Gráfico 1



Embora possam fornecer uma indicação do interesse do mercado, os dados do ITBI requerem uma análise muito mais aprofundada e referenciada em outras informações, inclusive urbanísticas. Por outro lado, a escassez de negócios no núcleo mais central, deve estar ligada também ao conjunto de fatores levantados no relatório anterior, incluindo a expectativa "otimista" de valorização, o comportamento "emocional e conservador" dos proprietários, assim como as dificuldades com espólios e documentação dos imóveis.

- d) As pesquisas e dados a que tivemos acesso parecem indicar que o mercado de imóveis residenciais de aluguel passou por uma dinamização importante nos últimos anos. É importante lembrar que os distritos centrais apresentam, há várias décadas, percentuais de imóveis alugados bastante superiores aos da média do município.

Segundo pesquisa encomendada em 2004 pela SEHAB ao consultor Eduardo Rottmann, o número de unidades alugadas nos 13 distritos subiu 58%<sup>3</sup> entre 1997 e 2004. O mercado na região é bem atípico, pois apresenta uma clara predominância de pequenas unidades (quitinetes e apartamentos de 1 dormitório), as quais têm valores relativamente elevados. Em 2004, 55% das unidades alugadas e para alugar eram desses tipos. Cerca de 36%, nos dois casos, correspondiam a apartamentos de dois dormitórios. Entre agosto de 1999 e agosto de 2004, segundo dados do SECOVI<sup>4</sup> analisados por Rottmann, houve um aumento forte nos valores do que o sindicato chama de área central (distritos da Sé, República, Santa Cecília, Bom Retiro e Pari). O autor nota que o CRECI<sup>5</sup> observou um decréscimo dos valores de aluguéis no conjunto da cidade no mesmo período.

As conclusões dessa pesquisa mostram um "mercado dinâmico e economicamente eficiente", apresentando valores que tornariam essa atividade financeiramente atraente, mas que apresentariam possibilidades de expansão mediante medidas como o "aumento da segurança negocial", talvez mediante seguro-fiança, para reduzir riscos de inadimplência e depredação do patrimônio temidos pelos proprietários diante do público de menor renda; subsídios para cobrir parte do valor de aluguel, como as bolsas-aluguel, implementadas pela Prefeitura; e outras (ROTTMANN,2004).

A questão que fica, pelo lado da demanda, é: por que as pessoas estão alugando no centro, mas não comprando?

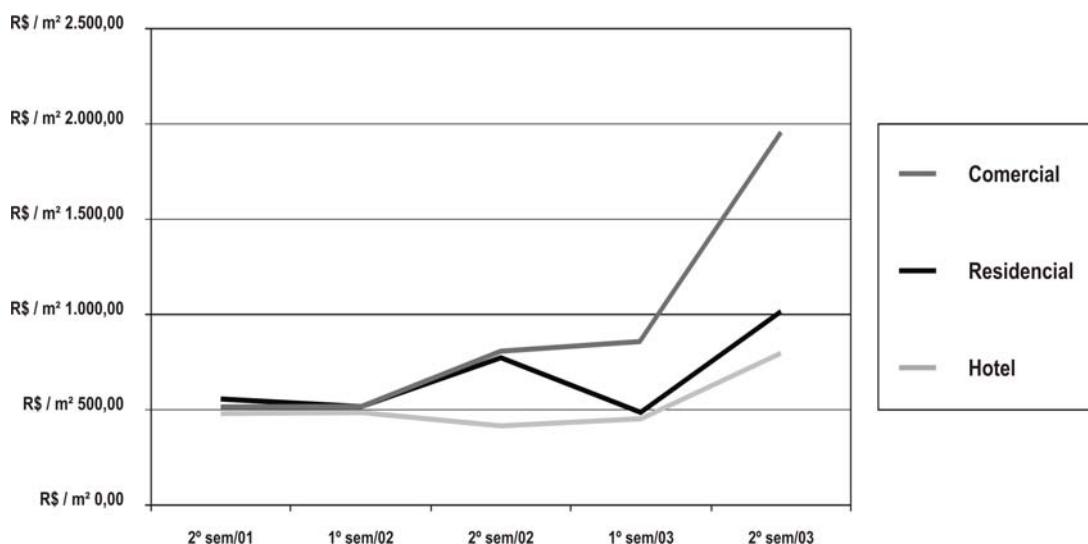
<sup>3</sup> ROTTMANN, 2004.

<sup>4</sup> Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo.

<sup>5</sup> Conselho Regional dos Corretores de Imóveis.

- e) A transferência de órgãos públicos do município e do estado, assim como de algumas universidades privadas, para a área central (comprando ou alugando edifícios) aparece como um causa importante da ocupação de alguns prédios vazios comerciais na Sé e República. A presença de um número maior de funcionários públicos gerou uma demanda por vagas de estacionamento, a qual provocou a ocupação de muitos andares térreos por estacionamentos comerciais (muitos deles ilegais). A área dos terrenos ocupados por garagens ou estacionamentos descobertos cresceu 51% entre 1991 e 2004 no distrito da República; na Sé, o acréscimo foi de 33%.
- f) Pelos dados da Secretaria de Finanças (avaliações para efeito de tributação), nas áreas abrangidas pelos instrumentos de operações urbanas (Centro e Água Branca), não houve uma valorização dos terrenos maior que em outros distritos. O valor do metro quadrado de terreno (vazio) na Barra Funda aumentou 119%, mas no vizinho distrito de Santa Cecília o aumento foi de 147%, coerente com o maior número de lançamentos imobiliários e outras condições de atratividade. Por outro lado, vários depoimentos de empresários e avaliadores indicam que os valores venais dos edifícios (soma do valor do terreno mais o valor atribuído ao edifício) na área central estão mais altos do que os de mercado. Isso talvez explique porque a Secretaria de Finanças pesquisa apenas os valores de terrenos, atribuindo ao edifício valores calculados a partir do metro quadrado de área construída, considerando o padrão de qualidade e conservação da construção.
- g) Alguns prédios vazios com uso original como hotéis, escritórios, residências ou mistos foram objeto de ocupação por movimentos sociais, tendo em vista a obtenção de financiamento para sua reforma e transformação em unidades de HIS. Estes mesmos movimentos, em colaboração com a Prefeitura de São Paulo, organizaram listas de edifícios passíveis de aproveitamento para HIS, os quais foram objeto de avaliação de viabilidade técnica e econômica no período 2001-2004. Foi notado um comportamento especulativo dos proprietários a partir da possibilidade de compra dos mesmos pela CAIXA<sup>6</sup>.

Gráfico 2 - Evolução dos valores solicitados pelos proprietários nas negociações de edifícios para HIS, segundo tipos de uso original



Fonte: Programa Morar no Centro

Esses dados confirmariam a hipótese de que os valores solicitados pelos proprietários muitas vezes não correspondem à realidade do mercado e que eles criam falsas expectativas, que dificultariam a disposição para a venda.

Ainda assim, o programa PAR viabilizou a reforma de vários prédios nos distritos da Sé e República, totalizando 464 unidades. No entanto, os abundantes recursos do PAR, geridos pela Caixa Econômica Federal, não foram utilizados

<sup>6</sup> Informações sobre este aumento nos valores de oferta podem ser observados em documentos da SEHAB, apresentados no encontro "PAR Reforma: como avançar", realizado em 2003. Este tema é objeto da dissertação de mestrado de Alessandra Vieira, ainda não concluída.

para fazer um estoque de imóveis anteriormente à esperada valorização. Nem foi montada uma estratégia para atuar nas ZEIS ou utilizar as leis de *dação e remissão*.

- h) As potencialidades das ZEIS-3 não foram exploradas. A única ZEIS 3 onde houve um empreendimento habitacional foi no bairro da Luz, distrito do Bom Retiro, em um PRIH (Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat). O empreendimento foi montado por iniciativa dos técnicos do "Escritório-Antena", que entraram em contato com o proprietário (a Cúria Metropolitana) de uma área sub-utilizada de cerca de 14.000m<sup>2</sup>, ajudaram a mobilizar um empresário da construção e a obter o apoio da CAIXA para disponibilizar linhas de financiamento para a Habitação de Interesse Social - HIS (PAR ou Crédito Associativo) e Habitação de Mercado Popular - HMP (Crédito Associativo - CAIXA). A equipe do PRIH-Luz também definiu uma proposta urbanística preliminar, que previa um conjunto com HIS, comércio e instituições, sendo 50% da área construída para a habitação. Posteriormente, empresário e proprietário entraram em acordo para compra/venda de parte do terreno (10.125 m<sup>2</sup>) e o projeto excluiu o uso misto. Foram projetadas 370 unidades de HIS (renda até 6 salários mínimos) e 250 de HMP (renda até 16 salários mínimos).

Acreditamos que, no PRIH Luz, as regras das ZEIS 3 tiveram por efeito reduzir o preço de aquisição do terreno. De fato, os valores solicitados na região eram superiores à R\$ 500/m<sup>2</sup>, e a área foi adquirida por R\$ 400/m<sup>2</sup>. O valor venal era R\$ 258 /m<sup>2</sup>. As unidades de interesse social deveriam ser atribuídas principalmente às famílias moradoras no perímetro da ZEIS, para o que havia sido feito um processo de inscrição. Segundo informações da CAIXA, essas unidades HIS foram vendidas por valores compatíveis com as regras das ZEIS, ou seja, em condições acessíveis às famílias de até 6 salários mínimos<sup>7</sup>. Não sabemos quantas das famílias inscritas conseguiram passar nas análises de crédito.

Embora a administração municipal, no período 2001-04, tenha implementado vários programas inovadores para atender à população de menor renda no centro (locação social em parque público, bolsa-aluguel, etc), sua ação foi ineficiente na utilização das ZEIS-3 e dos outros instrumentos destinados a facilitar a obtenção de terrenos. Por outro lado, alguns terrenos repassados à COHAB para produção de HIS não chegaram a ser utilizados por conta dos cronogramas de projetos ou decisões quanto à destinação de recursos. Isso facilitou a reversão ordenada pelo governo atual, que não considera HIS fundamental, e nem a quer no núcleo central (Sé e República).

No entanto, é importante notar que o número de unidades HIS concluídas ou em andamento, pela Prefeitura, CAIXA e CDHU, é superior ao das unidades novas lançadas pelo setor privado para renda média no mesmo período, em alguns distritos, como Sé, República, Bom Retiro e Pari.

As observações anteriores sobre negócios, valorização e lançamentos residenciais consolidam as conclusões sobre a não evidência de relação direta entre os incentivos urbanísticos e tributários e o interesse do setor imobiliário por investimentos na área central.

No entanto, há outros fatores que estão causando um aumento de demanda pelos bairros centrais, com efeitos no mercado de aluguéis e nos preços de imóveis necessários para a produção de HIS. Trata-se, provavelmente, de famílias - com rendas média-baixa e baixa - que querem morar no centro, mas para quem o setor privado atualmente não produz novas unidades. Ou não têm acesso a financiamentos adequados para adquirir imóveis usados.

Isso reforça nossa hipótese de que a proposta de um programa de reabilitação da área central, baseado no repovoamento por famílias de média e baixa renda, não apenas é socialmente justo, como parece economicamente viável, desde que se defina uma estratégia baseada em política fundiária eficaz - que inclui a utilização das ZEIS-3 e outros instrumentos existentes - e linhas de financiamento adequadas.

<sup>7</sup> As unidades de 1 dormitório estão custando R\$ 43 mil reais; as de 2 dormitórios, R\$ 52,2 mil reais.

### 3. Como garantir habitação e diversidade social no centro? Pressupostos e condições

A melhoria e a produção de habitações na área central são os objetivos principais de alguns instrumentos urbanísticos e tributários existentes na legislação municipal (ZEIS-3, leis de Dação e Remissão, Lei Moura, etc) e os objetivos secundários de outros. O Plano Diretor Estratégico reforça essa diretriz. No entanto, outros instrumentos contêm mecanismos prejudiciais e riscos de impactos negativos para a permanência e a implementação de habitação no centro, sobretudo aquela destinada às famílias de baixa renda.

A habitação na área central apresenta um quadro diferente do restante da cidade e exige soluções diferenciadas no aspecto de padrão da unidade, modalidades de atendimento e tipos de financiamento. Num contexto de investimentos destinados a valorizar a região, o desenho de política específica é ainda mais necessário.

A pesquisa realizada sobre o quadro habitacional, sobre as percepções dos atores e sobre as políticas desenvolvidas na área central, nos permite fazer as seguintes constatações sobre a problemática habitacional nos distritos centrais:

#### A demanda:

- Houve uma redução importante da população moradora. A população total dos 13 distritos era de 526 mil pessoas em 2000 (IBGE). A perda de população foi de cerca 30% entre 1980 e 2000, sendo a maior perda no distrito de Pari (46%) e a menor no distrito da República (22%).
- Como resultado, a incidência de domicílios vazios nestes distritos é maior do que no conjunto da cidade, onde o total de vazios é de 11,8%. Os distritos do Brás (24%), República (22,7%), Pari (21%) e Liberdade (18%) são os que têm as maiores taxas. Mas os dados do Censo não permitiram saber quais os tipos de unidades que estão vazias, nem quantificar os prédios que estão inteiramente vazios.
- Os dados referentes à renda dos chefes de família permitem observar uma maior heterogeneidade (diversidade) social. Isso os diferencia dos distritos que concentram famílias muito pobres (periferias leste, sul e noroeste, por exemplo) ou muito ricas (setor sudoeste, por exemplo). É relevante destacar que nos distritos Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Pari e Sé, a maioria dos chefes têm renda entre 1 e 3 SM, apresentando também percentuais importantes de chefes que ganham menos de um salário mínimo.
- O percentual de domicílios alugados na área central (36,7%) embora tenha diminuído nas últimas décadas, permanece muito superior ao do município (19,4%), chegando a 49,7% no Brás, 46,5% no Bom Retiro e 44,6% no Pari. Este percentual de imóveis alugados, conforme a Linha de Base para o Programa Ação Centro, é considerado uma das condições que propiciam o processo de *gentrificação*. Os domicílios alugados se distribuem mais ou menos uniformemente entre as diversas faixas de renda, com uma presença um pouco maior entre aqueles que têm renda entre 1 e 3 salários mínimos. Quanto aos domicílios próprios ou em aquisição, concentram-se claramente entre os de mais de 10 salários mínimos.
- Há uma importante parcela da população vivendo em cortiços, em cômodos precários, pelos quais paga um valor exorbitante por metro quadrado. Nos distritos que correspondiam à antiga Administração Regional da Sé<sup>8</sup>, a pesquisa amostral, encomendada pela SEHAB à FIPE em 1993, calculou em cerca de 120 mil pessoas a população encortiçada, correspondendo à cerca de 25% da sua população total; na AR-Moóca era superior a 30%; no município, este percentual era de 6%. Ainda hoje a moradia coletiva precária de aluguel representa uma alternativa habitacional concreta para a população de menor renda (entre 1 e 3 SM), que aponta as vantagens de proximidade do emprego e de redução do custo de transporte, embora os valores de aluguel nos cortiços sejam altos e as condições de espaço, higiene e privacidade, muito precárias.
- Continuam as lutas dos movimentos sociais por moradia acessível, evidenciadas no grande número de ocupações de prédios abandonados, desde o final dos anos 90. A partir dessas ocupações, os movimentos, em cooperação com

<sup>8</sup> Os distritos que compunham a AR-SÉ eram: República, Sé, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Pari, Bras, Bom Retiro, Santa Cecília e Consolação.

assessorias técnicas, desenvolvem projetos e buscam negociar com a CAIXA, o governo estadual e o município alternativas de financiamento para reformar os prédios e neles residir. Dos 44 imóveis ocupados entre 1997 e 2004, nove já foram objeto de projeto habitacional no próprio edifício, com atendimento a 817 famílias.

- Há indícios do interesse da demanda de renda média e baixa, se levarmos em conta as informações sobre aluguéis desenvolvidas no item anterior, assim como outras informações sobre os poucos empreendimentos viabilizados<sup>9</sup>. A questão é que os valores de oferta estão acima do que estas pessoas estão interessadas em pagar.

As oportunidades imobiliárias:

- Grande número de prédios vazios ou sub-utilizados, comerciais e residenciais, cujo aproveitamento é inadequado para famílias de renda média superior, pela localização pouco prestigiosa, ausência de vagas de garagem e outros aspectos de antiguidade considerados inadequados. Nos edifícios mistos, freqüentemente, os andares superiores permanecem desocupados, chegando a valer, por metro quadrado, sete vezes menos que os andares térreos, muito demandados, segundo especialistas do mercado.
- Terrenos vazios utilizados atualmente como estacionamentos descobertos e os terrenos com instalações industriais desativadas, que podem ser demolidas.
- Unidades vazias localizadas em prédios semi-ocupados, que poderiam entrar no mercado de venda ou locação a partir de adequação das áreas condominiais.

As vantagens para a cidade:

- Os programas de provisão habitacional não dependem de investimentos públicos extraordinários no espaço público ou na infra-estrutura; alguns equipamentos sociais (escolas, postos de saúde, creches, etc) já existem, embora, provavelmente, teriam que ser redimensionados;
- O repovoamento apresenta interesse para uma política de controle da expansão urbana e distribuição de serviços e infra-estrutura.

A contribuição da produção e melhoria de habitações para os outros objetivos da reabilitação do centro:

- A preservação do patrimônio poderia ser viabilizada com recursos para habitação, ganhando condições de sustentabilidade pelo fato de os edifícios estarem ocupados;
- A presença de mais moradores facilitaria a conservação dos espaços públicos;
- As atividades de reforma e ampliação do comércio local favorecem a criação e a qualificação da oferta de emprego na região.

Embora existam essas condições favoráveis, o fato é que o setor privado não se interessou ainda em produzir no centro. As razões para isso estão discutidas no paper da consultora Sílvia Schor, (Schor, 2006), que analisa as condições de funcionamento do setor imobiliário na cidade, os valores dos imóveis ofertados, e as condições que necessitaria para atuar com a mesma rentabilidade no centro. Segundo a professora, nessas condições, os instrumentos atualmente disponíveis para atrair o setor privado a produzir habitação na área central (Operação Urbana Centro, ZEIS-3, etc.) não são eficazes.

---

<sup>9</sup> Como exemplo, citamos a velocidade de vendas no empreendimento 25 de Janeiro (PRIH-Luz) e as informações sobre o interesse pelo empreendimento da Ingá na rua Sete de Abril. Neste caso, as unidades eram oferecidas a R\$1800/m<sup>2</sup>; houve cerca de 500 visitas no mês de lançamento, mas o valor muito alto para a região, não permitiu concretizar as vendas. Posteriormente, segundo informações, o preço foi reduzido.

Existem recursos e programas específicos voltados para a produção de HIS (PAR, CDHU, recursos municipais e possibilidades de recursos do BID para habitação). Mas, por seu lado, os agentes públicos encontram dificuldades ligadas ao preço dos terrenos.

Nessas condições, consideramos que a estratégia mais adequada para viabilizar a oferta de habitação na área central, considerada como elemento essencial para uma reabilitação dessa região, está baseada em dois aspectos principais:

- 1) reduzir os custos e agilizar os procedimentos para obtenção de imóveis para a produção habitacional (pública, privada e associativa), mediante a utilização do conjunto de instrumentos existentes e de estratégias de gestão fundiária.
- 2) viabilizar a demanda - para empreendimentos privados e públicos - mediante linhas de financiamento adequadas e estáveis.

Dentro dos objetivos e pressupostos desta Pesquisa, outro aspecto importante a discutir é o que se refere aos segmentos da demanda que precisam ser atendidos. Embora se fale em habitação socialmente diversificada, sabe-se que o mercado não irá resolver o problema da habitação social no centro, assim como no resto da cidade. Quando muito, se encontrar condições de rentabilidade adequadas, poderá oferecer as unidades para as famílias de média renda (entre 6 e 14 SM).

No entanto, se o mercado de média renda se desenvolver, aumentarão as dificuldades para a produção de HIS, ou seja, o poder público terá dificuldade de intervir se tiver que competir pelos mesmos terrenos. Por este motivo, os instrumentos direcionados diretamente à redução de custos de terrenos para HIS são fundamentais nesta estratégia. Mais do que isso, se a habitação social (ou os imóveis necessários para sua produção) não for viabilizada antes que a região seja valorizada, muito dificilmente o será posteriormente. Isso coloca a questão da utilização ágil dos instrumentos da Dação, da Remissão, da Preempção.

A exigência de percentual mínimo de HIS nos empreendimentos nas ZEIS-3 é também essencial, para obrigar os empreendedores a montarem uma equação onde os outros usos ajudem a viabilizar o solo para a construção de moradias mais baratas.

Entendemos que a viabilidade da permanência e promoção de HIS é a questão chave para enfrentar um eventual processo de "gentrificação" (substituição de moradores e atividades). Mas também podemos supor que a presença da habitação social pode constituir-se num elemento que limite a valorização imobiliária provocada por uma mudança radical<sup>10</sup>.

De qualquer modo, por mais que se consigam reduzir os custos de obtenção de terrenos, a localização central é mais cara e não permite os artifícios que a política habitacional brasileira tem adotado para viabilizar a "casa própria" dos mais pobres: lotes sem serviços, "embriões", etc. Por esse motivo a questão do subsídio às famílias, conforme sua necessidade, terá que ser encarado seriamente pelo poder público. Daí a pertinência de programas de locação social (em parque público) ou de subsídios para o acesso ao mercado privado de alugados ("bolsas-aluguel").

No entanto, não faz parte do escopo desta pesquisa uma discussão mais ampla sobre a habitação social. As próprias conclusões da professora Silvia Schor sobre linhas de financiamento deverão ser objeto de sugestões em outros âmbitos e para outros agentes da política habitacional.

Nosso objetivo aqui é discutir os condicionantes urbanísticos e fundiários, para os quais a aplicação dos instrumentos legais tem influência decisiva.

Chamamos a atenção para o fato de que, desde o BNH, a questão fundiária não tem sido considerada na formulação das políticas habitacionais. Para a maioria dos economistas responsáveis pelos grandes planos ou pelo desenho de cada linha de crédito, os terrenos têm sido considerados como um insumo ordinário da produção. Por isso, na estratégia de redução de custos incidentes nas unidades, buscam-se os terrenos mais baratos que o mercado oferece.

---

<sup>10</sup> Essa preocupação foi um dos argumentos principais dos consultores do BID ao discutir a aplicação dos recursos do empréstimo feito à Prefeitura de São Paulo. Mais do que isso, contestaram os empreendimentos feitos com recursos municipais, como elementos que poderiam comprometer os resultados do programa de revalorização, pela sua capacidade de inibir os empreendimentos para famílias de média renda.

Para discutir a estratégia de reduzir os custos e agilizar os procedimentos para obtenção de imóveis, todos os instrumentos elencados e analisados nesta Pesquisa e ainda vigentes foram objeto de uma avaliação (baseada nas análises constantes dos relatórios anteriores), do ponto de vista dos objetivos de melhoria habitacional e repovoamento com diversidade social, dos 13 distritos da área central. Tratava-se de saber se favorecem ou dificultam, e como podem ser alterados para que cumpram um papel positivo.

a) Os instrumentos que, principalmente, criam problemas

Aqui citamos as operações urbanas Centro (OUC) e Água Branca (OUAB), por não conterem mecanismos adequados para a produção de habitação diferenciada e por se apoiarem em propostas urbanísticas inadequadas para as regiões.

Na nossa opinião, a OUC tem como objetivo principal uma transformação do centro incoerente com a nossa hipótese de reforço da identidade e diversidade social. A OUAB tem uma proposta de reestruturação urbana de uma área, favorecendo especialmente a implantação de serviços, sem considerar adequadamente o papel desta área para a cidade e os impactos econômicos e sociais nos tecidos do entorno.

A OUC procura estimular a construção habitacional por meio da atribuição de coeficientes de aproveitamento bastante altos. Segundo empresários ouvidos, o mercado nem costuma utilizar esses coeficientes em São Paulo; eles não combinam com os padrões de produto atualmente disponibilizados no mercado de renda média e superior. Mas, segundo os mesmos empresários, "quando o centro estiver melhor" é provável que os coeficientes sejam úteis para ofertar novos tipos de produtos para segmentos específicos da demanda<sup>11</sup>. Outros mecanismos são desfavoráveis ao reaproveitamento dos edifícios, favorecendo a demolição.

Na OUAB, na aplicação prevista dos recursos gerados pela outorga onerosa de 1.200.000 m<sup>2</sup>, chama a atenção à definição de um número máximo de unidades de habitação social (630) relacionada ao número de famílias cadastradas em favelas localizadas na área. Não se considerou a possibilidade de atender outras famílias do entorno, nem aquelas atingidas pelo impacto da valorização. Por outro lado, nenhuma exigência ou estímulo à produção de habitação social está contida nas regras da operação. Posteriormente, o PDE/02 criou uma ZEIS-3 numa pequena área, exatamente aquela ocupada pelas favelas.

O workshop de especialistas<sup>12</sup> sobre as operações urbanas foi polêmico. Houve uma defesa por Paulo Sandroni - um dos autores do projeto de lei da OUAB - sobretudo quanto às possibilidades de arrecadar recursos privados para financiar obras que, caso contrário, seriam inteiramente custeadas com recursos públicos. Também Vladir Bartalini, arquiteto da EMURB e co-responsável pelo desenho e gestão dessas operações, colocou-se na defesa do instrumento, defendendo também a pertinência das propostas urbanísticas da Operação Urbana Centro, embora havendo elementos de gestão a serem melhorados.

Para a equipe da pesquisa, ficou clara a necessidade de que o instrumento da operação urbana exige estudos de impactos urbanístico e econômico-social e mecanismo de gestão democrática. Não se pode admitir que a obtenção de recursos privados justifique tudo (operações interligadas e urbanas). Além disso, há que analisar melhor o verdadeiro papel dos fundos públicos<sup>13</sup> que socorrem as operações e os impactos da valorização, assim como outras formas de obter os recursos e recuperar a valorização gerada<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Não parece que estejamos falando de famílias de renda média ou baixa. Mas talvez isso possa atender ao alojamento de empregados na área central durante a semana, permitindo-lhes viver em cidades situadas a distâncias entre 100 e 150 km de São Paulo, ou mesmo mais, dependendo das alternativas de transporte.

<sup>12</sup> Nomes dos participantes no relatório do Workshop anexo.

<sup>13</sup> Falas de João Whitaker e Mariana Fix, especialmente.

<sup>14</sup> Fala de Adriano Biava e outros.

- b) Os instrumentos que podem favorecer a habitação, mas necessitam regulamentação, alterações nos textos legais ou gestão eficiente

Aqui se incluem as ZEIS-3, as leis de Dação em Pagamento e da Remissão de Dívidas, assim como outros instrumentos definidos no Estatuto da Cidade.

Resumimos alguns aspectos já colocados no Relatório do Produto I, que dificultaram a sua aplicação e podem continuar a inviabilizando, ainda que os textos legais sejam melhorados:

- Multiplicidade e desarticulação entre os órgãos públicos encarregados da gestão dos instrumentos no território central (ver também capítulo II deste Relatório).
- Divulgação deficiente - a questão da divulgação dos instrumentos é essencial, não apenas para que ele possa ter os resultados esperados, como porque os cidadãos têm o direito de saber quais são os ônus e benefícios que incidem sobre seus imóveis. Esse desconhecimento pode ter reduzido a demanda por sua utilização ou tê-la restringido aos setores com mais acesso à informação.
- Pouca mobilização dos agentes - alguns instrumentos necessitam ações de mobilização de diferentes atores e um papel ativo do poder público para que os projetos ocorram. É o caso das ZEIS-3 (que necessitam articular proprietários, construtores, financiadores, demanda, etc); ou da Lei de Fachadas (onde se poderia juntar "mecenas" e proprietários), etc.
- Estrutura inadequada para o acompanhamento dos valores imobiliários - um dos aspectos complexos na análise dos instrumentos que supõem contrapartidas é o da avaliação de benefício recebido pelo proprietário e consequente forma de recuperação pelo município. Alguns instrumentos utilizam o valor de mercado e outros o valor venal dos imóveis. Ambas as situações são complexas. A utilização do valor de mercado<sup>15</sup> implica a necessidade de contar com um serviço de avaliação no órgão público, mas também a necessidade de contratar serviços externos quando os valores encontrados pelo órgão público são contestados. Essas operações podem ser demoradas. A utilização do valor venal traz o problema da atualização desses valores.
- Estruturas inadequadas para gestão fundiária, nos aspectos de obtenção e repasse dos terrenos públicos - sem falar no aspecto de definição de estratégias para intervenção no mercado de terras da cidade. Essa questão é central para obter terrenos por menores custos e com mais agilidade.

Todos os aspectos que envolvem a alteração ou a complementação dos textos legais existentes constam das Sugestões, que integram esta publicação.

---

<sup>15</sup> Também utilizado nas operações de desapropriação e de cessão de bens públicos.

# **RELATÓRIO 1**

**Compilação e descrição dos instrumentos  
urbanísticos e tributários aprovados  
para a área central de São Paulo**

**Dezembro 2005**



# Apresentação

No âmbito da pesquisa **Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo**, este relatório é entendido como um produto intermediário, ou como a primeira etapa do Produto 1 - *"Avaliação dos instrumentos instituídos ou implementados nos últimos 15 anos na área central de São Paulo, do ponto de vista de seus objetivos explícitos, de alterações provocadas no uso e valores do solo, e de um projeto de reabilitação coerente com os objetivos e diretrizes do Estatuto da Cidade"*.

A finalidade do relatório é apresentar um levantamento exaustivo dos instrumentos urbanísticos e tributários criados nos últimos quinze anos para a região central de São Paulo e seus resultados diretos em relação aos seus próprios objetivos, explícitos ou implícitos.

Sempre que pertinente, serão dadas informações sobre os contextos da política municipal, das lutas populares e do mercado imobiliário que se relacionem com a criação e gestão dos instrumentos estudados. No entanto, não serão apresentadas análises conclusivas, as quais dependerão da continuidade do trabalho nos próximos três meses, que incluirá a participação de outros consultores e enfoques interdisciplinares.

A partir do conhecimento básico e de uma bibliografia preliminar sobre a temática da Pesquisa, desenvolveu-se uma pesquisa em alguns vetores principais: os textos legais referentes à legislação urbanística e tributária; relatórios relativos à gestão dos instrumentos; livros, monografias e teses sobre o conjunto dos temas envolvidos.

Nesta fase não foram feitas entrevistas. Na metodologia definida, optamos por elaborar um plano de entrevistas baseado nas principais questões identificadas no presente Relatório. Isto permitirá formular questões mais pertinentes e complexas, aos melhores interlocutores.

O Relatório se compõe de quatro partes principais:

Introdução - onde é feita uma justificativa dos limites geográficos; são apresentados elementos de caracterização do território do estudo com levantamento das principais fontes a serem consideradas para os indicadores da transformação da área central; e incluído um quadro resumo do desempenho das diferentes administrações municipais nos aspectos de políticas, instrumentos e investimentos na área central de São Paulo.

Parte I - Instrumentos criados para viabilizar as propostas de transformação da área central.

Parte II - Papel dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade na área central

Parte III - Introdução ao tema da tributação na área central

Cada instrumento das partes I e II é objeto de uma **descrição**, onde constam objetivo, objeto, regulamentações legais, mecanismos operacionais, gestão administrativa e de recursos, mapeamento, principais resultados e outras informações quando necessárias. O conjunto dos instrumentos teve seus perímetros de aplicação mapeados por meio do sistema georreferenciado do programa Arcview.



# Introdução

## A) Considerações gerais sobre os limites geográficos, as características atuais do uso do solo do território abrangido pelo Observatório e as fontes para construção dos indicadores

A área de abrangência da pesquisa são os 13 (treze) distritos mais centrais do município de São Paulo, que compõem a totalidade da Subprefeitura da Sé (distritos da Sé, República, Santa Cecília, Liberdade, Bom Retiro, Cambuci, Consolação e Bela Vista), parte da Subprefeitura da Mooca (distritos do Pari, Brás, Belém, Mooca) e da Subprefeitura da Lapa (distrito da Barra Funda).

Esta área, ocupando cerca de 5.190 hectares, inclui o núcleo mais antigo da cidade, onde se concentram os órgãos da administração municipal, e os bairros lindeiros ou tradicionalmente considerados como centrais. Todos eles foram densamente ocupados por atividades e residências na primeira metade do século XX e hoje apresentam perda de população e redução ou transformação no tipo de atividades. Mas são diferenciados nos aspectos demográficos, urbanísticos e de atividades abrigadas, envolvendo diversos níveis do que se tem chamado de "degradação ambiental" ou "decadência" da área central.

Como os principais dados estatísticos estão agrupados por distritos, torna-se também importante ressaltar que alguns deles contêm setores (bairros) que fogem às características dominantes no conjunto, por estarem sujeitos a influências de outros fatores. De qualquer modo, podemos dividir nossa área de estudo em três grandes compartimentos.

Distritos do núcleo histórico ("centro velho" e "centro novo") com alta concentração de atividades econômicas e serviços públicos, alta densidade construtiva, forte ocorrência de edifícios residenciais e comerciais vazios, tendo sido objeto de investimentos importantes na reabilitação nos últimos quinze anos (especialmente os distritos da Sé e República)

Distritos de baixa densidade construtiva, formados principalmente por edificações horizontais e instalações industriais abandonadas, com centros de bairro dinâmicos e mudança de usos das moradias (Brás, Pari, Cambuci, Bom Retiro, Barra Funda, Mooca, Belém e parte da Liberdade). Entre eles, o distrito da Mooca se diferencia por apresentar um processo de verticalização relativamente importante nos últimos anos.

Distritos com bastante verticalização, que apresentam alguns setores degradados e outros com forte dinamismo imobiliário, por influência da Avenida Paulista (Bela Vista, Santa Cecília, parte da Liberdade, Consolação). O distrito da Consolação inclui também o tradicional bairro Higienópolis, que continua recebendo um importante número de lançamentos residenciais e de serviços para faixas de alta renda.

Alguns critérios têm sido adotados para caracterizar a "degradação ambiental", "desvalorização" ou decadência dos distritos centrais (SILVA, 2001; SANDRONI, 2004):

- a reduzida dinâmica imobiliária: falta de lançamento de edifícios residenciais e de serviços;
- a presença de edifícios residenciais e comerciais desocupados e deteriorados; instalações industriais desativadas em grandes lotes;
- valores relativamente baixos dos aluguéis comerciais e residenciais;
- a redução da população, especialmente de classe média, aliada à permanência de população de baixa renda nos cortiços.

Outros atributos (interpretados como negativos) do centro têm a ver com a presença de serviços formais e informais destinados a ou exercidos por setores populares (camelôs, prostituição, etc). Em alguns casos, há uma crítica de natureza estética a atividades - como a coleta seletiva por "carrinheiros" - altamente positiva no aspecto ambiental e geradora de

trabalho e renda. Ainda outros, como a presença da comercialização e consumo de drogas, questão de natureza policial e social.

Vários estudos acadêmicos<sup>16</sup> descreveram e analisaram as transformações pelas quais as áreas centrais de São Paulo passaram desde o início do século XX, como consequência das mudanças estruturais da metrópole. Ressalta-se o deslocamento dos serviços "nobres" e do setor financeiro do núcleo mais central na direção, sucessivamente, das avenidas Paulista, Faria Lima e Berrini; a migração das indústrias, desde a década de 50, para o vetor sudeste; a saída da população mais pobre em busca da casa própria, para as periferias desurbanizadas, intensificada a partir dos anos 40, e das famílias de maior renda em busca de bairros segregados; e a transferência dos órgãos de governo municipal e estadual para a Paulista e vetor sudoeste.

Nos anos 70, a área central já se caracterizava como um território popular, seja como lugar de residência ou de consumo. Desde essa época existe também um discurso e algumas iniciativas voltadas à sua recuperação. No entanto, é somente a partir do final da década de 80, precisamente na administração Luíza Erundina (1989-1992) que as propostas, instrumentos e investimentos para o centro se articulam e se ligam com objetivos gerais para a cidade.

Sendo objetivo do OBSERVATÓRIO analisar as transformações no uso do solo na área central nos últimos anos e definir indicadores para monitorar o processo nos próximos anos, queremos registrar nessa Introdução alguns aspectos de diagnósticos já existentes e pistas para as fases posteriores da pesquisa.

Gostaríamos de advertir que buscarmos, na medida do possível, evitar uma interpretação ideológica da realidade. Achamos importante dizer isso porque alguns estudos adotam o conceito segundo o qual o centro não está bom porque não está habitado nem freqüentado pelas classes médias. Afirma-se que "a população" não vai ao centro ou que a "maioria da população" prefere os shoppings à área central ou acha o centro inseguro. Como corolário, sua reabilitação ou recuperação só ocorrerá se forem desenvolvidos instrumentos para que essas classes médias voltem ao centro. Desse modo, as análises sobre perda de atividades, especialmente as imobiliárias, por exemplo, estão bastante viciadas.

#### ■ População e densidade dos bairros centrais

Os dados dos censos do IBGE de 1980, 1991 e 2000 confirmam a tendência de perda de população em todos os distritos da área de estudo. De um modo geral, a perda é maior na década de 90.

A pesquisa buscará entender melhor porque famílias das diferentes faixas de renda deixam ou não vêm instalar-se nos bairros centrais, enquanto bairros periféricos, apresentando acessibilidade e indicadores ambientais piores, tiveram expressivo aumento de população.

Há também informações do IBGE sobre redução dos domicílios e presença de domicílios vazios. Que uso está sendo dado aos domicílios desativados?

A maior redução de população acontece nos distritos do Pari, Sé, Bom Retiro e Brás. Nestes dois últimos, parece existir um crescimento das atividades comerciais e industriais ligadas ao segmento têxtil/vestuário. É provável que elas estejam ocupando as edificações residenciais.

Os distritos da Bela Vista, República, Santa Cecília, Consolação e Liberdade apresentam ainda densidades bastante altas, entre as maiores do município. Dentre os bairros centrais, são os que apresentam maior presença de famílias de renda média. Mas é possível que a presença de cortiços tenha influência na densidade, embora eles também estejam presentes nos outros distritos centrais.

Outros dados do Censo de 2000 permitem também observar que há mais pessoas morando de aluguel no centro do que no restante da cidade; que há mais mulheres chefes de família; que as famílias são menores e as pessoas mais idosas.

---

<sup>16</sup> São especialmente importantes as reflexões do Prof. Flávio Villaça (VILLAÇA, 1998).

Entretanto, sobre a “população da rua” ou a moradia informal onde se concentra a população de baixa renda, os dados do Censo esclarecem pouco. Utilizaremos os dados de pesquisas SEHAB/FIPE realizadas na década de 90<sup>17</sup> e faremos alguns levantamentos de campo em perímetros escolhidos, sobre os quais temos informações mais detalhadas - os Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH). Contamos também fazer parcerias com o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e com os movimentos de encotriçados para obter dados.

#### ■ Características do estoque e do mercado imobiliário

No núcleo mais central da cidade (distritos da Sé e República) a construção de edifícios residenciais praticamente cessou nos anos 60. E dessa época o grande símbolo é o edifício COPAM, com 1160 apartamentos, desde quitinetes até grandes unidades de cinco dormitórios, que abriga 5.000 moradores.

Para entender esse fenômeno, certamente não basta pesquisar quais foram os elementos desestimuladores para investimentos no centro (vários autores, inclusive Meyer e Somekh), mas também, e principalmente, os estímulos dados desde os anos 70 pela legislação municipal de zoneamento e regras do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), para que se construísse em outros bairros e se consolidasse a expansão desordenada da verticalização.

A lei de Zoneamento de 1972 fixa para o centro os maiores coeficientes de aproveitamento da cidade, mas muito menores que aqueles utilizados por seus edifícios mais conhecidos. De qualquer modo, seriam mais que suficientes para o uso residencial. Em bairros de classe média (Pinheiros, Pacaembu, Perdizes, Vila Mariana, Lapa), não há restrições à demolição nem ao remembramento para verticalização. Com a regularização de loteamentos populares, no início dos anos 80, surgem novas oportunidades em vazios urbanos e por agrupamento de lotes populares de bairros mais periféricos das zonas sul e leste, com os novos modelos de condomínios fechados (SILVA, 1991 e 1998).

A partir dos anos 70, várias estações de metrô tornam as zonas centrais muito acessíveis. Por que não se constrói ali? Por que não se construíram INOCOOPs de renda média baixa nas áreas mais centrais?

Dois elementos desestimuladores das novas construções já foram indicados e precisam ser melhor estudados: a estrutura da propriedade do solo e do parque edificado e a legislação de proteção do patrimônio arquitetônico. Nos anos 80, a legislação de proteção começa a abranger imóveis privados, limitando a possibilidade de demolição e controlando gabaritos nos bairros históricos. Algumas das áreas protegidas são junto às linhas de metrô (KARA-JOSÉ, 2004).

Os edifícios vazios da área central apresentam, em geral, as seguintes características:

- grandes edifícios comerciais (dez e mais andares), geralmente sem garagens e com difícil acesso por veículos; escritórios com pequenas áreas e sem ar condicionado central; grande taxa de vacância (SILVA, 2001; SANDRONI, 2004);
- edifícios residenciais com apartamentos grandes, mas poucos banheiros, sem garagens ou em localizações tornadas inadequadas para as faixas sociais que os ocupavam;
- hotéis;
- pequenos edifícios de uso misto (comércio e residências).

É importante notar que há muitos edifícios, grandes e pequenos, cujo térreo está ocupado por comércio, mas os andares restantes estão vazios. Existem também muitas instalações industriais ociosas.

Nos últimos seis anos, parece haver uma pequena tendência de aumento de lançamentos nos bairros centrais, em relação ao município e à RMSP. Mas, na área central, os bairros mais afastados do núcleo histórico são os que têm mais lançamentos. Permanece o interesse por Higienópolis, Bela Vista e Consolação, embora com menos intensidade que em décadas anteriores. E surgem novos bairros para o mercado, como a Mooca e mesmo Belém, na esteira do Tatuapé, e o Cambuci (quase no Glicério).

<sup>17</sup> Aspectos analisados em SILVA, 2001. Relatório de pesquisa para o Lincoln Institute of Land Policy.

É importante também notar que, nos anos 90, nota-se a expansão do mercado formal para outros municípios da RMSP (SILVA, 1999), que se explica pela busca de glebas mais baratas e de maior porte, por conta da opção por empreendimentos maiores, em condomínios fechados.

Para ter informações sobre o mercado de novas unidades, a EMBRAESP (sobretudo dados quantitativos) e o SECOVI (também análises do ponto de vista empresarial), são as principais fontes.

Diante da quase ausência do mercado privado, o número de empreendimentos de HIS realizados ou iniciados na área central com recursos federais (CAIXA) e municipais, especialmente no período 2001/2004, e pelo governo estadual, é bastante expressivo. Parte dessa informação já está mapeada e será detalhada em outro relatório.

A produção de novos edifícios de escritórios é praticamente nula nos distritos mais centrais (Sé e República) e pequena nas áreas tradicionais próximas à Avenida Paulista, confirmando o crescente interesse pelos novos centros (Faria Lima e Berrini). Segundo a Gazeta Mercantil - em pesquisa sobre o mercado imobiliário comercial - 14,89% dos escritórios do centro estavam vazios em março de 1996. Essa percentagem aumentava muito quando se tratava de áreas menores que 1.000,00 m<sup>2</sup>. Segundo essa mesma fonte, existiam 28 prédios comerciais completamente vazios na área central: a pesquisa incluiu o chamado "centro velho", Higienópolis, Bela Vista, Santa Cecília e Liberdade. Paulo Sandroni, utilizando dados da BESP, do primeiro semestre de 1999, estima a vacância de escritórios no Centro em 19%, mas a da Faria Lima também é de 19%, ambas bem superiores à vacância na Berrini, que é de 8% no mesmo período.

A dinâmica imobiliária e, além dela, a utilização do estoque construído podem ser avaliadas pela utilização dos dados do Cadastro Territorial de Conservação e Limpeza (TPCL) organizado pela Secretaria de Finanças (SF) do município<sup>18</sup>. Segundo dados da SF trabalhados pela SEMPLA, no período 1991/2000 houve um acréscimo percentual de cerca de 10,9% na área construída dos 13 distritos que compõem a área de estudo, contra 32,8% no total do município. A área construída nos distritos centrais, para todos os usos, cresce menos ou diminui mais que na média da cidade.

#### ▪ As atividades econômicas e o emprego nos bairros centrais

Vários indicadores permitem afirmar que a área central permanece com grande vitalidade econômica, não obstante a saída de uma parte dos serviços financeiros e desinteresse do terciário de ponta.

A pesquisa Origem e Destino, realizada pela Companhia do Metrô de São Paulo, de dez em dez anos, perguntou sobre o lugar de trabalho das pessoas entrevistadas<sup>19</sup> e mostrou uma concentração importante na área central (20,6% do total de empregos do município), sobretudo nos distritos da Sé e República (6,5% do município). Nestes distritos, o número de empregos por hectare é de 690. Mas em qualquer dos distritos centrais, a densidade de emprego é bastante maior que a do total da área urbanizada do município.

A Pesquisa OD traz muitas outras informações importantes para o OBSERVATÓRIO, algumas já disponíveis. Mas há ainda cruzamentos a fazer, entre eles a relação entre o local de moradia e o de trabalho.

Dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do Ministério do Trabalho e Emprego mostram que os treze distritos centrais concentram 30 % dos estabelecimentos e 32% dos empregos com carteira assinada do município.

O CEBRAP realizou estudo para a EMURB, em 2003, analisando as atividades presentes na Subprefeitura da Sé e distritos do Brás e Pari, hoje na Sub-Mooca. Ressalta-se a importância dos serviços, particularmente os públicos (administração pública) financeiros e o comércio especializado no setor Santa Ifigênia e 25 de Março; e a concentração da atividade industrial no distrito do Bom Retiro (complexo do vestuário), com algumas ocorrências no Cambuci. O vestuário e outros comércios especializados aparecem também no Brás e Pari.

<sup>18</sup> Estes dados constam em relatório de pesquisa entregue ao Instituto Lincoln. *O Centro de São Paulo: que futuro para a habitação?* Idem, 2001.

<sup>19</sup> Inclui todo tipo de trabalho, formal ou informal.

#### ▪ Valores do solo

A questão dos valores e da valorização parece mais complexa no centro do que no restante da cidade. Embora não seja objetivo específico desta pesquisa medir a valorização, será importante articular nossas análises sobre suas possíveis causas com outros estudos que estejam avaliando a evolução do preço do solo<sup>20</sup>.

O valor do metro quadrado de escritório na área central é menor, (SANDRONI, 2004), menos de 40% do preço da Faria Lima e cerca de 63% do preço da avenida Berrini. Mas isso incorpora as características "antiquadas" dos edifícios do centro.

Os valores de lançamentos residenciais, que são poucos, indicariam uma menor demanda e um padrão mais simples das unidades oferecidas pelo mercado formal de novos, salvo nas localizações mais prestigiosas (Higienópolis e Bela Vista).

No entanto, valores do solo determinados na PGV estão entre os mais altos do MSP (pesquisa em andamento no Instituto Pólis). Os valores venais são iguais ou mesmo maiores que os de mercado, diferentemente do resto da cidade. Alessandra Vieira (em trabalho apresentado ao Lincoln) observa que a Secretaria de Finanças constatou forte aumento de preços em algumas áreas do centro, especialmente no Bom Retiro, o que poderia ser explicado por ser um bairro demandado pela indústria da confecção.

É importante verificar o papel da demanda por usos industriais e comerciais como um fator de valorização. Além desses, o uso estacionamento (para terrenos vazios, térreos de edifícios e casa semi-demolidas) deve ser importante. E ainda o uso cortiço, cuja rentabilidade foi estudada por Luiz Kohara em seu doutorado, Escola Politécnica USP, em 1999.

Os valores de aluguel residencial levantados pelo SECOVI mensalmente mostram que os valores nos bairros centrais seriam semelhantes aos de bairros prestigiosos das zonas oeste-1 (Perdizes, Pinheiros, Sumaré, Lapa, V. Madalena, Pompéia) e sul-2 (Aclimação, Aeroporto, Bela Vista, Saúde, Paraíso, V. Mariana, Jabaquara). Mas é importante notar que as áreas úteis no centro são maiores, mas com menor número de banheiros.

No entanto, Eduardo Rottmann, em estudo realizado para a COHAB/BID, no âmbito da montagem do Programa de Locação Social, encontrou valores mais baixos do que os do SECOVI, pois estendeu sua pesquisa a imobiliárias mais simples e imóveis oferecidos diretamente por proprietários.

Nossa proposta é definir indicadores e construir parcerias para que o OBSERVATÓRIO acompanhe os diversos aspectos anteriormente levantados, entre outros.

#### B) O contexto político das intervenções e dos instrumentos para o centro

Os discursos e iniciativas pontuais voltadas a "reabilitar" ou "recuperar" a área central começaram na administração Olavo Setúbal e ocorreram nas administrações Reynaldo de Barros (1979-1983), Mário Covas (1984-1986) e Jânio Quadros (1986-1988). No entanto, só nos governos seguintes são definidos instrumentos destinados diretamente a atrair investimentos privados para que realizem projetos imobiliários e para que contribuam no financiamento das obras necessárias para a realização de melhorias ambientais na área central. Nesses governos começam também a desenhar-se projetos integrados para a área central, explicitando diferentes visões de política urbana e da cidade.

Nas páginas seguintes apresentamos um quadro esquemático do contexto político das intervenções e dos instrumentos.

<sup>20</sup> Um desses trabalhos é a pesquisa de mestrado (em andamento) no IPT de Alessandra Vieira, que foi bolsista do Instituto Lincoln.



Quadro 1 - Iniciativas dos prefeitos municipais para a reabilitação do centro (1989-2005) (\*)

Tema	Antecedentes	Gestão Luísa Erundina (1989-1992)	Gestões Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000)	Gestão Marta Suplicy (2001-2004)	Gestão José Serra (2005-2008)
Prioridades políticas e principais realizações na política urbana		Investimentos na periferia. Conclusão de conjuntos COHAB e desenvolvimento da construção por mutirão.	Investimentos no sistema viário (concentração no sudeste). Programa Cingapura (verticalização nas favelas).	Bilhete único e corredores de ônibus. CEUs (Centro Educacional Unificado). Intervenções Bairro Legal (favelas e loteamentos). Revisão da PGV.	(com apenas 1 ano de gestão, não há dados para essa avaliação).
Recursos para investimentos urbanos e habitação	Até meados 80, abundância de recursos do BNH para habitação popular, mas nas periferias. Criação do FUNAPS <sup>24</sup> , com recursos do orçamento municipal. O BNH financia a expansão da infra-estrutura urbana.	Nada de recursos do BNH. Financiamentos do BIRD para favelas e mananciais.	Criação do FMH <sup>25</sup> com recursos do orçamento municipal para habitação. Recursos do BID para regularização de loteamentos e Cingapura.	Recursos OM. Parcerias federais (após 2003). Continuidade dos financiamentos externos (BID e BIRD).	Recursos OM. Continuidade dos financiamentos externos (BID e BIRD).
<b>Iniciativas para o centro</b>					
Planos e Propostas e iniciativas para gestão	1975-77 (Olavo Setúbal) Plano de Revitalização do centro articulado com as estações do metrô. 1978-81 (Reynaldo de Barros) Pró-Centro - conjunto de intervenções financiadas por recursos públicos, que não chegam a configurar um Plano. Concurso para urbanização do Vale do Anhangabaú <sup>26</sup> , não executado por falta de recursos. 1982-85 (Mário Covas) Primeiras idéias sobre operações urbanas e parcerias; a Luz seria uma delas, para promover um Pólo Cultural. 1986-88 (Jânio Quadros) Proposta de renovação urbana da região de Sta Efigênia até Marginais	Definição de prioridades incluindo recuperação de edifícios e adequação dos espaços públicos. Não se configura como Plano.	Criação do PROCENTRO. Concursos de projetos diversos. Solicitação de primeiro empréstimo BID (acerto no senado x dívidas do município). Maharishi Tower - apoio à proposta privada. Aceitação e reforço do papel coordenador da Associação Viva o Centro (AVC) na condução das ações.	Plano Reconstruir o Centro (área da AR-SE, março/2001) (substituído pelo Ação Centro). Programa Morar no Centro. Retomada do empréstimo BID, adequação aos objetivos urbanos e sociais da gestão e aprovação final em 2004. Implementação do programa Ação Centro e seus conselhos consultivos e participativos.	Até o início de 2005, discurso e iniciativas voltados à "recuperação" da região próxima à estação da Luz ("Nova Luz"), conhecida como "cracolândia". Proposta ao BID de alteração do contrato aprovado em 2004, reduzindo programas de HIS.
Parcerias com outros níveis de governo ou ações independentes de outras esferas	O Estado amplia e passa a implementar o projeto de Covas em 1986 <sup>27</sup> . Apesar do discurso das parcerias, tudo foi custeado pelo governo estadual	Investimentos do governo estadual continuam, sem articulação com o município.	Eventos da AVC com presença até do Presidente da República. CDHU e cortiços - com recursos estaduais e do BID. Início da formulação do Monumenta, com alguma participação do município (DPH).	Alguma articulação entre SEHAB e CDHU para o programa habitacional. Quase nenhuma para a implantação do Ação Centro.	Propostas de ações articuladas, facilitadas pelo fato de governador e prefeito serem do mesmo partido.
Recursos disponíveis e utilizados pelo município	Não identificados.	Recursos públicos do orçamento municipal (OM) e busca de recursos da iniciativa privada, via operações urbanas (OU). Utilização das Interligadas, inclusive para moradia no centro.	Alguns das OU Anhangabaú e OU Centro.	BID e orçamento municipal. Recursos federais via CAIXA e BNDES. Alguns recursos da OU Centro.	
Investimentos municipais	Setubal: intervenções ligadas às estações do metrô, mais calçadões.	Obras do Vale do Anhangabaú; reforma de vários prédios; inclusive sede da Prefeitura; Intervenção Sé-Arouche.	Não há.	Programas habitacionais (Locação Social, Bolsa Aluguel, cortiços), programas sociais, novos abrigos, etc. Reforma/restauro de edifícios públicos e obras nos espaços públicos (Pq. D. Pedro, etc).	
Legislação municipal específica	(MC) Lei da Transferência de Potencial Construtivo (LM 9725/84) - para imóveis em Z8-200, podendo ser utilizados no entorno. (MC) Criação do CONRESP (LM 10.032/85). (JQ) Desfavelamento (origem das Op. Interligadas). (JQ) Lei que autoriza desconto do IPTU - (ver na Lei de Fachadas).	OU Anhangabaú PL de Controle de Cortiços, aprovado na gestão seguinte (Lei Moura). Propostas OU Água Branca (aprovada em 1995). Decreto e PL HIS - com referência à região central. PL Contribuição de Melhoria. Proposta de ZEIS vinculada a bairros centrais com concentração de cortiços.	Procentro (1993). OU Água Branca. Lei de Fachadas (93 > 97). OU Centro.	PDE (2002). PRE Sé e Mooca (2004). Incentivos Seletivos. Vários incentivos HIS. (ver Ficha I.5.3)	Decreto de desapropriação da "Nova Luz". Lei de Incentivos Seletivos. (ver Ficha I.4.2.)
Habitação Social	Jânio Quadros - conjuntos COHAB p/ média renda nas áreas do metrô Brás. Tentativa de demolição do Edifício São Vito.	Programa de Cortiços - mutirões Celso Garcia e Madre de Deus. Desapropriação de terrenos c/ cortiços para construção.	Nenhuma ação ou iniciativa registrada.	Programa Morar no Centro. Novas formas de intervenção e linhas de atendimento. Reformas de prédios para HIS. Montagem e pré-aprovação de projeto para a União Européia.	Discurso contrário à HIS na área central.
Movimentos Sociais	Movimentos da cidade empenhados em mutirão. Encortiçados com demandas pontuais reativas a contratos.	Demandas de várias organizações por moradia no centro.	Criação da UMM (União dos Movimentos de Moradia). Ocupações de vários edifícios. Protestos contra paralisação dos mutirões do centro.	Propostas específicas para uma política no centro (Morar Perto). Forte pressão nos processos do PDE e PREs.	

<sup>24</sup> Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal.

<sup>25</sup> Fundo Municipal de Habitação

<sup>26</sup> Jorge Wilheim e Rosa Kllass foram os autores do projeto vencedor.

<sup>27</sup> KARA-JOSÉ, 2004.



# PARTE I

## Instrumentos criados para viabilizar as propostas de transformação da área central

Apresentamos nesta parte do relatório os instrumentos criados por diferentes administrações municipais de São Paulo nos últimos quinze anos com o objetivo de viabilizar investimentos e políticas coerentes com suas propostas de transformação da área central.

Trata-se de instrumentos que visaram, ou ainda visam, levantar recursos privados para a recuperação ambiental e do patrimônio histórico; a execução de infra-estrutura; a construção de equipamentos públicos; a ativação da dinâmica econômica e imobiliária da região e ainda facilitar a produção pública e privada de Habitação de Interesse Social - HIS, no centro.

Os principais instrumentos desta natureza elaborados ou implantados no período estudado e nos distritos observados foram as operações urbanas - Operação Urbana do Vale do Anhangabaú (1991), a Operação Urbana Água Branca (1993) e a Operação Urbana Centro (1997), a Lei de Fachadas (1997), a Lei de Incentivos Seletivos (2003), as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (Plano Diretor, 2002), a Lei de Dação (2001) e a Lei de Remissão (2004). Junto com as operações urbanas, apresentamos as operações interligadas, que introduziram, em 1986, a utilização do mecanismo *solo criado* na cidade de São Paulo, reaplicado nas operações elaboradas a partir da década de 90 e consolidado em vários instrumentos do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, aprovado em 2002.

Dentre os referidos instrumentos, um bloco se caracteriza mais explicitamente pelo caráter de incentivo tributário e fiscal, como é o caso da Lei de Fachadas (ficha I.3), Lei de Incentivos Seletivos (fichas I.4), Lei de Dação (ficha I.5.3) e Lei de Remissão (ficha I.5.3). As duas últimas visam reduzir o custo de produção de Habitação de Interesse Social - HIS, incluindo além de benefícios fiscais, a negociação de dívidas fiscais.

Outro bloco se caracteriza pela operacionalização do conceito *solo criado*. No caso das operações urbanas, a utilização do solo criado (outorga onerosa e transferência de potencial construtivo) dá suporte à arrecadação de recursos para realização de obras públicas, incentivo à construção e à regularização imobiliária, à recuperação do patrimônio e à ordenação urbanística. No caso das ZEIS, a isenção de outorga onerosa é utilizada como incentivo para produção de HIS e Habitação para o Mercado Popular - HMP. Por se tratar de um conceito de grande importância para formulação dos instrumentos estudados, a seguir apresentamos um panorama da introdução do *solo criado* no Brasil e em São Paulo.

### O conceito de solo criado

O mecanismo do *solo criado* está presente em quase todos os Planos Diretores realizados no Brasil após a Constituição de 1988, e é um dos aspectos mais polêmicos nos processos de elaboração dos planos.

Basicamente, solo criado é a superfície edificada que transcende a do terreno onde o edifício se apóia. Juridicamente, este conceito se fundamenta na separação entre o *direito de propriedade* exercido sobre um terreno e o *direito de construir* sobre o mesmo<sup>1</sup>. Seguindo esta lógica, o poder público assume o papel de regulamentador do direito de construir através do estabelecimento de coeficientes mínimos, básicos e máximos para as regiões da cidade, constantes na Lei de Zoneamento e/ou no Plano Diretor.

<sup>1</sup> Esta separação foi consolidada no Estatuto da Cidade (LF 10.257/2001), com a criação do *Direito de Superfície* (artigos 21 a -24). Ver ficha II.2.3 deste relatório.

A origem do solo criado remete à instituição da legislação "*plafond legal de densité - PLD*", implantada na década de 70, na França, que visava: exercer uma ação com objetivo de abaixar os níveis de preço de terrenos nos centros das aglomerações e bairros antigos; desestimular a densificação dos centros; obter recursos novos para as coletividades locais de modo a permitir-lhes desenvolver uma política de aquisições de terrenos (reservas fundiárias) (SILVA, 1996).

A adoção do conceito solo criado no Brasil está ligada a alguns fatores específicos, sendo os principais: a redução da capacidade de investimento do Estado deflagrada no final dos anos 70, em virtude da crise econômica associada ao crescimento da dívida externa; aos debates pré-constituintes em torno da Reforma Urbana, ocorridos na década de 80; e à progressiva adoção do modelo neo-liberal na gestão pública, concretizado no urbano com as parcerias entre setores público e privado, sobretudo a partir da década de 90.

Tendo em vista a redução da capacidade de investimento do Estado, os poderes públicos municipais passaram a buscar mecanismos legais para envolver recursos da iniciativa privada na promoção de empreendimentos públicos. Além do objetivo de "arrecadação", de um ponto de vista progressista tratava-se de procurar caminhos para que os custos ligados ao adensamento das cidades pudessem ser divididos com os setores que mais lucravam com o crescimento urbano. Um destes caminhos é a possibilidade de captação da mais valia resultante de operações imobiliárias, através de cobrança financeira em troca do "solo" criado. Desta forma, um proprietário ou empreendedor que queira construir uma área acima do que é permitido pelo coeficiente de aproveitamento básico da zona onde está seu terreno, deve "comprar" do poder público a área excedente - trata-se de uma "outorga onerosa do direito de construir".

Do conceito de solo criado, ou seja, da separação entre direito de propriedade e direito de construir, também se gerou a possibilidade de "transferência do direito de construir" de um terreno para outro. Este instrumento surgiu em Chicago em 1973, como forma de compensar os proprietários de imóveis tombados localizados em áreas com altos coeficientes de aproveitamento, incapacitados de utilizá-los devido ao "congelamento" do bem. Segundo a legislação criada, o proprietário poderia transferir o potencial de construção de seu imóvel (definido pelo zoneamento e impedido de construir pelo tombamento) para outro imóvel onde não existisse a limitação. Também era permitida a venda do potencial virtual para terceiros<sup>2</sup>.

A primeira formulação legal do instrumento solo criado no Brasil foi feita em 1977, pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - CNPU, mas não chegou a ser implementada, por falta de apoio político do governo federal. Depois disso, vários projetos chegaram a ser elaborados para sua institucionalização, em várias cidades, igualmente imersos em controvérsias sobre a natureza jurídica da cobrança e sua constitucionalidade. (SILVA, 1996).

Como forma de dar suporte para o debate corrente no país e fortalecer os planos de institucionalização, foi organizado em 1977 pelo CEPAM (órgão de apoio às administrações municipais paulistas), um congresso sobre o solo criado na cidade de Embu, reunindo urbanistas e juristas, do qual resultou a "Carta do Embu". Dentre as considerações documentadas na Carta, consta a afirmação sempre citada pelos estudiosos do instrumento: "*admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado por solo adicional*". (SILVA, 1996) Tais compensações poderiam ser desde a expansão da infra-estrutura urbana a fim de atender ao adensamento ocasionado pelo acréscimo construtivo, como a construção de equipamentos públicos e áreas verdes. Esta citação levanta um aspecto muito importante no debate existente sobre o solo criado, pois explicita o caráter de ônus, e não de tributo, da outorga onerosa do direito de construir.

Em 2001, o solo criado foi regulamentado em esfera federal em instrumentos afirmados pelo Estatuto da Cidade (LF 10.257/2001), de 10 de julho de 2001, mas deve ser objeto de regulamentações específicas nos Planos Diretores elaborados pelos municípios, que definem coeficientes básicos, máximos, áreas computáveis nos cálculos de coeficientes e fórmulas de cálculo das contrapartidas financeiras a serem pagas pelos empreendedores.

---

<sup>2</sup> POLIS; CAIXA; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002.

## O Solo Criado em São Paulo

Em São Paulo, a implementação do solo criado foi mencionada pela primeira vez em 1976, no governo de Olavo Setúbal<sup>3</sup>, como forma de "eliminar o valor diferenciado dos terrenos em função de dispositivos legais, preservar áreas verdes e de proteção aos mananciais e ao meio ambiente, preservar edificações de valor histórico e obter recursos para a manutenção da cidade, que seriam gerados pelo dinamismo de sua própria economia interna".<sup>4</sup> Ainda na gestão Setúbal, a utilização pontual do instrumento foi sugerida pelos arquitetos Benedito Lima de Toledo e Carlos Lemos, envolvidos com o cadastramento de bens culturais da área central, realizado para a Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP (atual Secretaria de Planejamento Urbano - SEMPLA), da Prefeitura Municipal de São Paulo em 1977, como "*forma de esvaziamento das pressões econômicas que afetavam a existência de antigas edificações paulistanas*".<sup>5</sup>

Somente em 1984, durante a gestão de Mário Covas na prefeitura (1983-1985) é que foi de fato aprovada uma lei específica para implementação do mecanismo de transferência do direito de construir na cidade de São Paulo, embora atrelada exclusivamente à preservação de imóveis tombados. Assim como em Chicago, a promulgação da Lei de Transferência do Potencial Construtivo (LM 9.725/1984) foi uma tentativa de proteger as edificações de interesse histórico da ação de seus proprietários particulares e, ao mesmo tempo, compensá-los pelos prejuízos imobiliários decorrentes da obrigatoriedade de preservação, instituída pelo tombamento. O projeto dispunha sobre a comercialização do potencial construtivo não utilizado de imóveis preservados como Z8-200 e sua transferência para outros, localizados no perímetro circundante ao imóvel preservado. No entanto, apesar da Lei visar um maior comprometimento dos agentes privados na preservação dos imóveis, esta mobilização não chegou a se efetivar. Por um lado, porque as áreas lindeiras à Z8-200 já possuíam um alto coeficiente de aproveitamento do solo, não despertando assim o interesse pela aquisição. E, por outro, porque, comparativamente, outros instrumentos que seriam lançados nos anos seguintes, como as Operações Interligadas, seriam muito mais atrativos para o capital imobiliário que, desinteressado pela região central, desejava a flexibilização da legislação urbanística em outras áreas da cidade (KARA-JOSÉ, 2005). Esta medida, embora ainda tímida em relação ao que aconteceria nos anos seguintes, simbolizou o início da flexibilização da legislação urbanística de São Paulo que vinha sendo estudada e proposta no Plano Diretor 1985-2000, então em elaboração. Neste plano, não aprovado, também foi proposta a realização de ações denominadas de "operações urbanas". Tendo em vista as limitações orçamentárias do poder público para atuar na urbanização da cidade, estas operações instituiriam a parceria entre poder público e capital privado como forma de minimizar os gastos públicos.

A proposta de parceria entre setor público e privado começaria a ser incentivada com maior ênfase na gestão de Jânio Quadros (1986-1988). Um dos primeiros sinais foi a criação da LM 10.598/1988, concedendo descontos no imposto predial para proprietários que restaurassem seus imóveis localizados em um perímetro delineado no centro histórico (prerrogativa para criação da Lei de Fachadas, em 1997, descrita na ficha I.3). O verdadeiro impulso às parcerias e à utilização do solo criado viria, no entanto, com a criação do instrumento Operações Interligadas, lançado por Jânio em 1986.

A Lei das Operações Interligadas teve como origem a chamada Lei do Desfavelamento (LM 10.209/1986) que concedia aos proprietários de terras ocupadas por favelas a oportunidade de executar, em suas propriedades, obras com características diferentes das permitidas pela Lei de Zoneamento, desde que se obrigassem a doar à prefeitura unidades habitacionais para abrigar a população favelada. Segundo alguns críticos, esta versão do mecanismo do solo criado contrariava àquela apregoada nos debates da Reforma Urbana, pois os recursos arrecadados não correspondiam aos benefícios atribuídos aos proponentes. A fórmula de cálculo (apresentada na ficha I.2.1), mas especialmente as negociações das contrapartidas, acabou determinando valores menores do que os benefícios obtidos.

Na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), o solo criado entraria em pauta por diversas frentes. Segundo os preceitos estabelecidos na Constituição de 1988, seria introduzindo no Plano Diretor encaminhado à Câmara em 1991, e

<sup>3</sup>A elaboração das políticas urbanas do município durante a gestão de Olavo Setúbal (1975 a 1979) esteve a cargo do arquiteto Cândido Malta, então coordenador da Coordenadoria Geral de Planejamento de São Paulo (atual SEMPLA) e de Ernest Mange, presidente da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB.

<sup>4</sup> Folha de São Paulo, 25/03/76. - "Um novo solo para a cidade". In Coleção Dossiê: Plano Diretor do Município de São Paulo. Vol.IX. FAUUSP-CESAD, outubro 1991. Apud POLIS; CAIXA; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002, p.66.

<sup>5</sup> RODRIGUES, 2000, p.83.

fundamentaria a elaboração de cinco propostas de operação urbana: Operações Urbanas Anhangabaú, Água Branca, Água Espraiada, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis. As Operações Urbanas Anhangabaú e Água Branca se localizavam na área central. As Operações Interligadas sofreram algumas modificações e foram potencializadas como forma de arrecadar recursos para a política habitacional.<sup>6</sup>

No Plano Diretor apresentado à Câmara em 1991 foi proposta a adoção de um coeficiente de aproveitamento único para a cidade toda, limitando a área construída a uma vez a área do terreno, ao mesmo tempo em que introduzia o solo criado, para arrecadar recursos através da venda de potencial construtivo adicional. Este aspecto foi causador de grande polêmica na elaboração do Plano, objeto de debate com o empresariado, devido à obrigatoriedade de pagar por CA. Nas leis de zoneamento existentes, o poder público sempre atribuiu o direito de construir gratuitamente, com a justificativa da capacidade da infra-estrutura existente e sob reconhecidas pressões de proprietários locais ou promotores imobiliários; a cobrança por esta possibilidade acabou resultando num dos principais motivos para que a lei do Plano Diretor não fosse aprovada, devido à grande pressão do setor imobiliário.

Paralelamente à elaboração do Plano foram delineadas as operações urbanas, das quais apenas a Operação Anhangabaú saiu do papel naquela época. As Operações Água Branca, Água Espraiada, Faria Lima-Berrini seriam implementadas nas gestões seguintes.

O mecanismo das operações urbanas é semelhante aos das Operações Interligadas no tocante à venda de área a ser construída acima do permitido e de outras exceções. As principais diferenças são que as concessões estabelecidas por uma operação urbana se restringem a um território previamente delimitado e que para cada uma são definidas as exceções específicas permitidas. Algumas delas, como é o caso da OU Anhangabaú (ficha I.2.2) e da Água Branca (ficha I.2.3), apresentam já no projeto de lei um programa de utilização dos recursos arrecadados, contendo uma lista de obras e de serviços a serem realizados dentro da área definida pelo instrumento.

A Operação Urbana Anhangabaú foi elaborada num contexto de debate sobre a revitalização do centro e planejada para ter apenas três anos de vigência. Na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), quando o debate sobre os "rumos do centro" passou a ser fomentado pela atuação de entidades da sociedade civil como a Associação Viva o Centro,<sup>7</sup> esta Operação foi ampliada para Operação Urbana Centro (ficha I.2.4), aprovada em 1997. Enquanto a OU Anhangabaú se estruturava em torno de um programa de obras a serem executadas com os recursos arrecadados, a OU Centro, ainda vigente, se destaca pelo seu caráter mais voltado para atrair o interesse imobiliário (conforme descrito nas fichas apresentadas em seguida).

A Operação Urbana Água Branca foi instituída em 1995, durante a gestão administrativa de Paulo Maluf (1993-1996). Assim como a OU Anhangabaú (lançada alguns anos antes), esta também visa arrecadar recursos para a realização de um pacote de obras, especialmente de infra-estrutura. As obras, principalmente de drenagem, deveriam colaborar para a valorização de uma área com grande número de terrenos vagos e subutilizados.

No Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado em 2002, após árduas negociações, foram determinados os coeficientes básicos de aproveitamento de 1 a 2,5, dependendo da região da cidade. O solo criado aparece de várias formas: nas Operações Urbanas Consorciadas (ficha II.2.8), instrumento que engloba e dá alguns procedimentos de regulamentação para as operações urbanas já existentes, e cria outras; no instrumento Outorga Onerosa (ficha II.2.6), que passa a valer para a cidade toda, não apenas restrita às áreas de Operação Urbana; no de Transferência do Direito de Construir (ficha II.2.7), também válido para todo o território do município; nas áreas delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (ficha I.5.2), nas quais a outorga onerosa é gratuita nos imóveis onde incide a obrigatoriedade de construção da porcentagem mínima de HIS e de HMP; nas Áreas de Intervenções Urbanas e em áreas de Projetos Estratégicos.

A seguir, apresentamos as fichas de descrição individual dos instrumentos Operações Interligadas; Operações Urbanas - Operação Urbana do Vale do Anhangabaú; a Operação Urbana Água Branca e a Operação Urbana Centro; a Lei de Fachadas; a Lei de Incentivos Seletivos; as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; a Lei de Remissão e a Lei de Dação. As informações nelas constantes fundamentarão as análises cruzadas a serem realizadas nos relatórios 2 e 3 da pesquisa.

<sup>6</sup> Sobre esta temática, ver BONDUKI, 2000.

<sup>7</sup> Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), fundada em 1991, que reúne empresários situados no centro, a maior parte proprietários de imóveis; é coordenada pelo Banco de Boston.

## I.1

# Operações Urbanas

### I.1.1

## Operação Interligada

### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

#### 1. Contexto

As Operações Interligadas (LM 10.209/86) tiveram origem com a Lei do Desfavelamento, criada em 1986, durante a gestão do prefeito de Jânio Quadros na Prefeitura Municipal de São Paulo. Foi a primeira experiência de porte que utilizou o mecanismo "solo criado" em São Paulo, utilizado como forma de se promover a construção de Habitação de Interesse Social. Tratava-se de um momento histórico, político e econômico peculiar: vésperas da Constituição Federal de 1988; falência do Sistema Financeiro de Habitação (FSH) e extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH); recessão da década de 80 - perda da capacidade própria de financiamento da municipalidade de São Paulo a partir de 1983 -, o que abriu o campo para as parcerias público/privado como caminho para socorrer as finanças municipais.

Além destes fatores estruturais, a derrogação pontual da Lei de Zoneamento, na forma de benefícios para os empreendedores imobiliários, foi também, na época, uma resposta do Prefeito à grande pressão deste setor (Secovi, Embraesp, Creci), afetado pela conjuntura econômica da década de 80. Outra frente de pressão vinha do Banco Mundial, então financiador do Geprocav - Grupo Executivo dos Programas de Canalização dos Córregos e Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social dos Fundos de Vale, a fim de que a Prefeitura tomasse providências para a remoção das favelas localizadas nas margens de rios e córregos então sendo retificados e canalizados.

#### 2. Objeto (LM 10.209/86 - Art. 1º)

*"Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto nesta lei".*

Os proprietários de imóveis não ocupados por favelas também puderam se utilizar da Lei, desde que se obrigassem a construir e a doar ao poder público Habitações de Interesse Social - HIS. Após mudanças na sua regulamentação (LM 11.773/95), ao invés de construir unidades habitacionais, os empreendedores puderam repassar a contrapartida em espécie para a PMSP.

#### 3. Objetivos explícitos

Promover remoção de favelas de algumas áreas da cidade e construção de Habitação de Interesse Social para famílias faveladas.

#### 4. Perímetro de aplicação (LM 11.773/95)

A cidade toda, com algumas exceções: áreas de proteção ambiental, de mananciais; imóveis situados nas Zonas de uso de Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z8-100, Z8-200; aqueles situados nos corredores de uso especial lindeiros à zona de uso Z1, desde que prevejam a superação em mais de 20% do gabarito de altura fixado para o corredor.

#### 5. Regulamentação (cronologia)

- Lei do Desfavelamento - Lei Municipal nº 10.209/86
- Decreto Municipal nº 26.913/88 - Regulamentação: permite a contratação do FUNAPS ou da COHAB para coordenar a execução das obras habitacionais e de infra-estrutura
- Editais de chamamento às propostas para utilização das operações, publicados no Diário Oficial<sup>25</sup>
- Lei Municipal nº 11.426/93 - Alteração: o Executivo é obrigado a encaminhar a proposta de operação interligada, que antes ficava limitada à CNLU/SEMPRA, para a aprovação pela Câmara dos Vereadores
- Lei Municipal nº 11.773/95 - institui o programa “Direito à Moradia” e vincula o destino do valor da contrapartida ao Fundo Municipal da Habitação. A responsabilidade da construção de Habitações de Interesse Social passa para o poder público, que recebe a contrapartida em dinheiro. Com isso, ampliou-se a liberdade de atuação do poder executivo quanto à destinação desses recursos que antes eram necessariamente prestados em unidades habitacionais
- O Ministério Público de São Paulo ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN, em face da LM 11.773/95, perante o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado, justificada pela afronta a ditames constitucionais - estaduais e federais. No ano de 1998, foi concedida medida liminar na mencionada ação, suspendendo os efeitos da LM 11.773/95, sob a alegação de sua inconstitucionalidade. Todas as obras e processos já aprovados foram paralisados, pelo menos, até final do julgamento da ADIN

A Lei foi suspensa definitivamente em 2000, foram liberadas apenas as operações interligadas já em andamento, bem como todas aquelas que possuíam Termos de Compromisso assinados com SEMPLA, sendo desconsideradas as apenas protocoladas

- CPI aberta pela Câmara em 2001, concluída em 2002, questionando regularidade do procedimento administrativo, do valor da contrapartida financeira devida pelo beneficiário à PMSP e da destinação dos recursos obtidos

#### 6. Operacionalização

##### 6.1 Mecanismos

Os proprietários de terrenos ocupados por favelas e núcleos poderão obter licença da PMSP para modificar índices e parâmetros de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, desde que se obriguem a construir e doar para a PMSP Habitações de Interesse Social, destinada à população favelada (com renda de 0 a 5 salários mínimos). Caso no terreno objeto do plano não exista favela, poderá envolver favela situada em terreno de domínio público. A ação é restrita ao lote objeto da intervenção.

##### 6.2 Critérios urbanísticos (LM 11.773/95, Art. 9º, inciso II)

- Obediência aos objetivos e diretrizes gerais do Plano Diretor;
- Limite máximo de 4,0 para o coeficiente de aproveitamento e de 80% para a taxa de ocupação;
- Observação quanto ao impacto na capacidade viária do entorno, à qualidade ambiental e à paisagem urbana;
- Observação à regulamentação vigente de Relatório de Impacto de Vizinhança - RIVI.

---

<sup>25</sup> Conforme mencionado em PMSP/Câmara Municipal. 2001, p.14. Ao todo foram publicados seis editais.

### 6.3 Critérios para cálculo de contrapartida financeira

Cabia à Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU - fixar o método de avaliação do imóvel a fim de se determinar o valor do benefício econômico obtido e assim chegar ao valor da contrapartida financeira. No início da aplicação da Lei, embora não registrado em seu texto, definia-se como critério que as contrapartidas não podiam ser inferiores a 50% do valor do benefício econômico a ser obtido pelo proponente.

Os critérios para cálculo da contrapartida sempre foram nebulosos e somente na LM 11.773/95 foram devidamente explicitados. Com a LM 11.773/95, o valor da contrapartida, a ser prestado em moeda corrente, não poderia ser inferior a 60% do valor do benefício e nem ao equivalente a 5 unidades de HIS. Poderia ser exigido do proprietário do imóvel a realização de obras de adequação da infra-estrutura, incluindo-se, quando necessário, modificações no sistema viário, visando controlar o impacto resultante da alteração dos índices urbanísticos e das normas de uso e ocupação do solo, no entorno do empreendimento a ser construído (LM 11.887/95, Art. 9, parágrafo 1º).

#### Critérios de Avaliação do Benefício Econômico

Inicialmente, foram estabelecidos três critérios para avaliação do benefício econômico, sendo eles:

**a) Critério da valorização do terreno (LM 11.773/95, Anexo XI)**

Por esse critério, o benefício econômico seria igual a uma porcentagem de valorização do terreno decorrente da alteração dos índices urbanísticos, segundo a seguinte expressão matemática:

$$B = (vt2 - vt1) At$$

Onde:

B = Benefício econômico expresso em moeda corrente nacional.

Vt2 = Valor de mercado do m<sup>2</sup> de terreno expresso em moeda corrente após a mudança dos índices urbanísticos.

Vt1 = Valor de mercado do m<sup>2</sup> de terreno em moeda corrente antes da concessão dos benefícios.

At = Área do terreno em m<sup>2</sup> para o qual é solicitado o benefício.

**b) Critério do terreno virtual (solo criado) (LM 11.773/95, Anexo XI)**

Baseia-se no valor de mercado e no seu potencial construtivo permitido pela legislação em vigor. Parte da hipótese de que o proprietário do terreno a ser beneficiado teria a possibilidade de adquirir um terreno vizinho ao seu, com a metragem quadrada necessária para comportar o aumento da área construída de seu empreendimento, segundo a seguinte expressão matemática:

$$B = (Aa \times vt1 \times Fd) / Cap$$

Onde:

B = Benefício econômico expresso em moeda corrente nacional.

Aa = Área adicional expressa em m<sup>2</sup>, que é a diferença entre a área construída total do empreendimento após a concessão do benefício urbanístico e a área que poderia ser construída se aplicada à legislação de uso e ocupação do solo.

Vt1 = Valor de mercado atual do m<sup>2</sup> do terreno objeto da alteração dos índices urbanísticos, expressos em moeda corrente.

Fd = "Fator desvalorizante" variável expressa em porcentagem, por tratar-se de terreno "virtual" onde o aproveitamento seria menor que o de um terreno real, com térreo dobrado, maior testada, etc. Usualmente, calcula-se essa desvalorização em torno de 0,7 ou 30%, podendo ser menor em função do número de benefícios solicitados, da disponibilidade de terrenos "reais" no entorno e do tamanho do terreno objeto da proposta.

Cap = Coeficiente de aproveitamento da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo para o uso do objeto da proposta.

No cálculo desse critério também tinham influência fatores como: a localização do empreendimento, o uso do solo, a oferta de terreno nas imediações, o impacto imobiliário e urbanístico, etc.

### c) Critério do empreendimento global

Resultante de uma análise do custo da construção e da rentabilidade esperada com sua consequente valorização, visava avaliar o lucro adicional imobiliário alcançado pela construção. Esse critério parte da composição dos preços do produto imobiliário, combinando custo com a rentabilidade esperada na operação. Havia outros fatores que eram levados em conta para tal avaliação, como: a área do terreno, o valor do m<sup>2</sup> do terreno, o custo da obra, o investimento que o empreendimento exigia, etc. Este critério tinha como parâmetro, a especulação do mercado imobiliário, mas não levou em consideração as mudanças que ocorriam no uso ou na localização da obra.

Desde o início das atividades das operações interligadas, os critérios eram estabelecidos em editais e em seguida, pela LM 11.773/95. Os primeiros editais recomendavam o uso destes três critérios no cálculo do benefício econômico, sendo este estimado em função da média entre os três valores obtidos. Como ocorreram discrepâncias muito grandes entre o último critério e os dois primeiros, o critério do empreendimento global foi logo abandonado, apesar de mais favorável à Prefeitura. O critério do terreno virtual também foi progressivamente descartado para aplicar-se exclusivamente às derrogações relativas ao aumento da área construída e não ao uso ou outras alterações, restando apenas o critério da valorização do terreno. A própria lei previa a mudança na fórmula de cálculo, ao apresentar os critérios da seguinte forma: *"A seguir serão apresentados os critérios mais usuais. Outros poderão ser utilizados, dependendo da especificidade de cada caso".*

Conforme relatado por um dos depoentes da CPI das Operações Interligadas, após a determinação técnica do valor a ser pago como contrapartida, existia ainda uma "negociação" entre Prefeitura e proprietário, diminuindo este valor para aproximadamente 70% do definido pelos cálculos anteriores (CPI).

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

**Secretaria de Planejamento - SEMPLA**

Responsável pela gestão da Operação Interligada

**Grupo Técnico de Trabalho - GTT**

Formado por arquitetos do DEPLANO, instruía as propostas encaminhadas para a CNLU, após análise dos aspectos urbanísticos: levantamento e análise da situação urbana do terreno, do entorno, da largura da via, da infra-estrutura existente, do sistema viário, e de demais aspectos da infra-estrutura urbana. Também era definido o raio de impacto do empreendimento. Com os dados levantados era elaborado um relatório técnico onde constavam todas as condições físicas, e os pareceres dos técnicos.

**Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU**

Responsável pela aprovação ou deferimento dos pedidos e por fixar o valor das contrapartidas. Presidida pela SEMPLA. Composta em sua maioria por representantes indicados por órgãos do governo municipal, sendo 14 representantes da Prefeitura e 09 de outros segmentos da sociedade civil, sendo:

Representantes indicados por órgãos do governo municipal: 03 da Secretaria Municipal de Planejamento; 01 da Secretaria dos Negócios Jurídicos; 01 da Secretaria das Administrações Regionais; 01 da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano; 01 da Secretaria das Finanças; 01 da Secretaria das Vias Públicas; 01 da Secretaria Municipal de Transportes; 01 da Secretaria do Bem Estar Social; 01 da Secretaria de Serviços e Obras; 01 da Secretaria do Governo Municipal; 02 designados pelo prefeito, escolhidos entre pessoas com experiência em planejamento.

Representantes da sociedade civil: 01 do Instituto de Engenharia de São Paulo; 01 do Instituto dos Arquitetos do Brasil - Seção São Paulo; 01 do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos; 01 do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, locação e Administração de Imóveis de São Paulo; 01 do Conselho Coordenador das Associações de Moradores; 01 da Federação do Comércio do Estado de São Paulo; 01 da Central Única dos Trabalhadores

- CUT; 01 da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP; 01 do Sindicato das Indústrias da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo.

### Procedimentos de análise e aprovação das propostas

1. Após protocoladas, as solicitações de benefícios eram encaminhadas para o Jurídico da SEMPLA, que analisava toda a documentação.
2. Realização de avaliação urbanística pelo Grupo de Técnico de Trabalho e encaminhamento de processo à CNLU. Dificilmente os pedidos nesta fase eram indeferidos, e quando eram, a justificativa mais freqüente era a insuficiência da capacidade viária em relação ao porte do empreendimento.
3. Avaliação da valorização do imóvel decorrente das alterações urbanísticas. Essa avaliação era efetuada por empresas de engenharia e avaliações, cadastradas e credenciadas por SEMPLA, contratadas diretamente pelo proprietário.
4. Avaliação da contrapartida, feita pela CNLU.
5. Emissão de Certidão, assinada pela SEMPLA, declarando as modificações dos índices e características de uso e ocupação do solo ao proprietário do(s) terreno(s) objeto(s) do plano.
6. Pagamento da contrapartida, encaminhada para o FMH, para ser aplicada no programa "Direito à Moradia".
7. Fiscalização se o empreendimento seguiu o que foi aprovado e emissão do Certificado de Conclusão da Obra pela SEMPLA.

## 2. Gestão dos recursos

A partir da LM de 1995, os recursos arrecadados pela SF deveriam ser transferidos para o Fundo Municipal de Habitação - FMH, gerido pela SEHAB. A SEMPLA era responsável pela verificação do recolhimento e da transferência dos recursos arrecadados, bem como da sua aplicação junto à SEHAB.

### C) RESULTADOS ALCANÇADOS<sup>26</sup>

#### 1. Processos

Segundo o *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas*, foram abertos 843 processos para aplicação das Operações Interligadas, sendo que destes apenas 313<sup>27</sup> foram concluídos ou tiveram Termos de Compromisso firmados. Dos Termos de Compromisso, 126 (41%) obedecem aos parâmetros da LM 10.209/86 e 187 (59%) fundamentam-se na LM 11.773/95.

Após a Lei de 1995, a contrapartida deixou de ser a construção direta de HIS pelo proponente, que passa a depositar o valor no FMH. Esta mudança dificultou o acompanhamento da produção de HIS pela SEMPLA, já que dependia dos relatórios de SEHAB, não realizados.

Principais exceções solicitadas por empreendedores imobiliários:

- Aumento do coeficiente de aproveitamento, limitado a 4,0;

<sup>26</sup> Segundo relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Intersecretarial nº 047/97 SEMPLA/SEHAB, com o objetivo de: "a) levantar e propor medidas operacionalizadoras, bem como solução para os casos pendentes de Operações Interligadas protocoladas com base na LM 10.209/86 e b) levantar a situação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação - FMH, advindos das Operações Interligadas aprovadas com base na LM 11.773/95". PMSP/Câmara Municipal, 2001. p. 235. op. cit.

<sup>27</sup> Neste mesmo relatório - o documento com maior número de informações sobre as OI encontrado durante a pesquisa - verificamos, entretanto, um desencontro nos dados sobre o número total de Termos de Compromisso firmados. Numa descrição mais detalhada, o número total de Termos aparece como 363, conforme se poderá verificar na tabela apresentada adiante.

- Isenção da exigência de círculos de lazer nos conjuntos residenciais R3<sup>28</sup>;
- Permissão de usos não conformes;
- Remembramento de lotes integrantes de corredor com lotes pertencentes à zona de uso lindéira;
- Dispensa da exigência da distância mínima entre postos de serviço e abastecimento de veículos.

## 2. Recursos financeiros mobilizados

Contrapartida resultante dos 313 Termos de Compromisso quitados: US\$ 122.498.608,84, quantia suficiente para a construção de 11.102 Habitações de Interesse Social - HIS, considerando-se o valor de cada unidade em aproximadamente US\$ 11.033,00.

**Tabela 2 - Análise dos resultados das Operações Interligadas (1986 - 1998)**

	Nº total de termos de compromisso firmados	Termos de compromisso quitados	UH previstas para os termos quitados	Valores correspondentes arrecadados (US\$)	UH concluídas (até 1998)	UH em conclusão ou em construção (1998)	Valor efetivamente aplicado na construção de UH (US\$)
LM 10.209/86 (contrapartida em construção)	126	76	4.927	38.750.117,67	3.448	1.575	
LM 11.773/95 (contrapartida financeira)	237	227	5.811	78.988.810,21	0	0	
<b>Total</b>	<b>363</b>	<b>303</b>	<b>10.738</b>	<b>122.498.608,84</b>	<b>3.448</b>	<b>1.575</b>	<b>22.000.000</b>

Fonte: SÃO PAULO (município). *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas (LM 10.209/86 E LM 11.426/93) realizadas no município de São Paulo desde a promulgação da LM 10.209/86*, 2001.

Até meados de 1998, os US\$ 78.988.810,21 arrecadados sob a LM 11.773/95 não haviam gerado a construção uma única HIS. Assim, o referido relatório aponta no sentido de que durante as gestões dos anos de 1995, 1996, 1997 e 1998, a receita oriunda das contrapartidas pagas nos termos da LM 11.773/95, que instituiu o chamado Programa de Direito à Moradia, não foi aplicada na construção de HIS.

Dos US\$ 122.498.608,84 arrecadados durante os doze anos em que vigeram as LM 10.2109/86 e 11.773/95 (1986 a 1998), apenas a quantia aproximada de US\$ 22 milhões de dólares foi efetivamente aplicada na construção de HIS, sendo que mais da metade da receita gerada, não foi aplicada na atividade específica que a lei determinava, ou seja, na construção de moradias populares.

Além disto, boa parte dos recursos arrecadados pela SF não havia sido repassada para o FMH, conforme demonstra o parágrafo abaixo:

*"o montante total, aproximadamente US\$ 78,4 milhões de dólares (67%), corresponde ao valor cujo repasse ao Fundo Municipal de Habitação (FMH) compete à Secretaria de Finanças, como determina o Artigo 4º da LM 11.773/95, que ainda não foi efetuado" (volume 26, páginas 6107/6146).*

## 3. Localização dos empreendimentos

Localização da maior parte das operações no centro expandido: setor sudoeste (Av. Paulista, Faria Lima, Vila Nova Conceição, Av. Juscelino Kubitschek, Marginal Pinheiros e Paraisópolis) e no uso residencial vertical (Higienópolis, Moema, Vila Nova Conceição, Vila Clementino, Itaim, Vila Mariana, Jd. Paulista, Campo Belo).

<sup>28</sup> R3 - Categoria de uso residencial (Conjuntos Habitacionais)

As construções comerciais concentraram-se na Marginal Pinheiros, e com áreas muito elevadas (acima de 15.000m<sup>2</sup> - megaprojetos). Os Conjuntos Habitacionais produzidos como contrapartida foram construídos na periferia.

### PRINCIPAIS QUESTÕES JÁ LEVANTADAS

- Ao destinar recursos para construção de HIS sem onerar o orçamento municipal, o mecanismo das OI legitima a derrogação do zoneamento sem consulta à Câmara Municipal (Van Wilderode, 1994).
- Segundo o texto da CPI, as OI foram objeto de inúmeros ataques e críticas, pelos mais variados motivos: por terem sido aprovadas por decurso de prazo; por *"detonarem"* a legislação de zoneamento; ou, pior ainda, por tornarem as disposições legais vigentes *"objeto negociável"*.
- As análises de impacto urbano eram muito limitadas (raio de impacto subdimensionado, etc.) em relação ao que de fato ocorria (Malta, 2001). Desta forma, segundo o urbanista Cândido Malta, ex-coordenador da Coordenadoria Geral de Planejamento (atual SEMPLA), agrava o problema crítico da cidade, que é de circulação. *"É um absurdo por si imaginar que a contrapartida da habitação popular vai ser suficiente para compensar esse malefício que ela produz, que de modo algum compensa"* (Malta, 2001:24). Ainda segundo Malta, a OI era boa para incorporadores, construtores, empreendedores imobiliários, ou grandes empresas de um modo geral; e ruim para a cidade, pela subversão da lei de zoneamento e pela desordem decorrente da falta de planejamento.
- Ainda segundo o depoimento de Malta para a CPI, a representatividade dentro da CNLU era desequilibrada, favorecendo os interesses dos empreendedores privados e do mercado imobiliário, detentores da maior parte das cadeiras delegadas à sociedade civil.
- O uso do instrumento variou de gestão para gestão, conforme a orientação política. *"Enquanto na administração Jânio Quadros um instrumento como de OI era associado à idéia de desfavelamento de áreas nobres e consolidadas de SP, liberando espaços para o mercado imobiliário, na administração de Luiza Erundina, o uso do mesmo instrumento se baseava na preocupação com as situações contingentes de perigo imediato de vida da população moradora de habitações sub-normais, favelas e cortiços"* (Piccini, 2004: 124).
- Também é possível verificar a diferença de posturas em relação à utilização do instrumento no episódio do Shopping West Plaza, analisado pelo economista Paulo Sandroni, que, além de pesquisador sobre o instrumento, fez parte da gestão de Luíza Erundina. A solicitação para a construção do shopping center foi aprovada durante a gestão de Jânio Quadros. Conforme descreve Sandroni, com os benefícios da OI, uma construção que poderia chegar a no máximo 18.000 m<sup>2</sup>, divididos em três quadras diferentes, obteve o direito de construir 54.000 m<sup>2</sup>, devendo pagar em contrapartida o equivalente a 475 unidades de HIS. Na gestão de Luíza Erundina - seguinte à de Jânio - , os empreendedores, alegando motivos de segurança, solicitaram permissão para construir passarelas sobre a avenida que separava os três blocos do Shopping. A nova administração viu no pedido motivo para se reconsiderar o caso na sua totalidade, pois, apesar de não poder deliberar sobre o que já fora aprovado, considerava que a contrapartida inicial havia sido muito baixa diante dos benefícios recebidos, que permitiram, inclusive, a construção de uma volumetria excessiva e inadequada para o local. Ao rever a proposta, o poder público considerou para novos cálculos, além do espaço aéreo (susceptível de outorga onerosa) a ser ocupado pelas passarelas sobre a rua, também a articulação que as passarelas viabilizaram ao unir os três blocos e praticamente transformar os três terrenos em um só. Com o novo cálculo, o empreendedor teve que pagar, somente pelas passarelas, o equivalente à 335 HIS, que somadas às 475 HIS iniciais, proporcionaram uma quantidade de 810 unidades. Desta forma, com a segunda etapa do projeto, o poder público de certa forma recuperou o que não havia arrecadado na primeira etapa (Sandroni, 2001: 50 - 52).
- Dentre as conclusões da CPI das Operações Interligadas, destacam-se que:
  - as contrapartidas não foram inteiramente destinadas para HIS, já que nem sempre os valores recolhidos pela SF foram repassados totalmente para o FMH.

- as principais irregularidades identificadas pela CPI foram: construções irregulares, com metragem maior que a permitida; subestimação do cálculo das contrapartidas; habitações entregues inacabadas e com área menor que a acordada, ou entregues a pessoas que não eram moradores de favelas ou núcleos.
- a ausência de um método objetivo e seguro para garantir a correção no cálculo do valor da contrapartida deu margens para corrupção no interior da máquina administrativa. De acordo com o relatório da CPI, *"tal fluidez abriu espaço para a indevida atuação discricionária do órgão administrativo que (...) promovia uma negociação com o particular para a definição do valor final da contrapartida. É absolutamente pacífico que o Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio Público rejeite qualquer concessão dada ao particular que não seja fundamentada em lei"*
- com as OI, "evidencia-se a lesão ao interesse público e ao erário, haja vista a ausência, ou no mínimo, confusa regulamentação de critérios para fixação das contrapartidas financeiras, tendo em conta que, principalmente nos mega-empreendimentos, permitiu-se construir fora dos padrões de uso e ocupação do solo, ensejando enorme impacto urbanístico, sobretudo representado pelo adensamento do volume de tráfego, sem que o particular que se beneficiou economicamente, contribuísse, na forma idealizada pela LM 11.773/95, para que, parte de seu lucro fosse canalizado para resolução de outro grave problema social que aflige o espaço urbano de metrópoles como São Paulo, ou seja, a enorme quantidade de moradias em condições sub-humana" (CPI, p.80).
- "torna-se cristalina a ocorrência de desvio de poder tanto por ação (na concessão de licenças referentes às Operações Interligadas), como por omissão (na ausência de fiscalização que permitiu a ocorrência de edificações em desacordo com as licenças concedidas)" (CPI, p.98).
- tendo em vista o exposto pelo Estatuto da Cidade, as Operações Interligadas não somente não condicionaram o exercício da propriedade à sua função social, mas permitiram seu exercício de forma contrária à função social, de modo extremamente danoso ao meio ambiente urbano e comprometendo a realização de um planejamento urbano que atendesse às diretrizes constitucionais (CPI, p.104).

## I.1.2

### Operação Urbana Anhangabaú

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A Operação Urbana Anhangabaú foi instituída em 1991, durante a gestão municipal da Prefeita Luisa Erundina (1989 - 1992) e teve duração de três anos, conforme previsto em Lei. Foi a primeira operação desta natureza a ser desenvolvida nos termos do artigo 152 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que permite a Prefeitura obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos através de Operações Urbanas.

Frente à falta de recursos para terminar as obras do túnel sob o Vale do Anhangabaú, iniciada na gestão de Jânio Quadros (1986 - 1988), e, à proposta de realização do projeto de macro-drenagem no local, a Prefeitura buscou arrecadar recursos através da instituição desta Operação Urbana de forma a cobrir o custo das obras.

Passados os 3 anos de vigência prevista, a Prefeitura, já na gestão do Prefeito Paulo Maluf (1993 - 1996), iniciou um processo de avaliação dos resultados e de revisão da Lei (Ordem Interna nº: 30/1993), no mesmo ano em que elaborou a Operação Urbana Centro (aprovada apenas em 1997), que ampliou os benefícios e a área de abrangência da Anhangabaú, e que recebeu os recursos restantes no caixa do instrumento extinto.

##### 2. Objeto

"Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação".

Apresenta o seguinte Programa de Obras a serem realizadas com os recursos arrecadados:

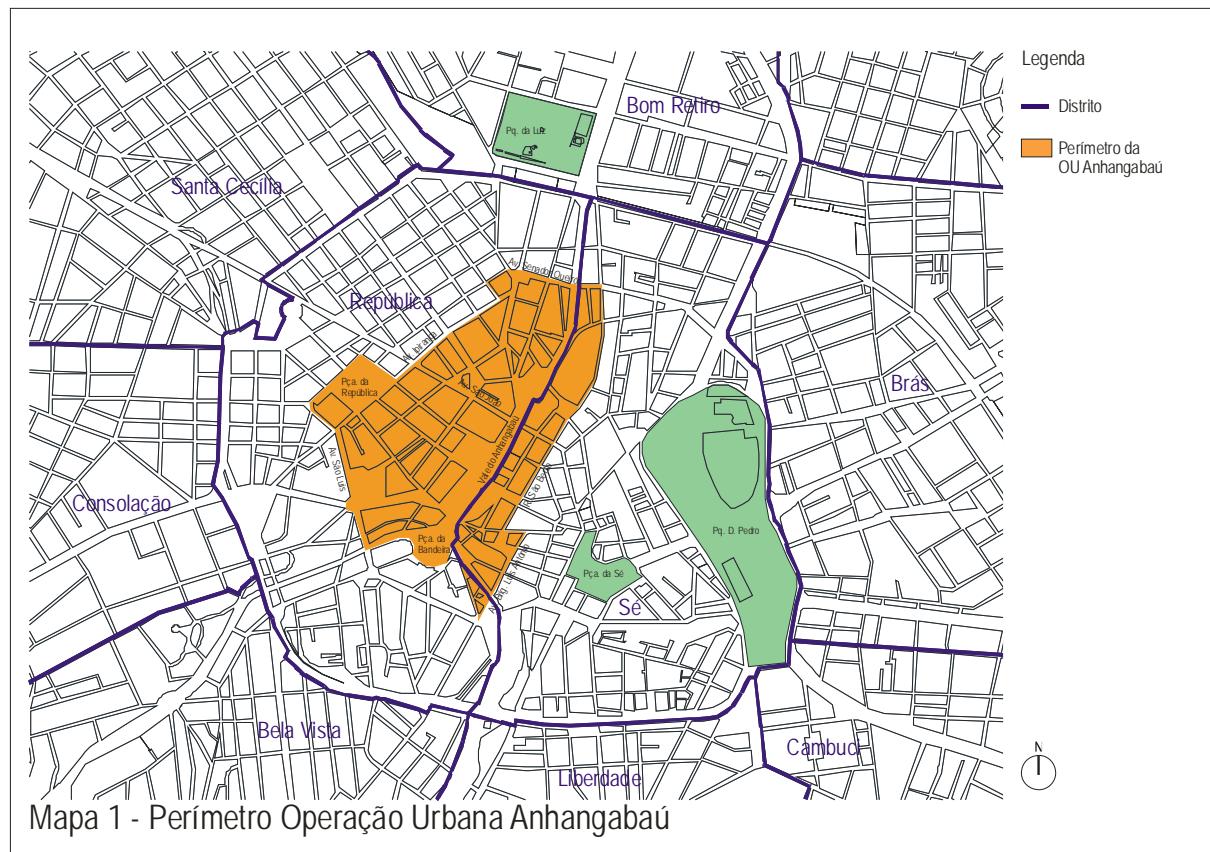
Atividade / projeto	Localização
Reurbanização	Vale do Anhangabaú (complementação)
Remanejamento	Praça Ramos de Azevedo e entorno do Teatro Municipal
	Rua Boa Vista
Implantação de Boulevard	Rua Xavier de Toledo
	Av. Ipiranga - da Av. Casper Líbero até a Av. São Luis
	Rua Conselheiro Crispiniano
Implantação de calçadões	Rua 7 de Abril
	Rua José Bonifácio
	Rua do Ouvidor
Restauro e reimplantação de esculturas e outras melhorias	Praça Ramos de Azevedo/Jardins
	Viaduto do Chá
	Ladeira da Memória
	Galeria Prestes Maia
	Praça Pedro Lessa
	Praça Dom José Gaspar
Manutenção	Calçadões existentes
	Viaduto Santa Efigênia
Canalização	Macro-drenagem do Vale do Anhangabaú

### 3. Objetivos (LM 11.090/91, Art. 1º e 2º e Quadro 1 anexo)

A Operação Urbana Anhangabaú visava estimular a realização de um conjunto integrado de intervenções e empreendimentos, o melhor aproveitamento dos imóveis (particularmente dos não construídos ou subutilizados) e a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano em área delimitada de influência imediata do Vale do Anhangabaú de forma a contribuir e a arrecadar recursos para a melhoria da infra-estrutura urbana e iniciar um processo mais amplo de melhoria das condições urbanas e ambientais da região, inclusive dos moradores de habitações subnormais<sup>29</sup>.

### 4. Perímetro de aplicação (LM 11.090/91, Art. 1º)

A área objeto da Operação Urbana Anhangabaú era delimitada por perímetro específico<sup>30</sup>, que está inserido no distrito da República e com uma pequena porção no distrito da Sé, e tem aproximadamente 84,16 ha de área.



Os instrumentos instituídos poderiam ser aplicados também aos lotes linderos aos logradouros que determinam este perímetro.

### 5. Regulamentação

- Lei Municipal nº 11.090, de 16 de setembro de 1991.
- Regulamentada pelo Edital OUA - nº 01/1991.

<sup>29</sup> A Lei afirmava que deveria ser dada solução aos moradores de assentamentos subnormais residentes nas áreas de intervenção.

<sup>30</sup> Começa na confluência da Avenida Ipiranga com a Avenida São Luiz, segue pela Avenida São Luiz, Praça Desembargador Mário Pires, Viaduto Nove de Julho, Avenida Nove de Julho, Praça da Bandeira, Avenida 23 de Maio, Avenida Brigadeiro Luiz Antonio, Rua Cristóvão Colombo, Largo da São Francisco, Rua Senador Paulo Egídio, Rua José Bonifácio, Rua São Bento em toda a sua extensão, considerando os logradouros, Praça do Patriarca, Largo do Café, Praça Antonio Prado, Largo São Francisco, Rua Florêncio de Abreu, Avenida Senador Queiróz, Praça Alfredo Issa, Avenida Ipiranga, Praça da República, até o ponto inicial. (Lei Municipal nº 11.090/1991)

## 6. Potencial para investimentos privados e obtenção de recursos

**Tabela 3 - Características urbanísticas e construtivas do perímetro da OUA**

Área da Operação	841.600 m <sup>2</sup>
Área dos logradouros	372.085m <sup>2</sup>
Área das quadras	469.515m <sup>2</sup>
Área construída atual	3.080.855m <sup>2</sup>
Coeficiente de Aproveitamento (CA)	6,56
Área dos lotes mais prováveis para transformação	86.362m <sup>2</sup>
Área dos lotes vagos	25.258m <sup>2</sup>
Área dos lotes com construções demolíveis	61.104m <sup>2</sup>
Área construída provavelmente não demolível (CA =4)	2.861.322m <sup>2</sup>
Área máxima construtível nos lotes mais prováveis para transformação (CA)	345.448m <sup>2</sup>
Área construída vendável pela operação	150.000m <sup>2</sup>
Área construída máxima provável no perímetro	3.356.770m <sup>2</sup>
Coeficiente de Aproveitamento máximo provável	7,14

Fonte: DOM, 1992.

## 7. Operacionalização

### 7.1 Mecanismos (LM 11.090/91, Art. 3º, 5º, 6º, 7º e 15)

A Operação Urbana Anhangabaú oferecia, pelo prazo de 3 anos, dois grupos de incentivos à realização de empreendimentos e à recuperação de imóveis na área de sua abrangência:

a) **Exceção à legislação vigente**, outorgada por meio de contrapartida financeira, no qual estavam incluídas as possibilidades de:

- Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e das normas de edificação;
- Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público<sup>31</sup>;
- Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação da Lei;
- Permissão de realização por entes privados de obras e serviços de melhoria e conservação de áreas públicas, sem qualquer ônus para a Prefeitura, mas sob sua orientação.

A modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo só poderia ser concedida até que fosse alcançado o limite de área construída adicional computável de 150.000,00 m<sup>2</sup>, além do já permitido, para o total dos imóveis contidos no perímetro.

#### Critérios para cálculo da contrapartida financeira (Edital OUA - nº 01/91)

A análise da contrapartida financeira era baseada na correspondência entre o benefício concedido pelo poder público e o valor a ser pago pelo proponente. Em nenhuma hipótese a contrapartida poderia ser inferior a 60% do valor econômico atribuído ao benefício concedido. Sendo que, nos casos de regularização, a contrapartida era fixada em 200% ou seja, o dobro do valor econômico do benefício concedido.

Era ainda concedido desconto de 40% à contrapartida financeira referente às solicitações de modificação dos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e das normas de edificação durante o primeiro ano de vigência da Operação Urbana.

<sup>31</sup> A cessão onerosa dos espaços públicos aéreos e subterrâneos, por sua vez, visa à reorganização e o aumento do espaço para pedestres, possibilitando a criação de passagens no interior das quadras em conexão com galerias, passagens subterrâneas, ligações aéreas, etc., procurando superar as limitações da construção lote a lote. (Edital nº OUA - 01/91)

O cálculo da contrapartida baseava-se no valor atual de mercado do m<sup>2</sup> de terreno hipotético da mesma região em que o proprietário teria que adquirir e anexar àquele objeto da proposta para edificar a área construída solicitada e era expressa pela seguinte fórmula:

$$C = Aa \times Vt \times 0,6/CA$$

Onde:

Aa = Área adicional expressa em m<sup>2</sup>, resultante da diferença entre a área construída computável solicitada e a área construída computável permitida pela legislação vigente

Vt = Valor atual de mercado do m<sup>2</sup> de terreno objeto da proposta, expresso em cruzeiros

Ca = Coeficiente de aproveitamento permitido pela legislação vigente para o imóvel em questão

0,6 = Porcentual mínimo exigido como contrapartida.

E especificamente nos casos de regularização, o cálculo da contrapartida financeira era resultante da seguinte fórmula:

$$CR = (Ace - Acp)/CA \times Vt \times 2$$

Onde:

CR - contrapartida para regularização expressa em cruzeiros

Vt - valor atual de mercado do m<sup>2</sup> do terreno objeto da proposta

Ace - área construída existente

Acp - área construída permitida

CA - coeficiente de aproveitamento permitido pela legislação vigente

**b) Transferência de Potencial Construtivo** de prédios de valor histórico ou arquitetônico para imóveis fora do perímetro, desde que o adicional dessa área construída não elevasse mais de 50% o coeficiente de aproveitamento permitido na quadra do imóvel receptor.

O cálculo do potencial construtivo do imóvel preservado consistia na diferença entre o potencial construtivo do lote, considerando coeficiente de aproveitamento igual a 6,0, e a área construída nele existente.

Além disso, visando a preservação das áreas exclusivamente ou predominantemente residenciais, das áreas de proteção ambiental e a não saturação da capacidade viária, não eram aceitas Transferências de Potencial Construtivo para imóveis contidos nas Zonas de uso Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z8-100, nas áreas de proteção aos mananciais e no perímetro da Operação Urbana, e nas Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4, quando lindeiros a Z1, Z8-CR5 e Z8-CR6.

**Critérios para cálculo da área transferida (LM 11.090/91, Art. 6º e 11 e Edital OUA - nº 01/91)**

A área construída permitida para o imóvel cessionário era calculada pela seguinte fórmula:

$$Aca = Vtp/Vtc \times Cac/Cap \times Pcn$$

Onde:

Aca = Área construída adicional do imóvel cessionário

Vtp = Valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel preservado

Vtc = Valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel cessionário

Cac = Coeficiente de aproveitamento do imóvel cessionário

Cap = Coeficiente de aproveitamento do imóvel preservado

Pcn = Potencial construtivo não utilizado do imóvel preservado, em metros quadrados

Os critérios acima eram utilizados sempre que fosse possível relacionar o benefício com um terreno virtual. As demais propostas que não se encaixassem neste modelo eram analisadas pela CNLU a partir de estudos e propostas do Grupo de Trabalho e teriam o cálculo definido caso a caso.

## 7.2 Critérios para análise técnica dos empreendimentos (LM 11.090/91, Art. 5º e 6º e Edital nº OUA - 01/91)

Para aprovação das propostas, eram analisados, caso a caso, os seguintes aspectos:

- Impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno e suas tendências recentes;
- Uso e ocupação do solo na vizinhança e suas tendências recentes;
- A valorização paisagística dos logradouros e imóveis a preservar;
- Articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo;
- Enquadramento da volumetria das edificações existentes e a correção dos elementos interferentes, tais como empenas cegas e fundos de edificações, visando a harmonização do desenho urbano;
- Necessidade de desapropriação de imóveis;
- Atendimento à diretrizes do Plano Diretor.

Da análise urbanística poderiam resultar exigências de obras, a serem executadas pelo proponente, necessárias à implantação do empreendimento, tais como: adequação dos acessos de veículos, aumento do número de vagas de estacionamento, áreas de embarque, desembarque, carga e descarga, tratamento paisagístico, entre outras.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

#### Secretaria de Planejamento - SEMPLA

Órgão que era responsável pela expedição da Certidão de Benefícios.

#### Empresa Municipal de Urbanização - EMURB

Empresa de economia mista, vinculada à SEMPLA, que era a coordenadora e gestora da Operação Urbana Anhangabaú e responsável pela assinatura do Termo de Contrato.

#### Comissão Normativa da Legislação Urbanística - CNLU (Edital nº OUA - 01/91)

Órgão, vinculado à Secretaria de Planejamento - SEMPLA, que era responsável pela aprovação dos pedidos e emissão do Termo de Aceitação Técnica, quando referentes a imóveis inseridos em zona Z8-200, e era composta por:

#### Poder Público

- Secretário Municipal de Planejamento;
- Departamento de Planejamento - DEMPLAN - da Secretaria Municipal de Planejamento;
- Departamento Normativo de Uso e Ocupação do Solo - DENUSO - da Secretaria Municipal de planejamento;
- Departamento de Economia e Orçamento - DECOR - da Secretaria Municipal de Planejamento;
- Secretaria de Negócios Jurídicos - SJ;
- Secretaria das Administrações Regionais - SAR;
- Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB;
- Secretaria de Vias Públicas - SVP;
- Secretaria Municipal de Transportes - SMT;
- Secretaria do Bem Estar Social - SEBES;
- Secretaria dos Serviços e Obras - SSO;
- Secretaria das Finanças - SF;
- Secretaria do Governo Municipal - SGM;

#### Sociedade Civil

- Instituto de Engenharia de São Paulo - IE - SP;
- Instituto de Arquitetos do Brasil-Seção São Paulo - IAB - SP;
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos - DIEESE;
- Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo - SECOVI;
- Federação do Comércio do Estado de São Paulo - FCESP;
- Conselho Coordenador das Associações de Moradores - CONSABS;
- Central Única dos Trabalhadores - CUT Grande São Paulo (Regional);
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP;
- Sindicato da Indústria de Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo - SINDUSCON;
- Dois representantes, designados pelo Prefeito, escolhidos entre pessoas com experiência em planejamento.

#### Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB

Órgão responsável pelo recebimento, protocolamento e encaminhamento dos pedidos ao Grupo de Trabalho.

#### Secretaria Municipal de Cultura - SMC

Órgão responsável pela aprovação dos projetos de restauro e conservação de imóveis, fiscalização das obras e emissão do Auto de Conclusão das obras.

#### Grupo de Trabalho Intersecretarial (LM 11.090/91, Art. 6º e 7º)

Órgão que era responsável pela análise das propostas, solicitação de diretrizes para os projetos de restauro e conservação aos órgãos competentes, composto por:

- Empresa Municipal de Urbanização - EMURB (coordenador)
- Secretaria de Administrações Regionais - SAR
- Secretaria Municipal de Transportes - SMT
- Secretaria Municipal de Cultura - SMC
- Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB
- Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA

#### Procedimentos de análise e aprovação das propostas (LM 11.090/91, Art. 9º e 10 e Edital nº OUA - 01/91)

1. Convocação pela Prefeitura, mediante chamamento por Edital<sup>32</sup>, de interessados para apresentação propostas, em prazo determinado.
2. Protocolo na SEHAB de propostas, que eram encaminhadas para análise do Grupo de Trabalho Intersecretarial.
3. Análise das propostas pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial, em duas etapas: uma referente à questão urbanística e a outra sobre a contrapartida financeira, e encaminhamento de diretrizes à CNLU, no prazo máximo de 90 dias após o recebimento da documentação completa<sup>33</sup>.
4. Aprovação da proposta pela CNLU<sup>34</sup>.
5. Expedição pela SEMPLA de Certidão de Benefícios declarando os índices e as características do benefício concedido.
6. Assinatura do Termo de Contrato entre o proponente e o poder executivo, representado pela EMURB, onde seriam explicitados os benefícios concedidos, as contrapartidas resultantes, as obrigações contratuais, as garantias e os prazos respectivos.
7. Encaminhamento pelo proponente, à SEHAB ou SAR, dos projetos para aprovação juntamente com a Certidão de Benefícios, que declarava os novos índices e exceções concedidos.

<sup>32</sup> O edital deve definir os documentos necessários para análise e aprovação. (Lei Municipal nº 11.090/1991 - Art. 7º)

<sup>33</sup> As propostas deverão ser divulgadas no Diário Oficial do Município com antecedência de pelo menos 15 dias antes da apreciação pela CNLU.

<sup>34</sup> No caso de cessão do espaço aéreo ou subterrâneo, fica a CNLU obrigada a promover no mínimo uma audiência pública, devidamente divulgada em um dos dois jornais de maior circulação, com antecedência mínima de 15 dias da data de sua realização. (Lei Municipal nº 11.090/1991 - Art. 9º - parágrafo 4º)

- Emissão pelo órgão competente do Auto de Conclusão após a comprovação o cumprimento de todas as obrigações pactuadas.

#### Quanto à Transferência de Potencial Construtivo (LM 11.090/91, Art. 11)

O controle de transferência de potencial construtivo era exercido e fiscalizado pela SEMPLA, que expedia, mediante requerimento:

- Declaração de potencial construtivo, ao proprietário do imóvel preservado;
- Certidão de potencial construtivo transferido<sup>35</sup>.

#### 2. Gestão dos recursos (LM 11.090/91, Art. 12 e 13)

Os recursos eram administrados pela EMURB, em conta vinculada à Operação Urbana do Anhangabaú, e que seriam aplicados exclusivamente em investimentos relacionados no Programa de Obras previsto pela Operação Urbana.

A EMURB poderia ainda receber remuneração por serviços prestados decorrentes da implantação do Programa de Obras.

Além disso, os recursos das contribuições de melhoria cobradas em razão das obras públicas feitas com recursos da Operação Urbana Anhangabaú seriam repassados pela Prefeitura à conta vinculada à Operação, dentro de um prazo de 30 dias do seu recebimento.

### C) RESULTADOS ALCANÇADOS

#### 1. Processos

A Operação Urbana Anhangabaú teve 7 propostas aprovadas, sendo 4 referentes à reforma (com ou sem aumento de área), 2 de regularização e apenas 1 referente à nova construção, esta última destinada à hotel.

**Tabela 4 - Propostas aprovadas e benefícios negociados na OUA**

Propostas aprovadas	Tipo de proposta	Área total regularizada	Área construída computável adicional	Acréscimo de área de projeção da edificação
Bolsa de Valores de São Paulo	Regularização.	5.801,23 m <sup>2</sup>		
Bolsa de Mercadoria e Futuros	Regularização e reforma com ampliação da área construída.	556,95 m <sup>2</sup>	74,57 m <sup>2</sup>	
Construtora Aulicino	Reforma com acréscimo de área construída para edificação de escritório.		520,80 m <sup>2</sup>	
Boston Administradora e Empreendimentos Ltda.	Reforma com ampliação de área construída de edificação para instalação do Banco de Boston.		1.058,17 m <sup>2</sup>	
Henrique Brenner	Nova construção de edificação destinada a hotel.		10.571,55 m <sup>2</sup>	-
Mondial do Brasil Exportação	Reforma com acréscimo da área construída e da taxa de ocupação de edificação destinada a centro de compras.		88,07 m <sup>2</sup>	372,81 m <sup>2</sup>
Eletropaulo - Eletricidade de São Paulo - Shopping Light	Reforma com ampliação de área construída para instalação de shopping.		7.360,29 m <sup>2</sup>	
<b>Total de área adicional negociada</b>		<b>6358,18 m<sup>2</sup></b>	<b>19673,45 m<sup>2</sup></b>	<b>372,81 m<sup>2</sup></b>

Fonte: Balanço OUA. EMURB, 2005.

<sup>35</sup> A expedição da Certidão de Potencial Construtivo Transferido ficará condicionada à apresentação de instrumento público de Cessão do Potencial Construtivo, averbado no Registro de Imóveis, na matrícula correspondente ao imóvel preservado.

## 2. Recursos financeiros

**Tabela 5 - Recursos arrecadados pela OUA**

Propostas aprovadas - Moedas	Cruzeiro	Cruzeiro real	Real	UFIR
Bolsa de Valores de São Paulo	12.032.016.023	33.571.663,01		
Bolsa de Mercadoria e Futuros				784.567,96
Construtora Aulicino			100.102,69	
Boston Administradora e Empreendimentos Ltda.			185.588,20	
Henrique Brenner			519.753,23	
Mondial do Brasil Exportação			142.075,00	
Eletropaulo - Eletricidade de São Paulo - Shopping Light			1.204.591,92	
<b>Totais</b>	<b>12.032.016.023</b>	<b>33.571.663,01</b>	<b>2.152.111,04</b>	<b>784.567,96</b>

Fonte: Balanço OUA. EMURB, 2005.

## 3. Obras realizadas

O recurso arrecadado foi investido nas seguintes obras e serviços, estando o nome das empresas responsáveis entre parêntesis:

- Projeto Executivo de instalação da GL Formosa (COBRAPI)
- Implantação de abrigos de ônibus (CEDEC)
- Calçadões da área central (M. Z. VALLE)
- Boulevard Xavier de Toledo (CONVAP)
- Restauração da Escultura e Monumento do Vale Anhangabaú (REBELLATO)
- Restauro Conjunto Escultórico Praça Ramos de Azevedo (REBELLATO)
- Fornecimento de Coletes de Identificação (JACARE)
- Escadarias da Rua Libero Badaró e da Ladeira da Memória (DURATER)
- Reforma Museu Teatro Municipal (CONVIC)
- Reforma Escada Metálica Viaduto Sta. Efigênia (NRA)
- Reforma Praça Ramos de Azevedo (VRB)
- outros serviços da Eletropaulo, SABESP, CET, etc.

Fonte: Balanço OUA. EMURB, 2005.

### ANÁLISES ESPECÍFICAS EXISTENTES

As análises da OUA realizada por LEFEVRE (1991) revelam que a área central de São Paulo já possuía, com a Lei de Zoneamento de 1972, um dos maiores coeficientes de aproveitamento da cidade. No entanto, no período de concepção desta Operação imaginava-se que havia uma demanda reprimida, o que levou ao oferecimento de maior coeficiente de aproveitamento neste perímetro.

No entanto, a análise dos pedidos aprovados e dos empreendimentos realizados permite verificar que o retorno financeiro e de investimentos na área foi muito pequeno em relação à esta expectativa. Tal fato acarretou no investimento pela Prefeitura, a fundo perdido, de recursos para a realização do programa de obras previsto pela Operação.

## I.1.3

### Operação Urbana Água Branca

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A Operação Urbana Água Branca foi concebida durante a gestão da Prefeita Luisa Erundina (1989 - 1992), momento em que a EMURB começou a estudar e a elaborar instrumentos de arrecadação de recursos privados para o financiamento de obras públicas previstas para determinadas áreas da cidade. Segundo Sandroni (2000), esta operação foi proposta por construtora interessada nas possibilidades de aplicação do instrumento. No entanto, como ocorreu com a Operação Urbana Faria Lima, a Água Branca foi aprovada em 1995, durante a gestão de Paulo Maluf (1993 - 1996).

O perímetro da operação é caracterizado pela presença de grandes plantas industriais e grandes glebas não urbanizadas e que, em pleno centro expandido da cidade, vinha perdendo dinâmica econômica e não possuía nenhuma atividade imobiliária expressiva. Junta-se a isto, o fato de a retificação do Rio Tietê ter originado muitas áreas de domínio municipal, que permanecem sub-utilizadas, sendo muitas delas objeto de cessões a terceiros. Além disso, pode-se ressaltar a forte perda de população, a presença de domicílios vazios e de cortiços.

Com o intuito de estimular a realização de empreendimentos e ordenar o desenvolvimento urbano da área, em 2004, na gestão da Prefeita Marta Suplicy, foi lançado pela Prefeitura o concurso "Bairro Novo".

##### 2. Objeto

A Operação Urbana Água Branca é um instrumento legal que possibilita a execução de um conjunto definido de obras e serviços no perímetro definido na própria Lei, com recursos captados a partir da permissão de exceções à Lei de Zoneamento.

Apresenta o seguinte Programa de Obras a serem realizadas com os recursos arrecadados:

- Ligação viária entre Avenida Francisco Matarazzo e Rua Tagipuru;
- Extensão da Avenida Gustav Willi Borghoff do Terminal Barra Funda até a Avenida Santa Marina;
- Extensão da Avenida José Nelo Lorenzon a sul ,entre a Avenida Marquês de São Vicente e a via descrita no item anterior;
- Extensão da rua Mário de Andrade até a Rua Carijós;
- Passagem em desnível na Avenida Santa Marina, sob as linhas ferroviárias da CBTU e FEPASA;
- Construção de Ponte sobre o Rio Tietê em continuidade à Avenida Água Preta/Pompéia;
- Pavimentação e infra-estrutura da Avenida José de Nelo Lorenzon;
- Pavimentação e infra - estrutura da Rua Quirino dos Santos;
- Reparelamento e arruamento de quadras definidas;
- Alargamento de passeios públicos e implantação de pistas de estacionamento nas imediações das Avenidas Tomás Edson, Dr. Moysés Kahan e Roberto Bosch (Parque Industrial Tomás Edson);

- Elaboração de diagnóstico atualizado e implementação de um programa de revisão dos sistemas de micro e macro drenagem da área de estudo, implementando quando necessário obras fora do perímetro da Operação Urbana;
- Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de no máximo 630 unidades habitacionais de interesse social para a população favelada residente no interior do perímetro da Operação Urbana;
- Desenvolvimento do projeto, construção e financiamento de um edifício em quadra especificada, para uso de entidades municipais da administração direta e indireta, em terreno de propriedade municipal.

### 3. Objetivos (LM 11.774/95, Art. 1º a 5º e Quadro 1 anexo)

A Operação Urbana Água Branca visa incentivar um conjunto integrado de intervenções e empreendimentos, o melhor aproveitamento dos imóveis (particularmente dos não construídos ou subutilizados) de forma a contribuir e a arrecadar recursos para a melhoria da infra-estrutura urbana, assim como articulação dos espaços de uso público, para iniciar um processo mais amplo de melhoria das condições urbanas e ambientais da região.

A justificativa apresentada na sua formulação foi a recuperação deste segmento da cidade que, bem localizado, apresentava nível de aproveitamento aquém de sua potencialidade, dada a acessibilidade e a infra-estrutura de que dispunha.

Tem como objetivos específicos:

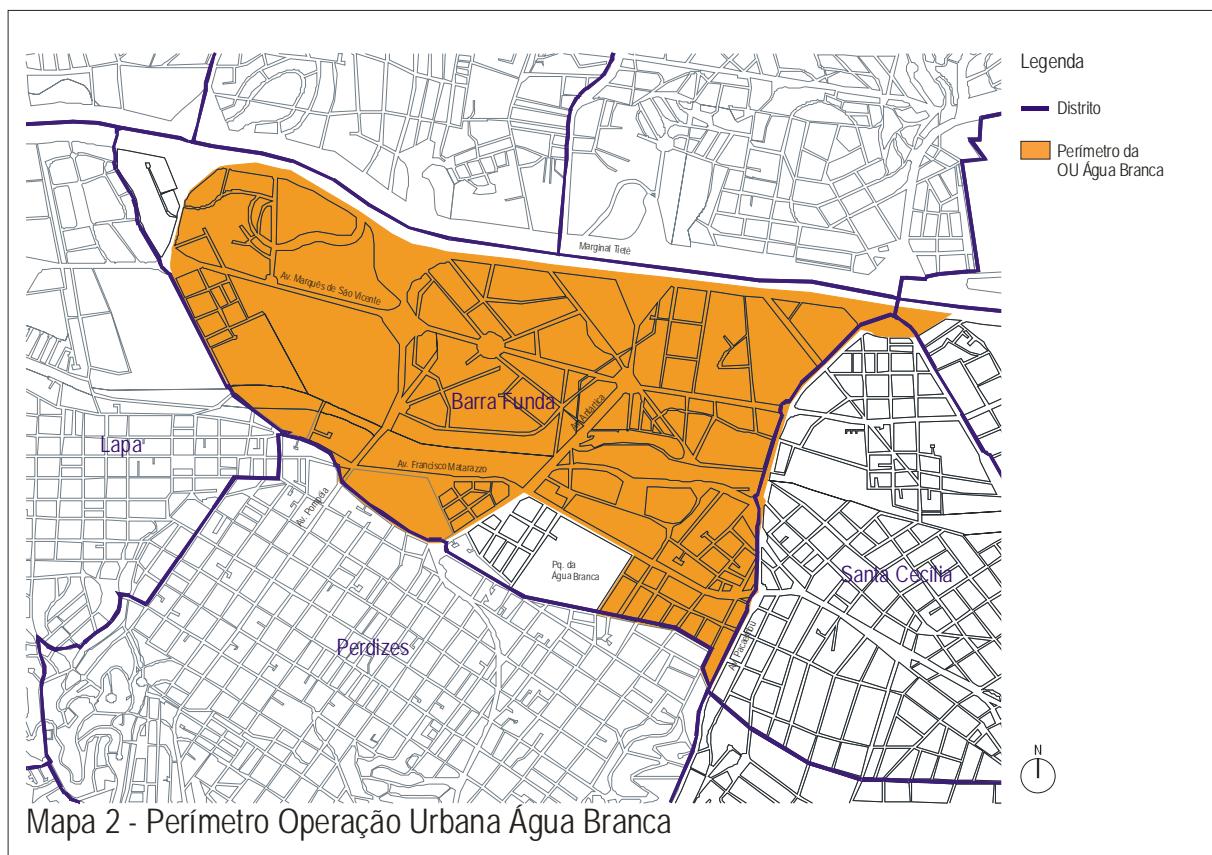
- Implantar o Programa de Obras de ampliação do sistema viário e drenagem da região;
- Construir, em locais adequados, habitações para a população de baixa renda que resida na área da Operação Urbana, em condições precárias;
- Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos;
- Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias.

Por fim, apresenta as seguintes diretrizes urbanísticas gerais:

- Promover o adensamento e a reestruturação da área, pelo estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando o controle do uso industrial, a oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, e a produção de habitações de interesse social para assentamento da população favelada residente no perímetro;
- Promover a otimização na utilização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer alocados na área;
- Induzir a ocupação racional dos grandes terrenos vazios existentes na região, pelo reparcelamento do solo e da alteração, ampliação e implementação do sistema viário local, tendo em vista as novas diretrizes de uso e ocupação do solo propostas.
- Viabilizar a melhoria e a expansão do sistema de drenagem na área da Operação e em suas imediações;
- Viabilizar a implantação de equipamentos coletivos e de áreas verdes, tendo em vista o atendimento da população e à melhoria da qualidade ambiental;
- Garantir à população padrões ambientais e paisagísticos adequados, tanto para criação de espaços públicos que propiciem relações de convívio mais amplo quanto para sua própria segurança;
- Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação Urbana.

#### 4. Perímetro de aplicação (LM 11.774/95, Art. 1º - § 1º e § 2º)

A área objeto da Operação Urbana Água Branca é a delimitada por perímetro específico<sup>36</sup>, com 504 hectares de área, inserido no distrito da Barra Funda.



Desde o Plano Diretor Estratégico de 2002, o perímetro está incluído na Macro-área de Reestruturação e Requalificação Urbana<sup>37</sup>. Pelo zoneamento definido nos planos regionais, em 2004, o Coeficiente de Aproveitamento básico é 1,0 e o máximo é 2,5.

Os instrumentos instituídos pela Operação poderão ser ainda aplicados aos lotes lindeiros aos logradouros que determinam este perímetro.

Para fins de estudo e planejamento, a área da Operação Urbana Água Branca foi subdividida em 10 subáreas diferenciadas, divididas basicamente em dois tipos de intervenção direcionada:

- Sub-áreas de intervenção programada (Santa Casa, Gleba Pompéia, Telefônica e Matarazzo/CPTM): caracterizadas pelo macro-parcelamento, ocupação precária e, por outro lado, por conter elementos indutores do desenvolvimento da região e pela capacidade de gerar recursos, apresentando grande potencial de renovação urbana. Devem ser, portanto, objeto de um plano urbanístico específico, com novos padrões de ocupação.
- Sub-áreas industriais (Marquês de São Vicente, Memorial Norte, Memorial Sul, CETET, Cingapura, Santa Marina), onde não ocorrerão intervenções específicas.

<sup>36</sup> Começa na Avenida Pacaembú, Rua Paraguassú, Rua Traipu, Rua Turiassú, Avenida Pompéia, Rua Carlos Vicari, Avenida Santa Marina, Avenida Comendador Martinelli até o ponto inicial. É excluída da Operação Urbana Água Branca, a área contida no perímetro determinado pela Avenida Antártica, Avenida Francisco Matarazzo, Rua Ministro Godoy e Rua Turiassú, excetuada a área dos lotes lindeiros aos logradouros que determinam referido perímetro. (LM 11.774/95, Art. 1º - § 1º)

<sup>37</sup> Formada pelos distritos da Barra Funda, Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília, Sé, Vila Leopoldina, pelas áreas das Operações Urbanas existentes e propostas..." (Art. 155º §1º LM 13.340/02).

## 5. Regulamentação

- Lei Municipal nº 11.774 de 18 de maio de 1995.
- Balanço OUA - EMURB, 2005.

## 6. Operacionalização

### 6.1 Mecanismos (LM 11.774/95, Art. 6º, 9º e 10)

A Operação Urbana Água Branca oferece, dois grupos de incentivos à realização de empreendimentos e a recuperação de imóveis na área de sua abrangência:

a) **Exceção à legislação vigente**, outorgada por meio de contrapartida, no qual estão incluídas as possibilidades de:

- Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias.
- Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público.
- Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com legislação vigente e concluídas até a data da publicação desta Operação Urbana.
- Permissão de realização por entes privados de obras e serviços de melhoria e conservação de áreas públicas, sem qualquer ônus para a Prefeitura, mas sob sua orientação.

As solicitações referentes à modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e das normas edilícias, só poderão ser aceitas até que seja alcançado o estoque de área construída máxima computável<sup>38</sup> de 1.200.000 m<sup>2</sup>, para o total dos imóveis contidos no perímetro, sendo destes 300.000 m<sup>2</sup> destinados a uso habitacional e 900.000 m<sup>2</sup> destinados a outros usos. Após a negociação do estoque em sua totalidade, estará configurado o encerramento desta Operação Urbana.

Ressalvada sua destinação, o total de área dos bens de uso comum, dominiais e de uso especial pré-existentes na área envolvida na proposta Operação Urbana, poderá ser remanejado dentro da própria área, objetivando sua melhor utilização, vedada a redução desse total.

As propostas que envolvam desapropriações para integrar o conjunto de áreas destinadas a incorporação imobiliária somente serão aceitas se forem de montante inferior a 20% do total da área objeto da proposta, excluídas as áreas públicas.

### Critérios para cálculo da contrapartida (LM 11.774/95, Art. 11 e 17)

A contrapartida poderá ser:

- Financeira, integrada ao Fundo Especial da Operação Urbana;
- Em bens imóveis dentro de perímetro da Operação Urbana Água Branca;
- Em obras públicas vinculadas aos objetivos da Operação Urbana Água Branca.

Sendo que a contrapartida financeira mínima será calculada pela seguinte fórmula:

$$Cmín = 0,6 \times (vt2 - vt1) \times At$$

Onde:

vt1 = valor original de mercado do metro quadrado de terreno;

vt2 = valor do metro quadrado do terreno após a concessão do benefício;

At = área do terreno objeto da proposta

<sup>38</sup> O estoque máximo de área construída computável é definido como o montante máximo de área computável a ser construída, além do já permitido pela legislação vigente.

Nos casos de regularização de edificações, a contrapartida obrigatória não poderá ser inferior a 200% do valor econômico<sup>39</sup> atribuído ao benefício concedido e 60% nos casos de modificação dos índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias.

Neste último caso, será concedido um desconto de 40% da contrapartida para as solicitações propostas durante o primeiro ano de vigência desta Operação Urbana.

Nos casos de regularização, o cálculo da contrapartida resulta da seguinte fórmula:

$$CR = (Ae - Acp)/CA \times Vt \times 2$$

Onde:

CR - contrapartida para regularização expressa em Reais.

Vt - valor atual de mercado do m<sup>2</sup> do terreno objeto da proposta.

Ae - área construída existente.

Acp - área construída permitida.

CA - coeficiente de aproveitamento permitido pela legislação vigente.

Os critérios acima serão utilizados sempre que for possível relacionar o benefício com um terreno virtual. As demais situações serão definidas, caso a caso, a partir de estudos e propostas do Grupo de Trabalho.

**b) Transferência de Potencial Construtivo** não utilizado nos imóveis classificados como Z8-200, já tombados e que vierem a ser tombados pelo poder público na vigência da Operação Urbana, pelo seu valor equivalente, para outros imóveis localizados fora do perímetro da Operação Urbana Água Branca<sup>40</sup>.

Não serão aceitas transferências de potencial construtivo para imóveis contidos no perímetro desta Operação Urbana, e para imóveis situados nas zonas de uso Z1, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18, Z8-100, nos corredores de uso especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4, quando lindeiros às zonas de uso Z1, Z8 -CR5 e Z8 - CR6 e nas áreas de proteção dos mananciais. Além disso, não serão aceitas transferências de potencial de imóveis de propriedade do Poder Público, em qualquer instância.

**Critérios para cálculo da transferência de potencial construtivo (LM 11.774/95, Art. 9º)**

O potencial construtivo do imóvel preservado será calculado pela diferença entre o potencial construtivo do lote, considerados os coeficientes de aproveitamento máximo previsto pela legislação de uso e ocupação do solo vigente, e a área construída nele existente.

A área construída permitida para o imóvel cessionário será calculada mediante seguinte fórmula:

$$Aca = Vtp/Vtc \times Cac/Cap \times Pcn$$

Onde:

Aca = área construída adicional do imóvel cessionário;

Vtp = valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel preservado;

Vtc = valor de mercado do metro quadrado do terreno do imóvel cessionário;

Cac = coeficiente de aproveitamento do imóvel cessionário;

Cap = coeficiente de aproveitamento do imóvel preservado;

Pcn = Potencial construtivo não utilizado do imóvel preservado em m<sup>2</sup>

<sup>39</sup> Os valores econômicos citados neste artigo terão como base de cálculo os valores de mercado dos terrenos.

<sup>40</sup> A Prefeitura aprovará transferência do potencial construtivo, após analisar seu impacto urbanístico nas imediações dos imóveis receptores, desde que adicional dessa área construída não eleve em mais de 50% o coeficiente de aproveitamento permitido para a quadra em que situam os imóveis receptores.

## 6.2 Critérios urbanísticos (LM 11.774/95, Art. 9º, 11 e 13)

As propostas devem ser submetidas à análise urbanística que deverá observar os seguintes parâmetros:

- Diretrizes constantes do Plano Diretor;
- Impacto urbanístico da implantação do empreendimento no tocante à saturação da capacidade viária do entorno, à qualidade ambiental, à capacidade da infra-estrutura existente e à paisagem urbana;
- Uso e ocupação do solo existente no entorno e as tendências do seu desenvolvimento.
- Adequação e qualidade da proposta no tocante à solução dos problemas habitacionais existentes quando for o caso;
- Articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo;
- Necessidade de desapropriação de imóveis;

As propostas cujas áreas forem superiores a 10 hectares e que tenham significativa repercussão ambiental ou infra-estrutura urbana, exigirão a elaboração de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - RIMA e Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

#### Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB

Responsável pelo recebimento, protocolamento e encaminhamento dos pedidos ao Grupo de Trabalho Intersecretarial.

#### Grupo de Trabalho Intersecretarial

Órgão com atribuição de analisar, instruir, realizar o cálculo da contrapartida financeira e da transferência de potencial construtivo, emitir o Termo de Concordância e o Termo de Aceitação Técnica e encaminhar as propostas a deliberação da Comissão Técnica de Legislação Urbanística - CTLU, formado por técnicos da: Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA; Secretaria das Administrações Regionais - SAR; Secretaria Municipal dos Transportes - SMT; Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB; Secretaria de Vias Públicas - SVP; Secretaria do Verde e do Meio Ambiente - SVMA e Empresa Municipal de Urbanização - EMURB.

#### Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU (DM 43.230/03).

Câmara vinculada à SEMPLA, é responsável pela aprovação das propostas físico-urbanísticas e de contrapartida da Operação Urbana.

#### Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA

Responsável pela aprovação dos projetos de restauro e conservação dos imóveis situados na Zona de Uso Z8-200, e pela expedição da Certidão de Benefícios e do Termo de Aceitação Técnica.

#### Empresa Municipal de Urbanização - EMURB

Empresa de economia mista, vinculada à SEMPLA, responsável pela gestão e coordenação da Operação Urbana Água Branca e pela assinatura do Termo de Contrato.

#### Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental - CONPRESP

Responsável pela aprovação dos projetos de restauro e conservação dos imóveis situados na Zona de Uso Z8-200, assim como pela fiscalização das obras e a emissão do Termo de Aceitação Técnica.

### Procedimentos de análise e aprovação das propostas (LM 11.774/95, Art. 9º, 13, 14, 15 e 16)

1. a EMURB Lançamento do Edital pela EMURB.
2. Interessados protocolam as propostas na SEHAB, que as encaminha para análise do Grupo de Trabalho Intersecretarial.
3. Grupo de Trabalho Intersecretarial analisa as propostas<sup>41</sup>, e as encaminha à CTLU, apenas após a aceitação do proponente, expressa num Termo de Concordância, dos pareceres urbanístico e de contrapartida emitidos pelo Grupo de Trabalho, que deve ser publicação no Diário Oficial do Município.
4. A análise e aprovação da CTLU, no prazo máximo de 90 dias a contar do recebimento da documentação complementar<sup>42</sup>.
5. Aprovada a proposta pela CTLU, a SEMPLA expedirá Certidão de Benefícios declarando a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo, bem como a existência de qualquer outro benefício.
6. Assinatura entre o Proponente e o Poder Executivo, representado pela EMURB, do Termo de Contrato, onde serão explicitados os benefícios concedidos, as contrapartidas resultantes, as obrigações contratuais, as garantias e os prazos respectivos.
7. Proponentes apresenta a Certidão de Benefícios à SEHAB, juntamente com o pedido de aprovação do projeto, de acordo com as modificações aprovadas.
8. Constatação da execução dessas obras em conformidade com a proposta e da comprovação de recebimento da contrapartida e dos benefícios públicos pelos órgãos competentes e emissão do Certificado de Conclusão.
9. Após a comprovação, expedirá documento comprobatório de todas as obrigações pactuadas.

### No caso de transferência do potencial construtivo

10. Averbação do Instrumento público de cessão de potencial construtivo no Registro de Imóveis, na matrícula correspondente ao imóvel preservado.
11. Expedição da Certidão de Potencial Construtivo Transferido mediante garantia, a ser fixada pela Prefeitura, no sentido de que a restauração será executada no prazo estabelecido pela CTLU, liberada após a emissão do Termo de Aceitação Técnica pela SMC e pela SEMPLA.

### 2. Controle (LM 11.774/95, Art. 9º)

O controle de Transferência de Potencial Construtivo será exercido e fiscalizado pela SEMPLA, que manterá um registro de todas as transferências de potencial construtivo dos imóveis preservados, ouvida a SMC, nos caso de imóveis tombados, cabendo à primeira a expedição de:

- Declaração de potencial construtivo, ao proprietário do imóvel preservado;
- Certidão de potencial construtivo transferido.

### 3. Gestão dos recursos (LM 11.774/95, Art. 18, 19 e 20)

A Lei da Operação Urbana Água Branca cria o Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB, que será administrado por um Conselho composto por 7 membros, nomeados pelo Prefeito: Presidente da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB; Diretor de Desenvolvimento da EMURB; Diretor de Obras da EMURB; Diretor Financeiro da

<sup>41</sup> As propostas deverão ser divulgadas no Diário Oficial do Município, com antecedência mínima de 15 dias de sua apreciação pela CTLU.

<sup>42</sup> No caso de cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, fica a CTLU obrigada a promover, no mínimo, 1 audiência pública, divulgada com antecedência mínima de 15 dias da data de sua realização, em 2 jornais de grande circulação.

EMURB; Representante do Gabinete do Prefeito; Representante da Secretaria Municipal de Finanças - SF e Representante da Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA.

Constituem receitas do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB:

- Valores em dinheiro ou bens imóveis correspondentes à contrapartida;
- Rendas provenientes da aplicação de seus próprios recursos;
- Rendas resultantes da cobrança de Contribuições de Melhoria aplicadas na área da Operação Urbana<sup>43</sup>;
- Retorno dos financiamentos das Habitações de Interesse Social;
- Quaisquer outros recursos ou rendas que lhe sejam destinados.

Os recursos do FEAB serão aplicados exclusivamente em investimentos a serem efetivados na Operação Urbana, atendidos os objetivos propostos e as obras previstas.

A EMURB receberá remuneração por serviços prestados, relacionados ao planejamento e ao controle da operação, à elaboração dos projetos e ao gerenciamento das obras previstas, no total de 15% do custo final das citadas obras.

Para atender às despesas iniciais com a execução desta lei, relativas a custos de projetos preliminares e lançamento de editais, fica o Executivo autorizado a abrir, na SEMPLA, crédito de R\$ 50.000.

## C) RESULTADOS ALCANÇADOS

### 1. Processos

Passados mais de 10 anos de vigência da Operação Urbana Água Branca, foram realizados 24 pedidos de utilização de seus benefícios: 9 deles foram aprovados, 7 estão em análise e 8 foram arquivados por desistência.

**Tabela 6 - Solicitações aprovadas na OUAB e valor da contrapartida financeira**

Interessado	Aprovação da CTLU	Valor da Contrapartida
Ricci e Associados Eng. e Com. Ltda. (C.E Água Branca)	1996	UFIR 21.287.307,84
Francisco de Assis Carvalho Pinto (Colégio das Américas)	1998	UFIR 128.459,00
<b>Total de UFIR</b>		<b>UFIR 21.415.766,84</b>
Companhia Zaffari Com. e Ind. (Shopping Bourbon)	2003	R\$ 6.038.788,37
Exto Incorporações e Emp. Ltda.	2004	R\$ 520.000,00
Construtora Schpaisman Ltda.	2004	R\$ 300.000,00
Plaza Shopping Emp. Ltda.	2004	R\$ 7.184.965,62
Klabin Segall S.A.	2004	R\$ 1.600.000,00
GMK Empreendimentos e PArt. Ltda.	2005	R\$ 110.000,00
Tecnisa Eng. e Com. Ltda. (Quality Invest. Imob.)	2005	R\$ 1.184.800,00
<b>Total de Reais</b>		<b>R\$ 16.938.553,99</b>

Fonte: EMURB, Situação da OUAB até 30/11/05.

Dos 24 pedidos realizados, 15 são para aumento de coeficiente de aproveitamento, 4 para permuta de áreas, 1 para aumento de área, 1 para cessão de espaço aéreo, 1 para exceção à lei de postos de abastecimento e 2 não estão identificados no documento.

<sup>43</sup> Os recursos oriundos das Contribuições de Melhorias serão repassados, pelo Executivo, ao FEAB, no prazo máximo de 30 dias do seu recebimento.

Dos 9 pedidos aprovados, 7 são para aumento de coeficiente, 1 para aumento de área (Colégio das Américas) e 1 para cessão de espaço aéreo (Plaza Shopping).

O empreendimento mais importante é ainda o Centro Empresarial Água Branca, solicitado pela Construtora Ricci.

Segundo Sandroni (2000), a Construtora Ricci havia adquirido dois terrenos (um com cerca de 94 mil m<sup>2</sup> e outro com 4 mil m<sup>2</sup>), com o intuito de construir edifícios de serviços "dentro da concepção de um distrito de negócios" no período em que a região vinha recebendo investimentos institucionais (Memorial da América Latina, terminal rodoviário e de metrô Barra Funda) e privados (Shopping West Plaza), mas que ainda não acusava valorização de seus terrenos.

O autor ressalta que a construtora lançou um empreendimento de edifício de escritórios de alto padrão através de Fundos de Pensão no terreno de 4 mil m<sup>2</sup> e propôs ao governo municipal a Operação Urbana Água Branca incorporando o terreno de 94 mil m<sup>2</sup>. Esta área foi dividida em 13 lotes para os quais foram solicitados os seguintes benefícios:

- Categoria de uso não residencial;
- Acréscimo de coeficiente de aproveitamento de 1,0 para 4,0;
- Acréscimo da taxa de ocupação de 50% para 70%, variável para cada lote.

A contrapartida a ser paga em obras pelo empreendedor foi calculada em R\$ 18.832.881,25 (cerca de US\$ 18.500.000,00) em dezembro de 1996, investido em:

- Construção da Via Nova, prolongamento da Av. Mario de Andrade até a Av. Santa Marina (Custo estimado em 2000: R\$ 2.900.000);
- Construção de passagem subterrânea interligando a Av. Santa Marina (Custo estimado em 2000: R\$ 13.000.000);
- Ligação entre a Av. Francisco Matarazzo e a R. Tagipuru (Custo estimado em 2000: R\$ 1.250.000);
- Melhorias ao longo da Av. Francisco Matarazzo, reconfiguração do viário interligando a Via Nova à Av. Mario de Andrade;
- Restauração da "Casa das Caldeiras".

#### PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

A Operação urbana Água Branca, desde sua implantação, em 1995, até hoje, parece não ter atingido os resultados pretendidos, tendo atraído neste período um numero reduzido de empreendimentos.

Análises realizadas pela EMURB (2001) ressaltam que foram realizados empreendimentos sem a utilização dos benefícios previstos, revelando que o zoneamento da área é adequado à expectativa do mercado imobiliário na região. Além disso, galpões vêm sendo demolidos para dar lugar a estacionamentos, não apresentando mudança de uso.

- Quais os possíveis efeitos do Plano Diretor Estratégico (2002) e do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Lapa (2004) para o desenvolvimento desta Operação Urbana?
- Qual o efeito nos valores imobiliários dos terrenos vizinhos?
- A previsão de unidades de HIS foi estritamente relacionada ao número de famílias cadastradas em favelas localizadas na área. Não considerou a possibilidade de atender outras do entorno nem aquelas atingidas pelo impacto da valorização.

## I.1.4

### Operação Urbana Centro

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A Operação Urbana Centro (Lei Municipal nº 12.349/97) foi concebida como um desdobramento da Operação Urbana Anhangabaú, de forma a ampliar a área de abrangência e o leque de estratégias de incentivo a investimentos na área central. Seu projeto, elaborado pelo Poder Executivo municipal (PL nº 901/1993), no início da gestão de Paulo Maluf (1993 - 1996), foi aprovado pela Câmara Municipal apenas no início da Gestão de Celso Pitta (1997 - 2000). Neste período, o poder público municipal mantinha forte interlocução com a Associação Viva o Centro - AVC, criada em 1991, grande fomentadora da aprovação do instrumento.

Diferentemente das operações urbanas Anhangabaú e Água Branca, a OUC não apresentou uma listagem de obras a serem realizadas com os aportes advindos da iniciativa privada. Estas deveriam ser realizadas no perímetro definido em lei e serem definidas durante sua aplicação. O principal objetivo era atrair empreendedores privados para aplicação de recursos na área central.

Os direitos, processos e obras em andamento referentes à Operação Urbana Anhangabaú, aprovada pela LM 11.090/91, bem como os recursos arrecadados pelo referido instrumento foram transferidos, sem solução de continuidade, para a Operação Urbana Centro.

Em setembro de 1999, o Ministério Público Estadual ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJ, alegando que a lei municipal delegava ao Executivo a competência para, aleatoriamente, estabelecer normas de zoneamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos e demais limitações administrativas fora da área da OUC. Na ação, o MP pedia a declaração de inconstitucionalidade dos artigos que regulamentam a possibilidade de transferência de potencial construtivo de imóveis restaurados e/ou doados para fora do perímetro de atuação da Operação Urbana (Art. 6º e 7º).

Em março de 2000, o TJ, acolhendo os argumentos do MP, deu provimento à ação, declarando inconstitucionais os artigos impugnados. A Prefeitura recorreu e somente em 2005 foi liberada para aplicar os dispositivos da lei em sua totalidade até decisão de mérito dos recursos interpostos. Entretanto, segundo informações de funcionários da EMURB, recente parecer da Assessoria Jurídica - AJ da SEMPLA afirma que para ser dada seqüência às transferências não basta a liminar cair, mas se deve aguardar o fim do julgamento do processo da ADIN. Anteriormente, em 2004, a mesma AJ da SEMPLA entendera que não haveria problemas jurídicos em dar procedimento à aplicação da transferência, e fora favorável à "auto-aplicabilidade" da LM 12.349/97, conjugada ao disposto no Art. 220 do Plano Diretor Estratégico - PDE.<sup>44</sup> Assim, para

<sup>44</sup> "Art. 220 - São passíveis de receber o potencial construtivo transferido de outros imóveis os lotes em que o Coeficiente Básico pode ser ultrapassado, situados nas Áreas dos Projetos Estratégicos, nas faixas de até 300 metros ao longo dos eixos de transporte público de massa e os situados na área definida por circunferências com raio de até 600 metros, tendo como centro as estações de transporte metroviário ou ferroviário excluídas as áreas de Operações Urbanas Consorciadas.

§ 1º - As transferências do potencial construtivo dos imóveis localizados na Operação Urbana Centro enquadrados como ZEPEC seguem as disposições do "caput" deste artigo.

§ 2º - O potencial construtivo máximo acumulável por transferência de outros imóveis fica limitado a 50% do potencial construtivo definido pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico do imóvel receptor, exceto para as transferências originadas na Operação Urbana Centro.

§ 3º - Lei específica poderá determinar novas áreas para receber a transferência do potencial construtivo." Fonte: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (LM 13.430 , 13/09/2002).

completa liberação da utilização do instrumento, deverá ser aguardado um pronunciamento da PGM - Procuradoria Geral do Município sobre o assunto.<sup>45</sup>

No início da gestão Marta Suplicy (2001 - 2004) foi formado um grupo de trabalho constituído por representantes das Secretarias da Cultura, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Transportes e Planejamento, EMURB, CET, Tribunal de Contas do Município, PROCENTRO e Administrações Regionais (posteriormente extintas e substituídas pelas Subprefeituras)<sup>46</sup> para revisão dos parâmetros da Operação Urbana Centro. Embora realizadas de forma articulada com a construção do Programa Reconstruir o Centro e com a incorporação das diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade no PDE SP, as críticas e propostas elaboradas pelo grupo não chegaram a ser incorporadas.

## 2. Objeto

Tendo em vista o contexto de revitalização do centro, a OUC estabelece uma série de benefícios para atrair recursos da iniciativa privada e facilitar a implantação de novos empreendimentos, que podem ser obtidos mediante contrapartida, a ser investida na área de intervenção, visando melhorar a qualidade da paisagem e infra-estrutura urbana.

## 3. Objetivos explícitos (Art. 2º).

- Atrair a iniciativa privada a investir recursos na área central e desencadear mudanças na paisagem urbana;
- Estimular a readequação da estrutura fundiária e assim a realização de grandes empreendimentos;
- Estimular o aumento da oferta de garagens;
- Estimular a requalificação dos espaços públicos;
- Estimular a conservação e o restauro de patrimônio histórico;
- Controlar tipos de usos, a fim de evitar a ocorrência daqueles não condizentes com o perfil de ocupação desejada para a área central (estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, de madeiras e de frutas).

## 4. Perímetro de aplicação

A Operação Urbana Centro comprehende um perímetro de 662,9-hectares, incluindo distritos de Sé, República, Brás e partes pequenas de Consolação e Santa Cecília.<sup>47</sup>

Para estimular o uso inicial do instrumento pela iniciativa privada, foi delimitada uma *Área de Especial Interesse*, na qual os benefícios poderiam ser ainda maiores durante os primeiros 3 anos após a aprovação da Lei (Art. 15).<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Informações cedidas pela arquiteta Eneida Heck, integrante da equipe da EMURB.

<sup>46</sup> Portaria nº 133 de 08 de maio de 2001. O grupo de trabalho era composto por membros das Secretarias do Planejamento Urbano -SEMPRA (departamentos de Projetos Urbanos e Assessoria Jurídica - SEMPLA-AJ); de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB; do Meio Ambiente - SMMA; da Cultura / Departamento de Patrimônio Histórico - SMC/DPH; Empresa Municipal de Urbanização - EMURB; Companhia de Engenharia de Tráfego - CET; Administração Regional da Sé - AR-SÉ; Tribunal de Contas do Município de São Paulo - Assessoria Técnica de Engenharia; e PROCENTRO.. Em 2002 foi contratado um estudo coordenado pela arquiteta Sarah Feldman, que realizou um amplo levantamento de uso e ocupação do solo do perímetro da Operação.

<sup>47</sup> Descrição do perímetro: começa na interseção da via férrea com a Avenida Alcântara Machado (sob o Viaduto Alcântara Machado), prossegue pela via férrea até a Praça Agente Cícero, Praça Agente Cicero, Avenida Rangel Pestana, Largo da Concórdia, baixos do viaduto do Gasômetro até a via férrea, prossegue pela via férrea até a Estação da Luz, segue pela Rua Mauá, Praça Júlio Prestes, Avenida Duque de Caxias, Largo do Arouche, Rua Amaral Gurgel, Rua da Consolação, Rua Caio Prado, viela de ligação com a Rua Avanhandava, Rua Avanhandava, Avenida 9 de Julho até o Viaduto do Café, Avenida Radial, Leste-Oeste, Rua João Passalaqua, Rua Professor Laerte Ramos de Carvalho, Rua Conde de São Joaquim, Viaduto Jaceguai, Avenida Radial Leste-Oeste, Viaduto do Glicério, Rua Antonio de Sá, Avenida do Estado, Rua da Figueira, Avenida Alcântara Machado até o ponto inicial.

<sup>48</sup> começa na confluência da Avenida Senador Queiroz com a Avenida Prestes Maia, segue na direção oeste pela Avenida Senador Queiroz, Praça Alfredo Issa, Avenida Ipiranga, Praça da República, Avenida Ipiranga até a Rua da Consolação, Rua da Consolação, Viaduto Nove de Julho, Viaduto Jacareí, Rua Maria Paula, Viaduto Dona Paulina, Praça Doutor João Mendes, Rua Anita Garibaldi, Praça Clóvis Beviláqua, Avenida Rangel Pestana até Avenida Exterior, Avenida Exterior, Avenida Prefeito Passos, Rua Antonio de Sá, Avenida do Estado na direção

Na gestão do prefeito Celso Pitta, cogitou-se, por duas vezes, a ampliação do perímetro da OUC. Uma das propostas de ampliação, encaminhada por um vereador à Câmara, propunha a inclusão de parte do bairro da Liberdade. A outra proposta foi encaminhada pelo PROCENTRO; ambas não foram aprovadas pela Câmara de Vereadores.<sup>49</sup> Esta proposta foi retomada por membros da Comissão Executiva Operação Urbana Centro, no início da gestão Marta Suplicy, mas também não foi aprovada.



## 5. Regulamentação

- Lei Municipal nº 12.349 de 6 de junho de 1997 (Projeto de Lei nº 901/1993, do Executivo Municipal).
- Regulamentada pela Resolução da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro nº 002/1999, publicada no D.O.M de 17/03/99.
- Regulamentada pela Resolução da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro nº 007/99, publicada no D.O.M. de 14/08/99 - regulamentou o pagamento das contrapartidas financeiras correspondentes às exceções a LPUOS e ao Código de Obras e Edificações e a cessão de uso de espaços públicos.
- Regulamentada pelo Regimento Interno da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, publicado no D.O.M de 27/06/1998.
- Alterada pelo Plano Diretor Estratégico - Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Define áreas que podem receber o potencial transferido da OUC.
- Plano Regional Estratégico e Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei Municipal nº 13.885/2004. Define áreas que podem receber o potencial transferido da OUC.

norte, Rua da Figueira, Avenida Mercúrio, Avenida Senador Queiroz até o ponto inicial, integrada também pelos lotes lindeiros aos logradouros que determinam este perímetro.

<sup>49</sup> Não encontramos documentos esclarecedores dos motivos. A informação foi obtida em entrevista com a arquiteta Eneida Heck, da EMURB.

## 6. Operacionalização

### 6.1 Mecanismos (Art. 4º a 7º)

De modo geral, os mecanismos de operacionalização se dividem em dois grandes blocos:

- I. Concessão de incentivos à realização de empreendimentos no perímetro da OUC;
- II. Possibilidade de Transferência de Potencial Construtivo para dentro ou fora do perímetro da OUC. (Artigos 6º e 7º).

#### I. Incentivos à realização de empreendimentos no perímetro:

Engloba a possibilidade dos empreendedores privados, com ou sem pagamento de contrapartida, realizarem modificações de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo, e de disposições do Código de Obras e Edificações; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação desta Lei; cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo (Artigos 3º a 5º). Tais incentivos se organizam da seguinte forma:

- a) Concessão de coeficientes de aproveitamento (CA) superiores aos permitidos pela lei de zoneamento, conforme categoria de uso, mediante pagamento de contrapartida:

Uso	Coeficiente Máximo Permitido no Perímetro (e benefícios agregados)	Coeficiente Máximo Permitido na Área de Especial Interesse (3 primeiros anos)
Uso residencial	CA=6, e dispensa ou não contabilização da área de estacionamento para veículos	CA=12, e isenção do pagamento da contrapartida
Uso misto (categorias de uso R2.02 e S2.9)	CA=6	CA=6, e isenção do pagamento da contrapartida
Serviços de escritórios e negócios (categoria de uso S2.1)	CA=6	CA=6, e isenção do pagamento da contrapartida
Hotéis de turismo (categoria de uso S2.5)	CA=12 (hotelaria 6, mais 2 de serviços e 4 para garagens)	CA=18 (9 hotelaria, mais 3 para serviços e 6 garagem e isenção do pagamento da contrapartida)

#### Critérios para cálculo de contrapartida financeira (Art. 10)

A contrapartida não poderá ser inferior a:

- 100% (cem por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, no caso de regularização de construções, reformas ou ampliações;
- 50% (cinquenta por cento) do valor econômico atribuído ao benefício concedido, nos demais casos.

Os valores econômicos terão como base de cálculos os valores de mercado de terreno e serão definidos a partir de avaliações feitas por avaliadores independentes, que serão referendadas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU (Art. 10 - § 1º).

O benefício das solicitações de aumento de potencial construtivo é o valor da área de terreno excedente à permitida pela legislação de uso e ocupação do solo e à Lei da OUC (Art. 10 - § 2º). Nos demais casos, o valor do benefício concedido será estabelecido pela CTLU (Art. 10 - § 3º).

A fim de atrair o interesse inicial dos empreendedores privados, numa área denominada Área de Especial Interesse, delimitada dentro do perímetro da OUC, as propostas ficam dispensadas do pagamento de contrapartida financeira durante os 3 primeiros anos de vigência. Tal isenção sofrerá redução anual gradativa de 20% nos anos subseqüentes ao terceiro ano de vigência, passando a 80% do valor da contrapartida financeira no quarto ano, 60% no quinto, 40% no sexto, 20% no sétimo, até ser definitivamente extinta no sétimo ano. (Art. 15)

**b) Benefício ao remembramento de lotes (Art. 3º e 16).**

O incentivo se dá através da autorização gratuita de utilização de área construída adicional. Empreendimentos formados pelo remembramento de 3 ou mais lotes, já existentes que atinjam o mínimo de 1.000 m<sup>2</sup>, terão direito a uma área construída adicional autorizada, livre de contrapartida, correspondente a 10% da área do terreno resultante por lote remembrado até o limite máximo de 100%.

**c) Possibilidade de permanência de coeficientes anteriores do zoneamento em caso de demolição**

Fica garantido ao proprietário de edificação regularmente existente e que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção, o direito de utilização da taxa de ocupação e do Coeficiente de Aproveitamento do edifício demolido, quando maiores que aqueles fixados na legislação de uso e ocupação do solo.

**d) Incentivo à construção ou cessão de áreas para atividades culturais, educacionais e coletivas em geral**

As áreas utilizadas para tais usos não serão computadas no cálculo do Coeficiente de Aproveitamento, além de dispensadas as exigências de estacionamento para veículos, mesmo que conjugadas a outras categorias de uso.

**II. Transferência de Potencial Construtivo:**

A Transferência de Potencial Construtivo de imóveis inseridos na área de abrangência da OUC para imóveis inseridos ou não na área da Operação é permitida para os seguintes casos:

- **Doação de áreas livres e verdes à Prefeitura (Art. 6º).** O potencial construtivo de áreas de terrenos contidos no perímetro da OUC que sejam transformadas em áreas livres e verdes doadas à Prefeitura como bem de uso público, poderá ser aplicado no remanescente do próprio terreno ou transferido para outro imóvel situado no interior ou fora da área da Operação.
- **Imóveis tombados ou classificados como Z8-200 (Art. 7º).** Imóveis restaurados classificados como Z8-200, tombados ou que vierem a ser tombados pelo Poder Público na vigência da Lei, contidos na área da OUC, podem transferir potencial construtivo para outros imóveis localizados dentro ou fora do perímetro da Operação.

**Regras para transferência de potencial construtivo (Art. 7º - § 2º):**

A transferência é vedada para imóveis contidos nas zonas de uso Z1, Z8, Z9, Z14, Z15, Z16, Z17, Z18, Z8-100, nos corredores de uso especial Z8-CR1, Z8-CR2, Z8-CR4 quando lindeiro à Z1, Z8-CR5 e Z8-CR6 e nas áreas de proteção dos mananciais definidas pela legislação pertinente.

O novo Plano Diretor Estratégico do Município (LM 13.430/2002) define uma faixa de 300 metros ao longo dos eixos de transporte de massa e um raio de 600 metros em torno das estações como áreas de recebimento de potencial construtivo transferido. O objetivo é atingir maiores densidades nos locais servidos por sistemas de trem e metrô. Essa definição não vale para trechos dos eixos e estações localizados no interior dos perímetros das Operações Urbanas.

**Cálculo da transferência de potencial construtivo (Art. 7º).**

- Para imóveis preservados, cujo coeficiente de aproveitamento efetivo seja inferior ou igual a 7,5, o potencial construtivo passível de transferência será calculado pela diferença entre o potencial construtivo do lote, adotado o Coeficiente de Aproveitamento máximo igual a 12, e a área construída nele existente;

- Para imóveis cujo Coeficiente de Aproveitamento efetivo exceder a 7,5, o potencial construtivo passível de transferência será determinado pela aplicação cumulativa do disposto abaixo:
  - a área construída até 12 vezes a área do lote poderá ser objeto de transferência em quantidade equivalente a 60%;
  - a área construída que exceder a 12 vezes a área do lote até o limite de 15 vezes a área do lote poderá ser objeto de transferência em quantidade equivalente a 40%;
  - a área construída que exceder 15 vezes a área do lote poderá ser objeto de transferência em quantidade equivalente a 20%.
- o Coeficiente de Aproveitamento final do imóvel cessionário não poderá exceder a 4 vezes a área do lote ou a 1,5 vezes o Coeficiente de Aproveitamento máximo da zona de uso onde está localizado, prevalecendo o maior valor.

A área construída equivalente para o imóvel cessionário será calculada pela seguinte fórmula:

$$ACe = (VTp/VTc) \times (CAC/CAp) \times PCpt$$

Onde:

ACe = área construída equivalente para o imóvel cessionário;

VTp = valor do m<sup>2</sup> do terreno do imóvel preservado constante da Planta Genérica de Valores;

VTc = valor do m<sup>2</sup> do terreno do imóvel cessionário constante da Planta Genérica de Valores;

CAC = Coeficiente de Aproveitamento máximo da zona de uso do imóvel cessionário;

CAp = 4 (quatro) = Coeficiente de Aproveitamento do terreno adotado na área da Operação Urbana Centro para os casos de transferência de potencial construtivo;

PCpt = potencial construtivo passível de transferência, em m<sup>2</sup>.

## 6.2 Critérios para análise técnica dos empreendimentos (Art. 5º e 7º)

Para aprovação das propostas, são analisados os seguintes aspectos:

- Impacto decorrente da implantação do empreendimento no sistema viário e na infra-estrutura instalada;
- Relação do empreendimento com o uso e a ocupação do solo na vizinhança;
- Valorização arquitetônica e ambiental dos imóveis a preservar e respectivos logradouros;
- Articulação e encadeamento dos espaços públicos e dos espaços particulares de uso coletivo;
- Enquadramento da volumetria das edificações existentes e a correção dos elementos interferentes, tais como empenas cegas e fundos de edificações;
- Necessidade de restauração do imóvel preservado, no caso de transferência de potencial construtivo, ficando o seu proprietário obrigado a executá-la em conformidade com as diretrizes fornecidas pelos órgãos competentes;
- As propostas que atingirem habitações subnormais (cortiços) deverão contemplar solução do problema habitacional de seus moradores, dentro da área da Operação Urbana Centro ou numa faixa de 500m envolvendo seu perímetro, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira.
- De acordo com as propostas de empreendimentos da iniciativa privada, obras de infra-estrutura urbana podem ser exigidas pela Prefeitura, assim como as relacionadas a operação do sistema viário.
- Usos não permitidos ou limitados. No perímetro da OUC não serão admitidas ampliações ou construções novas edificações destinadas para: - comércio atacadista: comércio de produtos alimentícios, materiais de grande porte, produtos perigosos, produtos agropecuários extrativos - categorias de uso C3.1 a C3.4; - serviços especiais: garagens para empresas de transporte e serviços de depósitos e armazenagens - categorias de uso S3.1 e S3.2.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

#### Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB

Responsável pelo recebimento, protocolamento e encaminhamento dos pedidos ao Grupo de Trabalho Intersecretarial.

#### Grupo Técnico de Trabalho - GTT

Responsável pelas análises técnicas que irão subsidiar os trabalhos da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro. Composto por técnicos da: Empresa Municipal de Urbanização - EMURB; Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB; Secretaria das Administrações Regionais - SAR; Secretaria de Vias Públicas - SVP; Secretaria Municipal de Cultura - SMC; Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA; Secretaria Municipal de Transportes - SMT, sob a coordenação da primeira.

#### Comissão Executiva Ação Centro

Formada por técnicos de diferentes Secretarias Municipais e por representantes de entidades da sociedade civil, responsável por e verificar a adequação das propostas apresentadas (acompanhadas dos pareceres do Grupo Técnico de Trabalho); emitir pareceres e calcular a contrapartida financeira e a transferência de potencial construtivo; e deliberar sobre o encaminhamento das propostas à CTLU.

Além disto, são atribuições da Comissão: promover no mínimo uma audiência pública sempre que a proposta solicitar Coeficiente de Aproveitamento superior a 6,0 ou cessão onerosa do espaço público, antes de encaminhar o processo à CNLU; elaborar estudos e apresentar propostas para cálculo do valor dos benefícios concedidos; elaborar diretrizes especiais para subáreas contidas dentro do perímetro da OUC; identificar formas de atuação do Poder Público capazes de potencializar a consecução dos objetivos da OUC; contribuir para a estruturação de programa de ação para a solução do problema das habitações subnormais existentes; fazer-se representar junto à Administração Pública na definição de políticas e intervenções; elaborar plano de incentivo à localização da Administração Pública na área da Operação; decidir sobre a inversão dos recursos captados pela Operação; instruir as dúvidas surgidas quanto à aplicabilidade e às disposições da Lei anteriormente à apreciação das mesmas pela Comissão CTLU.

Do Poder Público (5 cadeiras): Empresa Municipal de Urbanização - EMURB; Secretaria da Habitação e do Desenvolvimento Urbano - SEHAB; Secretaria Municipal de Cultura - SMC; Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA, e ainda Câmara Municipal de São Paulo.

Da Sociedade Civil (9 cadeiras): Associação Comercial de São Paulo; Associação dos Bancos no Estado de São Paulo - ASSOBESP; Associação Viva o Centro Sociedade Pró-Revalorização do Centro de São Paulo; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento de São Paulo - IAB/SP; Instituto de Engenharia de São Paulo - IE; Movimento Defenda São Paulo; Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo - SECOVI; Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e Financiários de São Paulo, Osasco e Região.

A Comissão é coordenada pelo(a) Presidente da EMURB.

#### Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU (DM 43.230/03)

Câmara vinculada a SEMPLA, tem várias outras atribuições de aprovação ou interpretação de casos excepcionais relacionados com a LUOS, é responsável pela aprovação final das propostas da OUC e pelo estabelecimento de prazo para a execução da obra de restauro ou reforma em imóveis tombados. (Art. 8º)

#### Secretaria de Planejamento - SEMPLA

Responsável pela aprovação dos projetos de restauração e conservação de imóveis tombados em Z8-200 e pela expedição da Certidão com Declaração dos Benefícios Concedidos.

## Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental - CONPRESP

Responsável pela aprovação dos projetos de restauração e conservação de imóveis tombados.

### Procedimentos de análise e aprovação das propostas

1. As propostas para utilização da OUC entram pela SEHAB ou pelas Subprefeituras, de onde são encaminhados para análises do Grupo Técnico de Trabalho (Art. 3º - § 1º).
2. Após realizarem as análises urbanísticas, o GTT encaminha os processos para análise e deliberação da Comissão Executiva Ação Centro, no prazo máximo de 30 dias contados a partir da data do seu protocolamento (Art. 3º - § 2º).
3. A Comissão encaminha as propostas à CTLU no prazo máximo de 90 dias contados a partir do recebimento da documentação completa (Art. 8º - § 2º) e deve divulgá-las no "Diário Oficial" do Município, com antecedência de pelo menos 7 dias de sua apreciação pela CTLU (Art. 8º - § 3º).
4. Em conjunto com a SEMPLA, a CTLU decide sobre a aprovação da proposta.
5. A SEMPLA expedirá Certidão com Declaração dos Benefícios Concedidos, a ser apresentada juntamente com o pedido de aprovação do projeto (Art. 9º), com validade de 36 meses, contados a partir da data de sua expedição (Art. 15 - § 4º).
6. As obras referentes aos projetos aprovados deverão estar concluídas no prazo máximo de 5 anos, contados a partir da data da expedição do respectivo Alvará de Execução, sob pena de cassação da licença e do vencimento integral da contrapartida financeira devida. (Art. 15 - § 5º)

No caso de transferência de potencial construtivo a SEMPLA expedirá a certidão de potencial construtivo transferido (Art. 6º - § 2º), mediante requerimento, de:

- Declaração de Potencial Construtivo, ao proprietário do imóvel preservado;
- Certidão de Potencial Construtivo Transferido, ao proprietário do imóvel cessionário.

Os projetos de restauração e conservação dos imóveis referidos deverão ser aprovados pelo CONPRESP e, no caso dos imóveis classificados como Z8-200, também pela SEMPLA (Art. 7º - § 6º).

Além disso, a EMURB poderá praticar os atos necessários à realização da OUC, inclusive desapropriações (Art. 20).

## 2. Gestão dos recursos

Os recursos recebidos como contrapartida pela obtenção dos benefícios previstos são recolhidos pelos proponentes em conta vinculada à Operação Urbana Centro e administrados pela EMURB (Art. 11), que deverá elaborar e fazer publicar no Diário Oficial do Município, relatório semestral de acompanhamento e contabilização (Art. 14). Tais recursos serão aplicados em obras de melhoria urbana, na recuperação e reciclagem de próprios públicos em geral, no pagamento de desapropriações realizadas no perímetro da OUC, na restauração de imóveis tombados condicionada a posterior resarcimento e em eventos de divulgação e promoção da OUC (Art. 11 - § 1º).

A EMURB poderá receber remuneração por serviços prestados e decorrentes da realização das obras e desapropriações, dos serviços e eventos de divulgação da OUC e de valorização do lazer e cultura na área central da cidade (Art. 11 - § 2º). Sendo que as despesas decorrentes da execução desta Lei (pagos à EMURB, como gerenciadora) correrão por conta dos recursos disponíveis na conta vinculada à OUC e de dotações próprias (Art. 21).

A Lei prevê que os recursos das contribuições de melhoria, cobradas em razão das obras públicas executadas com recursos da OUC, serão repassados pela Prefeitura à conta vinculada à OUC, no prazo máximo de 30 dias contados a partir da data do seu recebimento.

### C) RESULTADOS ALCANÇADOS

#### 1. Processos<sup>50</sup>

Até outubro de 2005, foram formados na EMURB 102 processos solicitando os benefícios da Operação Urbana Centro. Segundo o Balanço da Operação elaborado em junho/05, a situação das solicitações era a observável na tabela abaixo.

**Tabela 7 - Situação das solicitações na OUC, segundo ano de início do processo (junho/05)**

Ano de início do Processo	Total de solicitações no ano	Situação das solicitações			
		Aprovadas	Em análise	Indeferidas	Desistências
1997	4	2	0	2	0
1998	34	11	4	8	11
1999	21	3	7	8	3
2000	22	1	18	3	0
2001	13	0	10	3	0
2002	4	0	4	0	0
2003	3	0	3	0	0
2004	0	0	0	0	0
<b>Total de 97 a 04</b>	<b>101</b>	<b>17</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>14</b>

Fonte: EMURB. Balanço da Operação Urbana Centro. Junho de 2005 - 11º Relatório.

Por este quadro, percebia-se que, dos 34 processos iniciados em 1998, apenas um terço (11) havia sido aprovado, tendo havido 8 indeferimentos e 11 desistências. Havia processos formados desde 1998 ainda em análise. Nenhum processo formado após 2001 tinha sido aprovado.

Já o Balanço de fevereiro de 2006 (dados na tabela abaixo) parece indicar um grande esforço na solução dos processos pendentes. Por outro lado, 20 processos de cessão de potencial construtivo (iniciados entre 1998 e 2003), anteriormente classificados como "em análise", passaram a ser considerados como "sob custódia".

Segundo este último balanço, do total dos 102 processos, apenas 19 foram aprovados até fevereiro de 2006. Houve 57 indeferimentos, 20 estão sob custódia e ainda estão em análise 6 solicitações.

**Tabela 8 - Situação das solicitações na OUC, segundo ano de início do processo (fevereiro/05)**

Ano de início do Processo	Total de solicitações no ano	Situação das solicitações			
		Aprovadas	Em análise	Indeferidas	Custódia
1997	4	2	0	2	0
1998	34	11	0	20	3
1999	21	3	0	15	3
2000	22	1	5	10	6
2001	13	0	0	7	6
2002	4	1	1	1	1
2003	3	0	0	2	1
2004	0	0	0	0	0
2005	1	1	0	0	0
<b>Total de 1997 a 2005</b>	<b>102</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>57</b>	<b>20</b>

Fonte: EMURB. Balanço da Operação Urbana Centro. Fev/ 2006 - Diretoria de Projetos e Intervenções Urbanas - DP/GOU

As tabelas referentes aos anos dos processos permitem também observar a evolução do interesse demonstrado pela OUC. No ano de 1997 (a Lei foi aprovada no mês de junho), foram formados apenas 4 processos<sup>51</sup>. Os pedidos se concentraram

<sup>50</sup> Para a primeira análise dos dados foi utilizado o Balanço da Operação Urbana Centro divulgado pela EMURB em junho de 2005 - 11º Relatório. Posteriormente, com a leitura do Balanço divulgado em fevereiro de 2006, alguns dados e análises foram atualizados.

<sup>51</sup> Um desses processos é proveniente da OUA, tem data de 1992 e foi indeferido.

entre os anos 1998 e 2001, quando foram formados 88% dos processos. Em 2001 houve 13 solicitações; em 2002 e 2003, foram 4 e 3 solicitações, respectivamente. Em 2004 não foram protocoladas novas solicitações. E em 2005 foi protocolada apenas 1 solicitação (Tribunal de Justiça).

Considerando o conjunto de incentivos às novas construções, chama atenção o fato de que apenas 10 solicitações foram feitas nesse item, sendo apenas uma para edifício residencial, uma para hotel, cinco para edifícios comerciais ou de serviços, duas para edifícios mistos (residências e comércio) e uma para edifício institucional. O interesse pelo aproveitamento das possibilidades de uso intensivo do solo, ou seja, maior que as possibilidades do zoneamento vigente na área central, foi muito pequeno.

**Tabela 9 - Tipos de solicitação na OUC, segundo ano de início do processo (1997-2005)**

Tipo de solicitação	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total 97-05
Cessão de potencial construtivo	0	5	8	9	8	3	1	0	0	34
Compra de potencial construtivo	0	19	5	4	5	0	0	0	0	33
Regularização de edificações	0	3	2	1	0	1	0	0	0	7
Reformas com aumento de área ou mudança de uso	3	3	4	6	0	0	2	0	0	18
Construção de novos edifícios	1	4	2	2	0	0	0	0	1	10
<b>Total de solicitações</b>	<b>4</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>102</b>

Fonte: EMURB . Balanço da Operação Urbana Centro. Junho de 2005 - 11º Relatório. (atualizada pelo balanço fev/05)

Os dados dos balanços da EMURB permitem observar que a grande maioria das solicitações se refere à cessão (34 solicitações) ou à compra (33 solicitações) de potencial construtivo. No entanto, o percentual de aprovações desses tipos foi muito pequeno. Entre os processos de cessão, apenas 5 foram aprovados, 8 foram indeferidos e ainda resta 01 em análise. Quanto à compra de potencial, houve 27 indeferimentos. A baixa aprovação de solicitações deste tipo se deve à liminar deferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em março de 2000, que, acolhendo os argumentos do Ministério Público do Estado, declarou inconstitucional a transferência de potencial construtivo para áreas fora da OUC.

Se examinarmos os dados referentes aos 19 processos aprovados (tabela abaixo), verifica-se que 10 deles tratam da transferência de potencial construtivo (cessão ou compra), 2 de regularização, 5 de reforma e apenas 2 da construção de novos edifícios, sendo um centro comercial<sup>52</sup> e outro institucional (Tribunal de Justiça).

Restam 6 processos em análise, sendo um de cessão e outro de venda de potencial construtivo; um de regularização da construção; e três referentes a exceções à LUOS (construção ou reforma).

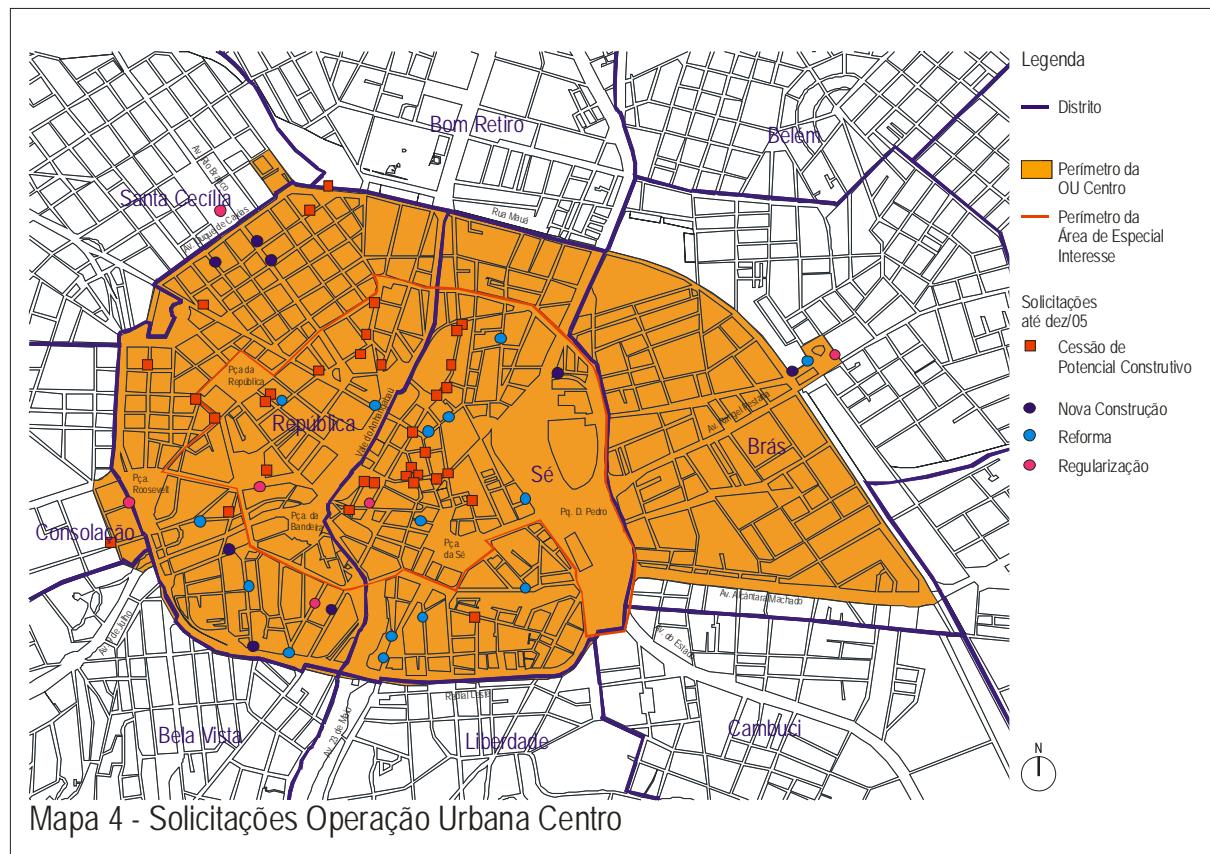
**Tabela 10 - Situação das solicitações na OUC, segundo tipos (em fevereiro/05)**

Tipo de solicitação	Total de solicitações	Aprovadas
Cessão de potencial construtivo	34	5
Compra de potencial construtivo	33	5
Regularização de edificações	7	2
Reformas com aumento de área ou mudança de uso	18	5
Construção de novos edifícios	10	2
<b>Total de solicitações</b>	<b>102</b>	<b>19</b>

Fonte: EMURB. Balanço da Operação Urbana Centro. Junho de 2005 - 11º Relatório. (atualizado em fev/06)

<sup>52</sup> Trata-se do polêmico empreendimento Silvio Santos, que compreende a construção de um Shopping Center na região do Bexiga, em terreno vizinho ao do Teatro Oficina. A construção de um Shopping nesta região, de forma conflitante com a arquitetura do Teatro e com as condições sócio-espaciais do entorno, tem motivado manifestações de diversos setores da sociedade.

Parece claro que o principal interesse da OUC para o setor imobiliário foi a possibilidade de transferência, compra e venda de potencial construtivo, voltada a investimentos externos à área de abrangência da operação. As transferências do potencial construtivo adquirido foram aprovadas para os bairros de Moema (2), Vila Mariana (1), Saúde (1) e Santana (1), sendo que este último interessado (Bancoop) desistiu de prosseguir na compra (EMURB, Balanço de junho/05).



## 2. Recursos financeiros mobilizados

A verificação do balanço de movimentações da conta da OUC revela um saldo atual (fev/2006) de R\$ 4.743.323,41, aos quais devem ser acrescentados os recursos provenientes da Operação Urbana Anhangabaú, transferidos à Secretaria de Finanças no valor histórico de R\$ 8.005.533,36 36, em set/96.

Dentre as obras e serviços realizadas no perímetro da OUC com os recursos arrecadados estão: o tratamento cromático do piso da Praça D. José Gaspar; a implantação do Corredor Cultural; as obras no chamado "quadrilátero piloto"; a reurbanização da Praça do Patriarca; a transferência de placas e relógios de logradouros; etc.

## D) ANÁLISES e PROPOSTAS JÁ LEVANTADAS

### 1. Análises realizadas durante a administração Marta Suplicy e sistematizadas no Relatório do GT-OUC (Portaria da Prefeita nº 133, de 8/5/2001)

Além dos questionamentos legais, a OUCentro foi objeto de muitas críticas e propostas de caráter urbanístico e social, as quais podem ser encontradas em documentos da administração municipal.

Nos primeiros meses da gestão Marta Suplicy, um conjunto de técnicos propôs a revisão da OUC considerando principalmente os seguintes dados novos:

1. a existência do plano Reconstruir o Centro<sup>53</sup>, o qual estabelecia diretrizes e programas que configuravam uma política urbana para a área central com objetivos diferentes dos da OUCentro;
2. a aprovação do Estatuto da Cidade, disponibilizando novos instrumentos de gestão urbana que reforçariam a possibilidade da OUCentro tornar-se um instrumento ágil que garantisse recursos para realização de projetos de interesse da coletividade.

Em maio de /2001, a prefeita criou um grupo de trabalho, através da Portaria nº 133, de 08/05/2001 (GT-OUC). As avaliações feitas por este GT (concluído em 2002) e por outros técnicos no interior da administração municipal, abordaram os seguintes aspectos principais:

**a) Uso residencial e produção de HIS / gentrificação**

A análise do texto da Operação Urbana Centro permite prever dificuldades para a manutenção e produção habitacional de interesse social, e mesmo para famílias de renda média e baixa, pelas seguintes razões:

- há um estímulo exagerado à verticalização em todo o perímetro, para todos os usos, especialmente hotéis, determinando altos preços para os terrenos, especialmente em situação de mercado aquecido, que incidirá nos valores para desapropriação, ou seja, no que o Poder Público terá que pagar para obter um terreno para obra pública;
- ao estimular vários usos, favorece o mais lucrativo e prejudica o residencial e o institucional, pois em situação de mercado tenso, o construtor residencial e misto não terá como competir;
- a OUC não tem estímulos específicos à produção de HIS, que precisará competir com os outros usos sem qualquer proteção; a legislação específica para HIS não conseguirá estabelecer condições mais vantajosas para atuação no perímetro da Operação;

**b) Estímulo aos hotéis**

- Não parece adequado que haja intensa construção de hotéis na área central, que poderá acarretar em impactos diferenciados sobre o trânsito, patrimônio, atividades econômicas e tecido social (Reflexões sobre OUC - 25mar01);

**c) Paisagem urbana e proteção do patrimônio arquitetônico**

- Os altíssimos coeficientes de aproveitamento na totalidade do perímetro conflitam com a tipologia urbanística e arquitetônica dos prédios tombados existentes, além de interferir na capacidade do sistema viário. Vale ressaltar que a área de abrangência exagerada da OUC (663 hectares) inclui bairros com características urbanísticas e sociais muito diferenciadas;
- A utilização da transferência de potencial construtivo não vem possibilitando alterações significativas na qualidade de vida e na paisagem do centro. O benefício público restringe-se a uma suposta recuperação coletiva do estoque de bens tombados, que deverá ocorrer a longo prazo, e cujos resultados têm sido difíceis de avaliar;
- A lei não prevê a continuidade do processo de manutenção do imóvel recuperado, uma vez que a transferência de potencial é insuficiente para garantir que ocorra a recuperação dos imóveis do centro. Esta indefinição pode provocar novo processo de degradação, assim que o objetivo inicial - transferência de potencial para outra área da cidade - for alcançado.

**d) Remembramento de lotes e demolição**

- As demolições e remembamentos aliados aos elevados índices de ocupação do solo são permitidos de forma indiscriminada em todo o território da OUC. A aplicação destes instrumentos resultará na transferência para o centro de um modelo de ocupação e de cidade equivalente ao da Operação Urbana Faria Lima, que vem resultando num espaço segregado, excludente e sem urbanidade, marcado por estratégias de privatização do espaço público. A área central

---

<sup>53</sup> Posteriormente substituído pelo plano chamado Ação Centro.

de São Paulo deve ser valorizada pela diversidade de soluções urbanísticas e pela presença de espaços públicos emblemáticos da cidade. (Relatório do GT-OUC/2002);

- O estímulo ao remembramento, na prática, incentiva demolições para preparar terrenos maiores que 1000 m<sup>2</sup> e pode ter como consequência a expulsão de pequenas atividades e moradias populares;
- O estímulo à demolição acarreta no favorecimento à substituição do estoque construído, com efeitos semelhantes ao do incentivo ao remembramento; este tipo de instrumento caberia em caso de interesse público na demolição, por motivo de risco ou estético, caso contrário, favorece a substituição de edifícios antigos por modernos, o que pode ser contraditório com os interesses da preservação histórica. (PROCENTRO - "Reflexões sobre OUC" - 25mar01)

**e) Transferência de potencial construtivo (TPC)**

- "na ausência do mecanismo das "Operações Interligadas" (proibidas no município por decisão judicial), a transferência de potencial construtivo possibilitada pela Operação Urbana Centro cria, naturalmente, um grande interesse do setor imobiliário interessado em obter maiores lucros nos investimentos nos bairros valorizados da cidade".( Ata da reunião de trabalho entre SEMPLA e PROCENTRO, em 7/02/2002)
- Os "tetos" máximos arbitrados pela lei da Operação Urbana Centro criam um enorme estoque de área a transferir e, sendo a transferência autorizada para outras partes da cidade (fora da OUC e de outros bairros centrais), essa modalidade de compra de "solo criado" irá competir com outras operações urbanas destinadas a gerar recursos para obras para diferentes regiões<sup>54</sup>. (Reunião de Trabalho entre SEMPLA e PROCENTRO, em 7/02/2002).
- A possibilidade de utilização do potencial construtivo transferido gera uma concorrência com os próprios objetivos da operação urbana
- Não vem ocorrendo interesse nos benefícios oferecidos para imóveis localizados no centro, mas sim uma drenagem de recursos da área central para as regiões da cidade onde se concentram os interesses do mercado.
- O potencial construtivo a ser transferido dos imóveis tombados no centro cria um valor virtual agregado aos imóveis que não tem respaldo na realidade. Isto ocorre porque a fórmula de transferência empregada não se refere ao potencial do terreno dado pelo zoneamento, e sim a um valor imaginário cuja motivação é a geração de recursos para a recuperação do bem tombado. Na realidade, corresponde a um bônus à reabilitação, traduzível em uma certa quantidade de metros quadrados passíveis de venda no mercado imobiliário.
- Como estes mecanismos não encontram proteção no Estatuto da Cidade, se forem mantidos, deverão ter outro nome, pois não se pode autorizar a "transferência" de um direito de construir que o imóvel não tinha. Cabe ainda a interrogação de que se tal vulto de incentivos à reabilitação dos imóveis da área central justificam o comprometimento da qualidade de vida em outras áreas da cidade.

**f) Geração de Recursos**

- A aplicação do mecanismo da transferência de potencial construtivo não resulta em geração de recursos para o Poder Público investir no Centro, sendo cobrada apenas uma taxa de 4% de administração da compra e venda pela EMURB. Além disso, dadas as definições ou indefinições da Lei, o processo de análise dos pedidos é extremamente trabalhoso e caro. (Reunião de Trabalho entre SEMPLA e PROCENTRO, em 7/02/2002) Como as negociações ocorrem de iniciativa privada para iniciativa privada, as vantagens oferecidas fogem ao controle do poder público, tendo-se como agravante o fato da contrapartida mínima exigida ser inferior ao normalmente exigido em outras Operações Urbanas. (Relatório do GT-OUC/2002);

---

<sup>54</sup> Estudos da SEMPLA indicavam que os cerca de 1.400 imóveis tombados, ou em processo de tombamento na área da OUC apresentavam um potencial de transferência para outras regiões da cidade de cerca de 6.000.000m<sup>2</sup>.

- Os benefícios concedidos na forma de transferência de potencial construtivo são incompatíveis com baixos valores recebidos e com impactos que podem causar em outras áreas da cidade; a sua concessão leva em conta um potencial virtual atribuído ao imóvel cessionário e o valor da obra executada. (In: Porque rever a OUC)
- Deve-se considerar, ainda, que o mercado tem capacidade limitada de absorção de potencial construtivo adicional. Nesse sentido, a oferta indiscriminada pode gerar uma "inflação" de oferta de área construída adicional, diminuindo o valor do "bem" oferecido. (Relatório do GT-OUC/2002);

#### g) Gestão da Operação

- A Comissão Executiva da OUC tem o poder de decidir sobre a conveniência ou não de transferir o potencial construtivo para um determinado empreendimento, em qualquer zona da cidade. Isto acaba por significar que as deliberações dessa comissão extrapolam o território da operação.

## 2. Propostas relativas à alteração da LM 12.349/97

Com base nas análises anteriores, ainda no período que antecedeu a definição do Plano Diretor Estratégico foram feitas propostas de extinção da OUC ou, no caso de manutenção do instrumento, de aspectos a rever, entre os quais:

### Paisagem urbana x parâmetros urbanísticos

- Adotar critérios de desenho urbano e de impactos (sobre trânsito, patrimônio, etc.) para avaliação de índices de ocupação a serem concedidos no perímetro da operação;
- Definição de áreas adensáveis no centro, com quotas por quadras ou perímetros;
- Redução dos CA permitidos;
- Estabelecimento de critérios, em função dos padrões (moradores/ atividades econômicas/ edificações), usos e paisagem do entorno, para definição de áreas para remembramento e verticalização;
- Revisão das análises das concessões urbanísticas em função do tombamento de imóveis, a fim de que a recuperação se dê preferencialmente em relação aos elementos específicos do tombamento;

### Transferência de potencial construtivo

- Vincular a transferência a usos de interesse da cidade;
- A venda de coeficiente de aproveitamento deverá estar restrita à área central da cidade;
- Considerar para o cálculo do valor transferível no mercado o coeficiente de aproveitamento permitido pelo zoneamento atual e não utilizar as fórmulas existentes, que criam área excessiva a transferir.

### Uso residencial e habitação de interesse social

- Estímulo especial para HIS e usos sem garagem;
- Incentivo a construções de uso misto com habitação em toda a área da operação;
- Incentivos para reforma de edifícios para uso residencial em toda a área;
- Utilização de parte do potencial de transferência para a reforma e melhoria em habitações coletivas na área;

### Comércio, serviços e empreendimentos culturais

- Incentivos para reforma de edifícios comerciais, incluindo mecanismos de redução de ISS em áreas de concentração de comércio e serviço especializado;

- Restringir o incentivo à construção de edifícios para hotéis, edifícios culturais de grande porte e outros serviços como estacionamento apenas a áreas específicas e com estabelecimento de critérios em função de padrões (moradores, atividades econômicas, edificações), usos e paisagem do entorno;
- Cortar ou reduzir estímulos exagerados a garagens;

#### Aprovação e controle

- Agilizar o processo de avaliação, especialmente as licenças para reformas e construção no centro;
- Redefinir os níveis de análise urbanística, bem como seus procedimentos, estabelecer as competências da EMURB e da SEMPLA bem como dos demais órgãos envolvidos na análise, especialmente o DPH.
- Reduzir o poder da Comissão Executiva à discussão de aprovação da aplicação de recursos e intervenções no perímetro da operação, rever sua composição;

#### Cálculo da contrapartida

- Considerar para o cálculo do valor transferível no mercado o coeficiente de aproveitamento permitido pelo zoneamento atual;
- Aperfeiçoar os critérios de avaliação de contrapartidas e de custos declarados pelos interessados.

#### Recursos

- Definir outro mecanismo que viabilize a geração de recursos para a reabilitação e manutenção de prédios institucionais; esse mecanismo também poderia apoiar-se no arbitramento de "solo criado" a vender no mercado, mas com critérios diferentes dos atuais.

### **PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE**

1) O novo Plano Diretor Estratégico do município pode ser um complicador com relação ao bom funcionamento da Operação Urbana Centro. Ele define coeficientes de aproveitamento mínimos, básicos e máximos, variando em função das zonas de uso vigentes. Com isso tem-se uma redefinição dos potenciais construtivos nos lotes do município a serem instituídos nos próximos anos. O potencial adicional que superar o aproveitamento igual a 1 vez a área do terreno, atingindo o máximo de 2,5 ou 4 vezes, dependendo do local, será concedido através da outorga onerosa.

Com isso, o investidor terá duas formas competitivas de obter coeficiente de aproveitamento adicional em seus terrenos: a) mediante a transferência de potencial construtivo das áreas de preservação para as áreas de recebimento localizadas na faixa de 300 metros ao longo dos eixos de transporte de massa e no raio de 600 metros no entorno das estações; b) mediante a outorga onerosa permitida em praticamente todo o município segundo as regras definidas no PDE/2002. Resta saber se os investidores imobiliários irão lançar mão da outorga onerosa em detrimento da transferência de potencial construtivo proporcionada pela OUC, como vinha ocorrendo. Caso isso ocorra, o desempenho da operação irá diminuir.

2) Num contexto de desinteresse pelo investimento imobiliário na área central, as respostas do setor privado aos benefícios do instrumento foram pífias. Desse modo, alguns riscos previstos pelos analistas não passam de hipóteses. No entanto, se o interesse imobiliário aumentar, que papel podem ter as regras atuais para a valorização imobiliária, a gentrificação, a preservação do patrimônio, etc.?

## I.2

# Incentivos fiscais

### 1.2.1

#### Lei de Fachadas

##### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

###### 1. Contexto

A Lei de Fachadas, aprovada em 1997, durante a gestão Celso Pitta (1997 - 2000), foi proposta por iniciativa do poder executivo municipal (Projeto de Lei nº 604/93) com objetivo de estimular a recuperação das fachadas de imóveis tombados localizados em perímetro delimitado na área central de São Paulo e, dessa forma, contribuir para a melhoria da paisagem urbana. Ela foi concebida concomitantemente à Operação Urbana Centro, que também contém mecanismos de incentivo à recuperação de imóveis preservados. Ambas as Leis foram elaboradas no âmbito do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - Procentro, instituído em 1993.

A aprovação da Lei de Fachadas teve o apoio generalizado da Câmara Municipal e dos principais agentes envolvidos na recuperação do Centro neste período, com destaque à Associação Viva o Centro.

Desde sua regulamentação, em 1998, a Lei de Fachadas não foi modificada. No entanto, em 2001 (gestão Marta Suplicy) começaram a aparecer críticas de técnicos municipais quanto à eficácia e aos critérios de atribuição dos benefícios. Foi formado um Grupo de Trabalho (não formalizado), composto por representantes da Secretaria de Cultura (Departamento de Patrimônio Histórico - DPH), SEHAB (Gabinete e PROCENTRO) e Secretaria de Finanças (Gabinete) que chegou a formular uma nova proposta de Lei, mas que não foi encaminhada à Câmara Municipal. As únicas mudanças que ocorreram até o momento foram centradas na definição e composição do órgão responsável pela aprovação dos pedidos de benefícios, permanecendo vigentes as demais disposições da Lei original.

A proposta de concessão de incentivo tributário a imóveis recuperados e restaurados (de interesse histórico e arquitetônico ou não) tem origem na LM 10.598/88 (gestão Jânio Quadros), ainda vigente, que concede desconto de 50% do IPTU aos imóveis inseridos em perímetro definido na área central que forem recuperados e, da mesma forma, aos imóveis preservados mesmo que fora deste perímetro<sup>55</sup>.

###### 2. Objeto e definição

Concessão de “incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - Procentro, ou outro equivalente que venha a ser implantado”.

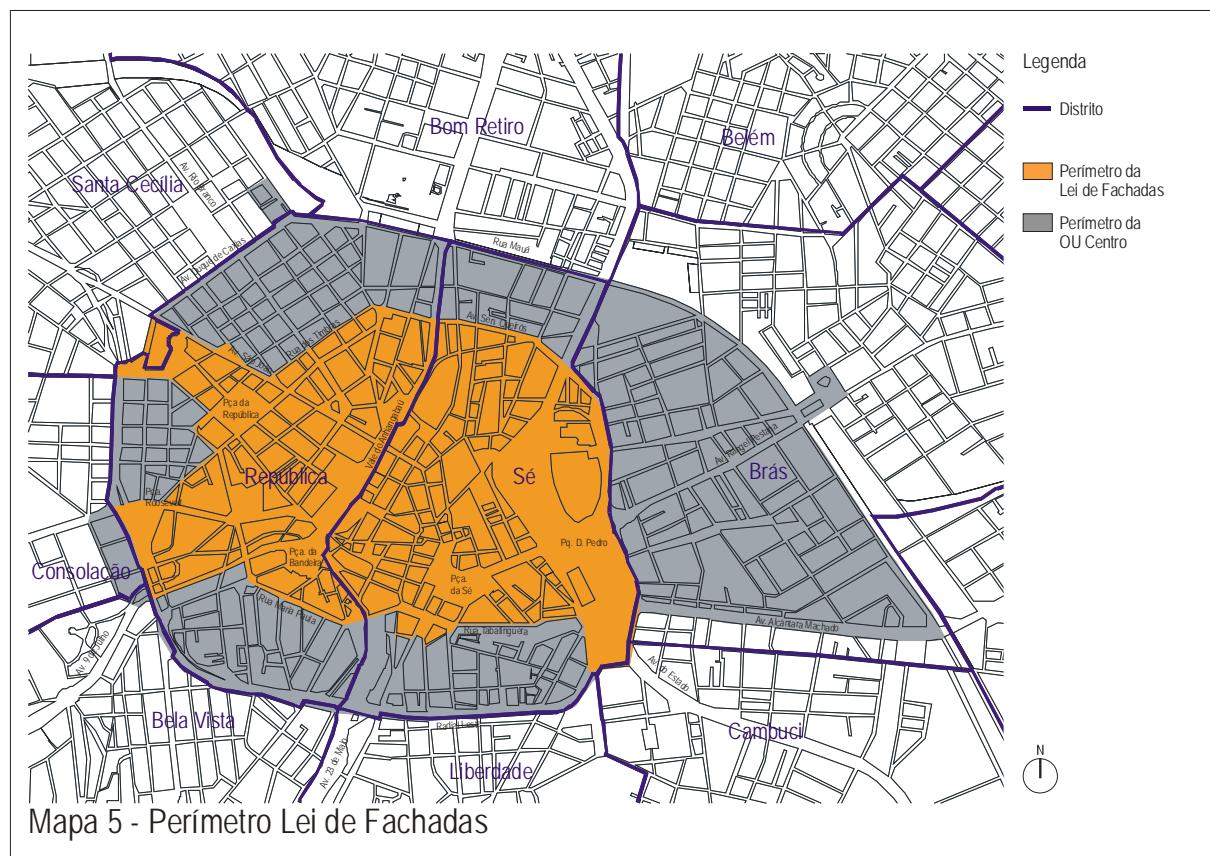
<sup>55</sup> Essa Lei foi regulamentada apenas em 1994, pelo DM 34.720/94, durante a gestão de Paulo Maluf (1993-1996). Diferentemente da Lei de Fachadas, a gestão e dotação orçamentária deste instrumento é vinculada diretamente à Secretaria de Finanças - SF. Atualmente, verifica-se que não tem havido propostas de recebimento de tal benefício, visto que a Lei de Fachadas é ainda mais vantajosa. Os benefícios das duas leis não podem ser cumulativos.

### 3. Objetivos

Permitir que os recursos investidos por proprietários na recuperação e conservação da fachada de imóveis sejam recuperados por meio de não pagamento do IPTU.

### 4. Perímetro de aplicação

O perímetro de aplicação inclui a maior parte dos distritos da Sé e República, áreas que concentrariam, segundo os autores da Lei, o conjunto de imóveis tombados com maior interesse de recuperação.



### 5. Regulamentação

- Lei Municipal nº 12.350 de 6 de junho de 1997 - Projeto de Lei do executivo municipal (Projeto de Lei nº 604/93)
- Decreto Municipal nº 37.302 de 27 de janeiro de 1998
- Lei Municipal nº 33.389/1993 - Vincula a Lei de Fachadas ao Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - Procentro, que dispõe principalmente sobre o processo de aprovação e controle.
- Decreto Municipal nº 40.753/01- Cria a Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central - Procentro e revoga o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - Procentro.
- Em 2003, o Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - Procentro é extinto através da criação do Programa Ação Centro (Decreto nº 44.089/2003), que assume o acompanhamento da Lei de Fachadas.
- Em 2005, o Decreto Municipal nº 45.832/05 institui a Comissão Executiva Especial Ação Centro que fica responsável pela aplicação da Lei de Fachadas até a instalação definitiva da Coordenação Executiva Ação Centro.

## 6. Operacionalização

### 6.1 Mecanismos (LM 12.350/97, Art. 1º e 2º)

A Lei de Fachadas institui incentivo de Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana - IPTU concedido por 10 anos a pessoas físicas ou jurídicas que promoverem ou patrocinarem<sup>56</sup> a recuperação externa e a conservação de imóvel próprio ou de terceiro, que tiverem iniciado as obras antes da vigência desta Lei, ou que os tiverem mantido conservados com as características originais<sup>57</sup>, desde que os débitos não estejam inscritos na Dívida Ativa. O incentivo fiscal consiste no recebimento de Certificado intransferível equivalente ao valor do IPTU do imóvel recuperado ou conservado<sup>58</sup>.

Quando houver isenção anterior, o valor do Certificado deve ser equivalente a 0,6% do valor venal do imóvel recuperado ou conservado ou sobre outros imóveis do mesmo proprietário ou de propriedade do patrocinador.

No caso de o IPTU estar vencido, o valor do Certificado deverá ser aproveitado apenas para o pagamento do montante corrigido, excluídos a multa e os juros de mora. (DM, Art. 4º - § 2º)

A Lei concede também isenção do pagamento da Taxa para exame e verificação de projetos, prevista no Código de Obras e Edificações, que deverá ser pleiteada pelo contribuinte proprietário ou patrocinador juntamente com o requerimento de concessão de incentivo fiscal, e após o protocolamento do pedido de Alvará de Aprovação de projeto de recuperação. (DM - Art. 6º - Parágrafo único)

O recurso para o pagamento do IPTU do beneficiário da Lei de Fachadas é oriundo de dotação orçamentária anual específica da SEHAB.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Instâncias de gestão e procedimentos

A concessão do benefício deve ser aprovada por uma Comissão formada por representantes do poder público e da sociedade civil, após a apreciação técnica da sua pertinência. O papel de aprovação foi exercido inicialmente pela Comissão do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro - Procentro (de 1998 a 2001); pela Comissão do Programa de Reabilitação da Área Central - Procentro (de 2001 a 2004), pela Comissão Executiva Ação Centro (2004 a 2005); e é atualmente exercido pela Comissão Executiva Especial Ação Centro (2005).

Atualmente, pelo DM 45.832/05, os responsáveis pela gestão da Lei de Fachadas são os seguintes:

#### Comissão Executiva Especial Ação Centro

Comissão instituída na Subprefeitura da Sé, responsável, até a instalação definitiva da Coordenação Executiva Ação Centro, pela análise e aprovação dos projetos de concessão do incentivo fiscal previsto na Lei de Fachadas, assim como pelo controle sobre a manutenção da qualidade das edificações para fins de concessão do incentivo fiscal nos anos subseqüentes.

A Comissão Executiva Especial Ação Centro é hoje composta pelos seguintes membros: Subprefeito da Sé; Secretário Municipal de Habitação; Secretário Municipal de Planejamento e Presidente da Empresa Municipal de Urbanização.

#### Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB

Responsável pela gestão da Lei de Fachadas, recebimento dos pedidos e expedição dos Certificados.

<sup>56</sup> Considera-se patrocinador a pessoa física ou jurídica que se proponha a financiar ou custear, total ou parcialmente, o projeto e a execução de obras de recuperação ou conservação externa em imóveis de terceiros. (LM 12.350/97)

<sup>57</sup> Entende-se por "recuperação externa de imóveis" as obras e serviços destinados à recuperação e conservação de fachadas e demais elementos realizados em imóvel tombado, com resgate da edificação na sua concepção e forma originais da época da construção, tanto volumetricamente quanto em seus elementos arquitetônicos e decorativos e sua cor; e, por "conservação de imóveis", os serviços e obras tendentes à conservação e manutenção das fachadas recuperadas. (DM 37.302/98)

<sup>58</sup> O valor de isenção descrito no Certificado deverá ser expresso em Unidade Fiscal de Referência - UFIR correspondente ao início das obras, e deverá ser reconvertido em moeda corrente pelo valor dessa unidade vigente no mês de sua utilização. (LM 12.350/97)

## **Secretaria de Subprefeituras**

Responsável pelo recebimento do protocolo do pedido de recebimento do benefício, função esta compartilhada com a SEHAB, conforme competência.

### **Procedimentos de análise e aprovação das propostas (DM 37.302/98 - Artigos 3º a 8º)**

1. O beneficiário deve solicitar a concessão do incentivo fiscal, bem como sua renovação anualmente, à SEHAB ou à Secretaria de Subprefeituras.
2. O requerimento deverá ser encaminhado à Comissão responsável pela análise e aprovação das propostas para análise técnica, que, por sua vez, deverá ouvir os demais órgãos competentes, em especial a Secretaria Municipal de Cultura, através do Departamento do Patrimônio Histórico - DPH e do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo - CONPRESP.
3. Com base no exame técnico realizado pela Comissão, a SEHAB determinará a expedição do Certificado em nome do contribuinte proprietário do imóvel ou do contribuinte patrocinador.
5. Com o Certificado, o titular deverá requerer o reconhecimento da isenção de IPTU na Secretaria das Finanças, após o protocolamento do pedido de Alvará de Aprovação.

### **2. Controle (LM 12.350/97, Art. 5º e DM 37.302/98, Art. 9º e 10)**

A Comissão responsável é incumbida de constatar o início da obra de restauro, realizar vistorias periódicas e verificar o estado de conservação das edificações na conformidade do projeto e cronograma aprovados.

Uma vez constatada a paralisação da obra ou sua desconformidade com o projeto aprovado ou com o respectivo cronograma, qualquer descaracterização das fachadas recuperadas, inclusive por meio da instalação de placas de publicidade, letreiros ou anúncios sem a prévia aprovação ou ausência de adequada conservação, o Certificado deverá ser cancelado.

Com isso, a Secretaria das Finanças - SF deve ser notificada para a cobrança da importância equivalente ao total benefício dado, com atualização monetária e cobrança de juros desde as datas originariamente assinaladas.

Há ainda a imposição de multa moratória sem prejuízo das medidas criminais cabíveis nos casos de dolo, fraude ou simulação do interessado ou de terceiro em benefício próprio.

## **C) RESULTADOS ALCANÇADOS**

### **1. Processos<sup>59</sup>**

Desde a implementação da Lei de Fachadas, foram protocolados 60 pedidos na SEHAB, sendo que somente 14 imóveis estão sendo efetivamente beneficiados com a liberação de pagamento do IPTU. Considerando que existem cerca de 400 imóveis tombados no perímetro do Procentro, o interesse foi de cerca de 15% dos proprietários.

Há outros 3 benefícios aprovados, mas não concedidos por não terem sido previstos no orçamento da SEHAB.

---

<sup>59</sup> Agrademos a preciosa colaboração do engenheiro Ricardo Rodrigues para atualização dos dados dos processos para 2005, assim como outros esclarecimentos. O eng. Ricardo tem trabalhado com esse instrumento desde a sua implementação.

Tabela 11 - Situação das solicitações para Lei de Fachadas (até outubro/05)

Imóveis já contemplados com a isenção	14
Aprovados pela Comissão, não concedidos	3
Pedidos indeferidos ou desistências	19
Em fase final de análise	14
Em análise por órgãos diversos	10
<b>Total de solicitações</b>	<b>60</b>

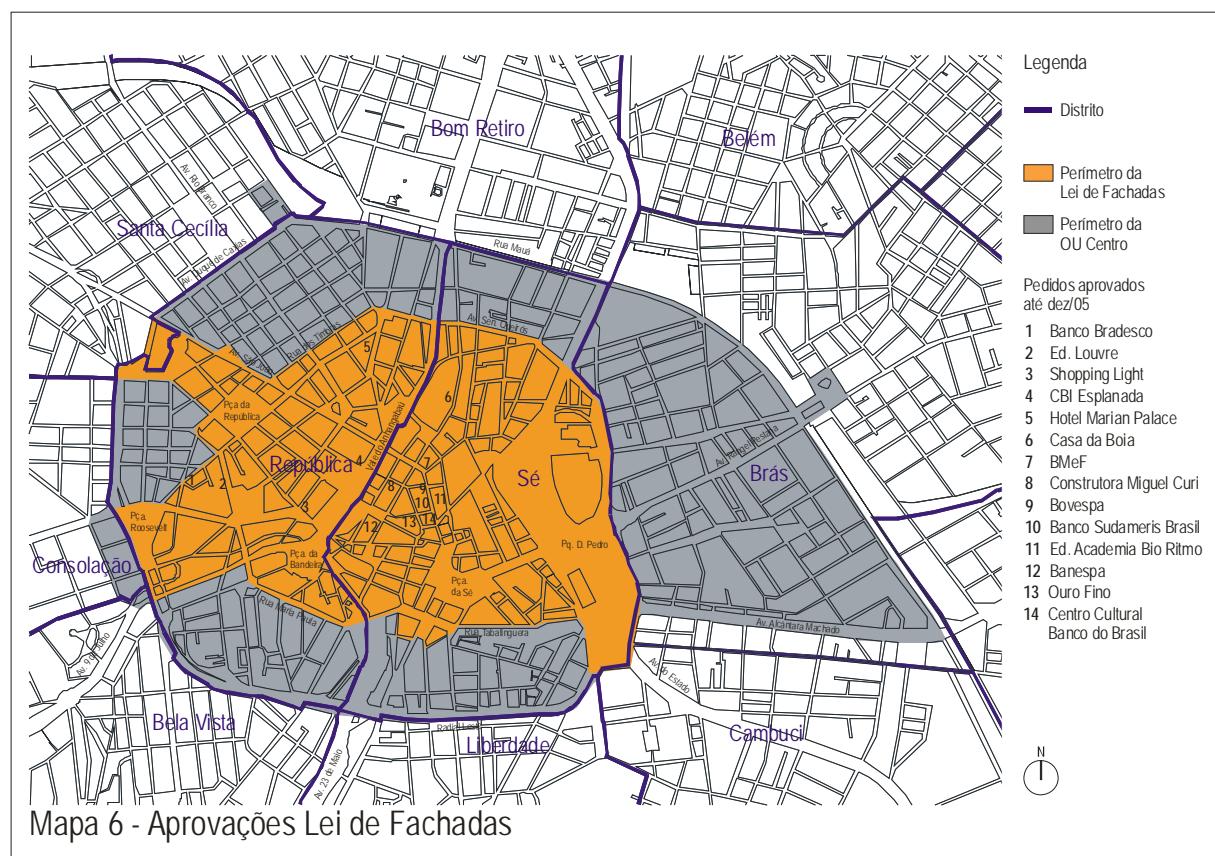
Fonte: Balanço Lei de Fachadas. SEHAB, 2004 (com atualização em 2005)

Como se pode verificar pela tabela abaixo, os benefícios abrangem fundamentalmente imóveis utilizados por instituições financeiras ou comerciais. Há apenas um edifício residencial beneficiado (o condomínio Louvre, de alto padrão).

O valor total de benefícios tributário (IPTU) concedido a instituições financeiras é de R\$ 1.336.481,50 (cerca de 55% do total). Destes, apenas o Banco do Brasil (benefício de 27.317 em 2005) utilizou o instrumento para restaurar um prédio desativado e transformá-lo num Centro Cultural, de grande importância para a região. Os demais, são obras em agências bancárias ou da Bolsa de Valores de São Paulo (benefício de R\$ 173.290, em 2005).

Mas é importante notar que a concentração de benefícios às instituições financeiras ocorre no período inicial da aplicação da Lei, ou seja, até 2000. Embora não tenha havido nenhuma alteração posterior restringindo a atribuição de benefícios aos bancos, provavelmente, a partir de 2001, houve mudança de critérios na priorização das análises, passando a considerar também as solicitações de comércio de menor porte.

A aprovação do benefício ao Shopping Light (Edifício Alexandre Mackenzie) em 2003 resulta de um processo cuja análise durou vários anos.



**Tabela 12 - Imóveis que já obtiveram a isenção da Lei de Fachadas**

Ano da Aprovação	Tipo de Uso	Valor do benefício em 2005 (R\$)	Anos de benefício restante, além de 2005 (*)
1998	Uso comercial (loja)	21.677,18	4
1998	uso comercial (hotel)	32.347,73	4
1998	instituição financeira	173.290,39	4
1998	instituição financeira	319.772,74	4
1999	Edifício residencial	111.637,62	4
1999 / 2000	instituição financeira	303.720,80	5
2000	instituição financeira	414.962,66	5
2003	Shopping center	682.612,24	8
2003	Instituição financeira	97.418,04	8
2003	Centro cultural B. Brasil	27.316,87	8
2004	Comercial/academia ginástica	57.683,16	9
2004	uso comercial	5.661,89	9
2004	uso comercial	17.039,13	9
2004	uso comercial	184.596,93	9
<b>Total até 2005</b>		<b>2.449.737,38</b>	-

(\*) valores sujeitos a confirmação

Fonte: Balanço Lei de Fachadas. SEHAB, 2004 (com atualização em 2005)

## 2. Valor dos benefícios concedidos

Para os cofres públicos, o conjunto dos benefícios custou, até 2005, R\$ 7.258.672,26. Ainda não foi feita estimativa do custo total dos benefícios para os atuais contemplados, considerando que ainda restam vários anos.

**Tabela 13 - Valor anual do total de benefícios fiscais concedidos pela Lei de Fachadas (1999-2005)**

Ano Fiscal	Valor total do IPTU não cobrado
2005	R\$ 2.449.737,38
2004	R\$ 1.744.313,21
2003	R\$ 1.512.300,21
2002	R\$ 583.409,06
2001	R\$ 390.462,66
2000	R\$ 321.534,40
1999	R\$ 256.915,34
<b>Total</b>	<b>R\$ 7.258.672,26</b>

Fonte: Balanço Lei de Fachadas. SEHAB, 2004 (com atualização em 2005)

## D) ANÁLISE ESPECÍFICA

Os principais problemas de concepção e gestão da Lei de Fachadas foram levantados pelo Grupo de Trabalho (informal)<sup>60</sup> que começou a funcionar desde o início da administração Marta Suplicy.

O reconhecimento do papel do instrumento para a reabilitação de imóveis e vantagens econômicas e sociais adicionais, conforme expressadas no Ofício enviado pela SEHAB encaminhando projeto de alteração da Lei, contém as seguintes considerações:

- *"A reabilitação de um edifício de valor histórico gera trabalho para a construção civil, com efeitos na arrecadação de ISS:*

<sup>60</sup> Os seguintes técnicos participaram das discussões: Helena Menna Barreto Silva, Maria Sylvia de Toledo, Ricardo Rodrigues, Sérgio Abrahão e Sarah Feldman, consultora (SEHAB/PROCENTRO); Leila Diégoli, Mirthes Baffi, Cássia, Lia Mayumi e José Roberto (Secretaria Municipal de Cultura - DPH), Pedro Salles e Marcelo (SEMPRA); Décio Amadio (AR-SÉ), Paulo Sérgio M. Cruz (SEHAB/ATAJ), Leda Paulane e Sandra Barbosa Fernandes (Secretaria de Finanças); Ângela de Biase (Secretaria de Negócios Jurídicos).

- *A reabilitação de edifícios contribuirá para atrair novos moradores ou atividades para os prédios, com benefícios para o aumento geral da arrecadação municipal;*
- *O edifício reabilitado se valoriza, fato que irá possibilitar, depois de 10 anos de isenção, uma arrecadação maior de IPTU;*
- *A reabilitação de um edifício tem efeito estimulador da reabilitação dos imóveis lindeiros e contribui para o aumento do turismo e outras atividades econômicas. "*

O GT analisou os pontos fracos e mesmo perversos do instrumento, conforme o texto transscrito abaixo, elaborado em 2002:

1. *"O número de pedidos foi muito pequeno em relação ao conjunto dos imóveis tombados no perímetro beneficiado (cerca de 400);*
2. *As instituições financeiras representam 26% do total de solicitações e 57 % do total de isenções já aprovadas; o valor dessas isenções corresponde a 52% do total aprovado;*
3. *De um modo geral, o benefício só tem sido solicitado por proprietários de imóveis administrativamente alto suficientes, não atingindo imóveis ocupados por população de menor renda e atividades "mais simples";*
4. *Em muitos casos, os custos de recuperação e manutenção são muito pequenos, não guardando relação com a isenção de IPTU por 10 anos; o valor gasto na obra é, normalmente, recuperado ao final de 3 anos de isenção;*
5. *Os mecanismos operacionais são complexos e não consideram adequadamente o papel do DPH (Secretaria de Cultura) na análise das propostas e avaliação da conservação dos imóveis, fato que tem incidência na qualidade das obras".*

### Propostas de alteração da Lei

As propostas de alteração discutidas pelo GT foram submetidas á Comissão da Ação Centro e transformadas em um Projeto de Lei que, embora tenha passado por todas instâncias da administração, não chegou a ser encaminhada à Câmara Municipal.

Um dos principais aspectos do PL é vincular o benefício dado ao custo das obras de recuperação e da conservação do imóvel, por meio da instituição de uma fórmula de cálculo específica que guarde a proporção sugerida, impossibilitando a ultrapassagem de 100% do valor do IPTU em 10 anos.

Para incentivar a reabilitação de imóveis de uso residencial - coerente com o objetivo de repovoar o Centro - é proposto um incentivo adicional, nos seguintes casos:

- a) Os patrocinadores de obras de restauro em imóveis com ocupação residencial entre 40% e 80% poderão transferir para seus imóveis até 3 vezes do valor da obra;
- b) Os patrocinadores de obras de restauro em imóveis com no mínimo 80% de ocupação residencial poderão transferir para seus imóveis até 4 vezes do valor da obra.

Além disso, a nova proposta exclui a possibilidade de benefício todos os imóveis comerciais ou de serviços com valor venal superior a R\$ 5.000.000 (cinco milhões de reais).

Em relação ao perímetro, o PL propõe a ampliação para a totalidade do território dos dois distritos centrais (Sé e República) - de modo a torná-lo coincidente com o âmbito de atuação do Programa de Reabilitação da Área Central, financiado pelo BID. Incluiu-se também a Vila Economizadora, por tratar-se de conjunto imóveis de excepcional interesse arquitetônico, para os quais existe a possibilidade de encontrar patrocinadores.

Com o intuito de melhorar o desempenho do instrumento, com vistas à ampliação da aplicação do benefício são propostas medidas de divulgação e apoio técnico a proprietários de imóveis tombados, além da simplificação e agilização dos mecanismos operacionais de aprovação e controle.

#### **PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE**

- A pertinência das propostas já constantes do Projeto de Lei de revisão, uma vez que já contemplam as principais questões de natureza operacional, financeira e social que podem ser criticadas no instrumento;
- Como é necessário fazer as obras antes de obter o benefício, apenas proprietários e empresários ricos são capazes de fazer face às despesas de restauro e de manutenção, e só eles têm solicitado o benefício (SILVA, 2001). Como resolver isso sem vincular a linhas de financiamento específicas?
- A relação entre o valor do benefício, o custo das obras e outros benefícios econômicos;
- Os procedimentos administrativos e os tempos de análise das solicitações pelos diferentes intervenientes;

## I.2.2

### Lei 13.493/2003 (gestão Marta Suplicy)

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

Esta primeira lei de incentivos seletivos específica para a área central de São Paulo foi elaborada pelo Executivo durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004), no contexto da implantação do Programa Ação Centro. Este programa, oriundo do contrato entre Prefeitura Municipal de São Paulo e BID, tinha como foco a implantação de um programa de ações e intervenções voltadas para a reabilitação da região Sé e República.

##### 2. Objeto

Definição de um programa de incentivos Seletivos para a área central do município de São Paulo.

##### 3. Objetivos explícitos

Promover e fomentar a implantação de determinadas atividades que contribuam para o desenvolvimento da área central.

##### 4. Impostos que podem receber descontos

Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU; Imposto Sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis - ITBI-IV e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.

##### 5. Perímetro de aplicação

Distritos Sé e República

##### 6. Regulamentação

- Lei Municipal nº 13.496/03
- Decreto Municipal nº 44.493/04

##### 7. Operacionalização

###### 7.1. Mecanismos

O principal mecanismo da Lei é a concessão de incentivos fiscais pelo Poder Executivo aos contribuintes que realizarem investimentos na área central.

O incentivo consiste na emissão de certificados proporcionais ao valor do incentivo concedido, em favor do "investidor" (pessoa física ou jurídica, domiciliada no município), válido para pagamento de ISS, IPTU, ITBI-IV. O certificado vale por cinco anos.

## 7.2. Critérios para análise técnica dos empreendimentos

O "investimento" poderá ser relacionado a implantação, expansão ou modernização de empresas ou empreendimentos residenciais compreendendo a aquisição de terrenos; elaboração de projetos; execução de obras; melhoramento em instalações incorporáveis ou inerentes aos imóveis; aquisição de equipamentos necessários à implantação, expansão, modernização tecnológica ou ainda a preservação ou conservação de bens de valor cultural, histórico, artístico, arquitetônico ou urbanístico.

Entretanto, o recebimento do incentivo é vinculado à ocorrência de restauração, preservação ou conservação do imóvel onde a atividade estiver instalada; e/ou incremento da atividade econômica na área central.

## 7.3. Critérios para definição dos incentivos fiscais

Os incentivos são concedidos de acordo com o porte da empresa beneficiária (termos da classificação federal), limitados à:

- a) 50% do valor do investimento, quando a beneficiária for pessoa física, associação, microempresa e empresa de pequeno porte;
- b) 20% para empresas com características diferentes das citadas.

Caso a atividade se instale em imóveis tombados ou protegidos pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, os percentuais referidos mudam, respectivamente, para 60% e 30%.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

#### Conselho do Programa de Incentivos Seletivos – COPIS

Responsável por analisar e deliberar acerca dos pedidos de incentivos; formular diretrizes da política pertinente ao Programa; fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pelo investidor, adotando as providências em caso de não cumprimento.

Composição: Presidente da EMURB, Secretários Municipais de Planejamento Urbano; Finanças e Desenvolvimento Econômico; Habitação e Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade; Cultura; e 5 representantes da sociedade civil (mandato de um ano, prorrogável), indicados pelo Prefeito. O conselho é presidido pela EMURB, a quem cabe o voto de desempate.

#### Assessoria Técnica do Conselho

Responsável por elaborar parecer sobre o pedido formulado, verificando a possibilidade de seu enquadramento no programa, o mérito do projeto, o valor máximo de incentivo permitido, bem como a regularidade fiscal do investidor perante as Fazendas Públicas, o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

Composição: um representante da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, um representante da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, um representante do Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura e por um representante da Empresa Municipal de Urbanização, a quem caberá exercer sua secretaria executiva.

#### Procedimentos de análise e aprovação das propostas

1. O COPIS fará publicar uma vez por ano edital de convocação para apresentação de projetos; publicando em seguida os projetos inscritos.

2. Os pedidos são encaminhados à Assessoria Técnica do Conselho, elaborará parecer sobre o projeto de investimentos e o pedido formulado, e o encaminhará ao COPIS.
3. Uma vez por ano, diante dos pareceres da Assessoria Técnica, e observando o limite anual fixado pela Lei Orçamentária, o COPIS classifica os projetos pelo seu mérito, deliberando sobre os que receberão certificado. O certificado de isenção é emitido pela EMURB.

## **2. Gestão dos recursos**

Os investidores beneficiados devem prestar contas à Administração, em prazos definidos pelo COPIS (menos de 60 dias do final do projeto), que, por meio de sua Assessoria Técnica, emitirá avaliação num prazo de 120 dias.

### **C) RESULTADOS ALCANÇADOS**

Não há resultados para serem avaliados. A lei não foi utilizada, por falta de dotação orçamentária e critérios - faltou outro decreto de regulamentação. Em 2005, está sendo substituída por uma proposta de lei semelhante (ficha I.4.2).

## I.2.3

### Lei 14.096/2006 (gestão José Serra)

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A Lei Municipal nº 14.096/2006 foi proposta pelo executivo municipal na gestão José Serra, através do Projeto de Lei nº 592/05. Os impostos que podem ser alvos de descontos são os mesmos já mencionados no Programa de Incentivos Seletivos (ficha I. 4.1.), elaborado na gestão anterior, de Marta Suplicy. Entretanto, esta lei explicita outras atividades para serem atraídas com os benefícios fiscais, bem como oferece incentivos muito maiores para alguns tipos, conforme descrito adiante. Além disto, a nova lei tem em mira região conhecida como Cracolândia, localizada no distrito do Bom Retiro. Esta iniciativa vem se juntar aos planos de intervenção do governo do Estado na região, reunidos no Projeto Pólo Luz, iniciado no final da década de 90. Neste projeto, com a implantação de equipamentos culturais de porte e restauração de patrimônio histórico, visa-se modificar a imagem da região e atrair grupos de maior poder aquisitivo, atualmente localizados em outras regiões da cidade. Também nesta linha, o atual Programa de Incentivos Seletivos tem em vista atrair novos usos e freqüentadores para “melhorar” os padrões de uma área atualmente ocupada por grande quantidade de cortiços e atividades econômicas populares. Teve como precedente, já na gestão de José Serra, um plano de ações intitulado “Operação Limpa”, coordenado pelo Subprefeito da Sé, Andréa Matarazzo, segundo o qual vários imóveis, considerados ocupados por usos degradantes, foram lacrados.

##### 2. Objeto

Programa de incentivos seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, batizada como “Nova Luz”, na área central do Município de São Paulo.

##### 3. Objetivos explícitos

A LM 14.096/2005 visa incentivar a implantação de novas atividades comerciais e de prestação de serviços na região de intervenção, mais sofisticadas do que as existentes (galeria de artes, shopping centers, escritórios de propaganda e marketing, entre outras descritas no item 7) com o objetivo de “promover e fomentar o desenvolvimento adequado da região”. (Art. 1º)

Apresenta a seguinte lista de atividades suscetíveis de receber os incentivos:

##### SEÇÃO 1 - Atividades comerciais

Galeria de arte.

Loja de departamentos.

Shopping Center.

Supermercado ou hipermercado.

##### SEÇÃO 2 - Atividades de prestação de serviços sujeitas à alíquota de 2%.

Creche.

Elaboração de programas de computação (software).

Ensino regular pré-escolar, fundamental e médio.

Ginástica, dança, esportes, natação e artes marciais.

Hospital, laboratório e pronto-socorro.

Licenciamento, distribuição ou cessão de direito de uso de programas de computação.

Serviços gráficos.

### SEÇÃO 3 - Atividades de prestação de serviços sujeitas à alíquota de 5% com redução para 2%

Análise e desenvolvimento de sistemas, programação, processamento de dados, assessoria e consultoria em informática, suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e banco de dados, planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas.

Cursos de idiomas, computação e demais cursos de instrução, treinamento, orientação pedagógica e educacional.

Digitação e datilografia.

Ensino superior, cursos de graduação e demais cursos seqüenciais.

Espetáculos teatrais e circenses, exibições cinematográficas e programas de auditório.

Fonografia ou gravação de sons, inclusive trucagem, dublagem e mixagem.

Fotografia e cinematografia, inclusive revelação, ampliação, cópia retocagem, reprodução e trucagem.

Hospedagem em hotéis, apart-service condominiais, flat, apart-hotéis, hotéis residência, residence-service e suite service.

Óperas, ballet, danças, concertos e recitais.

Organização de festas e recepções (bufê) realizadas em estabelecimento localizado na região-alvo.

Propaganda e publicidade.

Provedores de acesso à Internet.

Reprografia, microfilmagem e digitalização.

Shows, bailes, desfiles e festivais.

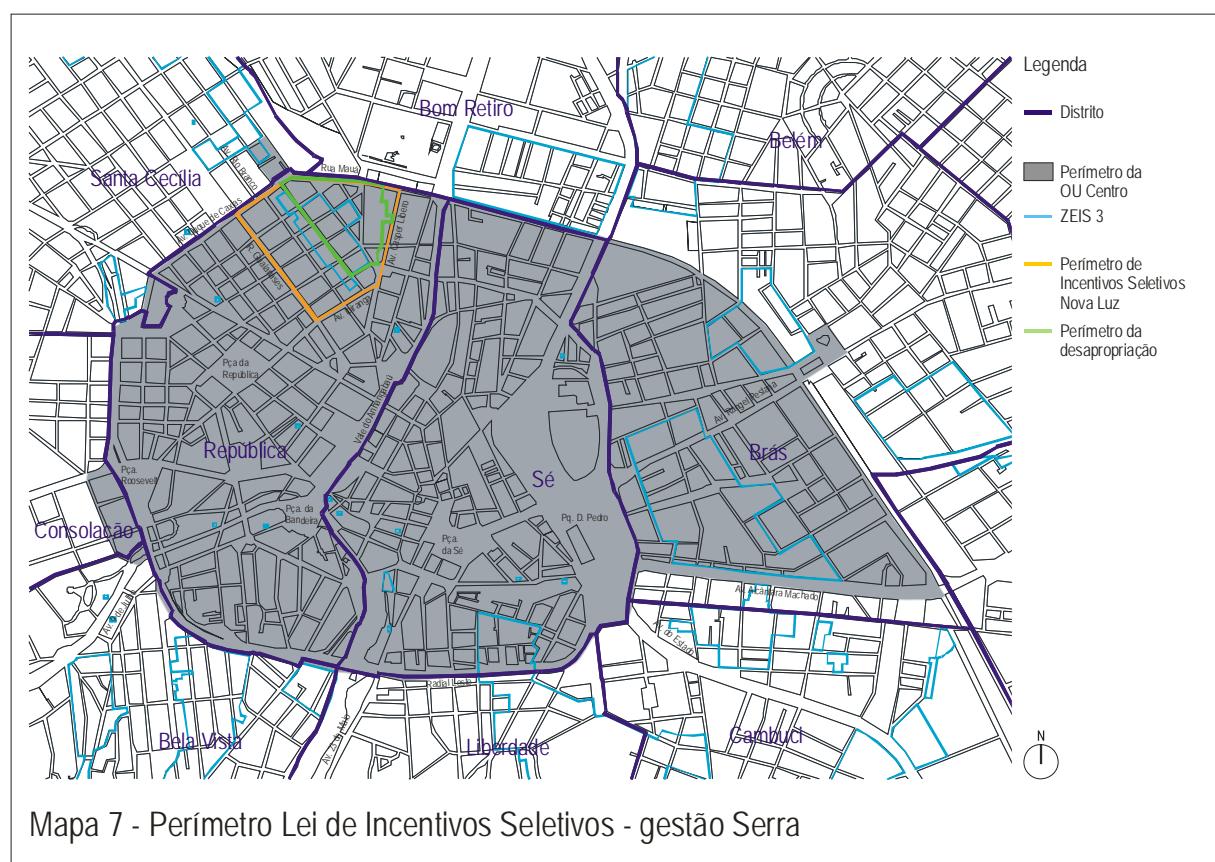
Telemarketing e Central de Atendimento Telefônico "Call Center".

### 4. Impostos que podem receber descontos

Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU; Imposto Sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis - ITBI-IV e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS.

### 5. Perímetro de aplicação

Região adjacente à Estação da Luz - área compreendida pelo perímetro de iniciado na intersecção da Avenida Rio Branco com a Avenida Duque de Caxias, seguindo pela Avenida Duque de Caxias, Rua Mauá, Avenida Cásper Líbero, Avenida Ipiranga e Avenida Rio Branco até o ponto inicial. ( Art 1º, § 1º)



## 6. Regulamentação (cronologia)

- Lei Municipal nº 14.096/2005
- Decreto Municipal nº 46.996/2006

## 7. Operacionalização

### 7.1. Mecanismos

O programa, que valerá por 10 anos tem como principal mecanismo a concessão de incentivos fiscais até no máximo 5 anos pelo Poder Executivo aos contribuintes que realizarem investimentos na área central. (LM 14.096/2005 - Art 1º e 2º)

Os incentivos fiscais consistem na concessão de certificados em favor do “investidor” (pessoa física ou jurídica previamente habilitada para o programa) com valor relativo a uma porcentagem sobre o valor do investimento efetuado que podem ser utilizados para pagamento de IPTU e ISS (desde que não retido na fonte), ou ainda para aquisição de créditos de bilhete único, para os funcionários que exercerem suas atividades no estabelecimento do investidor, sendo vedado seu uso para pagamento de débitos tributários anteriores à data de conclusão do investimento; apurados após iniciada a ação fiscal; multa moratória, juros de mora e correção monetária. (LM 14.096/2005 - Art 4º)

Os incentivos fiscais a serem oferecidos para os aos contribuintes que realizarem investimentos na região-alvo consistem em (LM 14.096/2005 - Art 2º):

I - concessão, pelo Poder Público e em favor do investidor, de Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento, com valor de:

a) 50% do valor dos investimentos em construção, restauração, preservação ou conservação do imóvel; ou destinados a imóveis de uso exclusivamente residencial localizado na região-alvo;

b) 50% do valor dos investimentos em construção, restauração, preservação ou conservação do imóvel localizado na região-alvo; ou em incremento da atividade na região-alvo; desde que destinados às atividades comerciais previstas na Seção 1 da Tabela abaixo;

c) 80% do valor dos investimentos em construção, restauração, preservação ou conservação do imóvel localizado na região-alvo; ou em incremento da atividade na região-alvo; desde que destinados às atividades de prestação de serviço previstas nas Seções 2 e 3 da Tabela abaixo, exercidas por estabelecimento do investidor situado na região-alvo.

II - redução de 50% do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, referente ao imóvel objeto do investimento;

III - redução de 50% do Imposto Sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis - ITBI-IV, referente ao imóvel objeto do investimento;

IV - redução de 60% do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS incidente sobre os serviços de construção civil referentes ao imóvel objeto do investimento;

V - redução de 60% do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS incidente sobre os serviços especificados na Seção 3 da Tabela anexa integrante desta lei, prestados por estabelecimento da pessoa jurídica situado na região-alvo.

### 7.2. Critérios para análise técnica dos empreendimentos (LM 14.096/2005 - Art. 2º e 3º e DM 46.996/2006 - Art. 3º)

O “investimento” consiste em toda despesa no valor igual ou superior a R\$ 50.000,00 relacionada a implantação, expansão, ou modernização das empresas ou de empreendimentos residenciais e deverá servir à: I. restauração, preservação ou conservação do imóvel localizado na região-alvo; ou II. incremento da atividade na região-alvo, compreendendo:

I - elaboração de projeto, limitado a 5% (cinco por cento) do valor do investimento;

II - aquisição de terrenos;

III - execução de obras (materiais e mão-de-obra);

IV - melhoramento em instalações incorporáveis ou inerentes aos imóveis destinados ao uso residencial, comercial ou de prestação de serviços, por meio de reforma e/ou modernização de instalações elétricas, hidráulicas e outras utilidades necessárias para a operação de comércio e serviços e aquisição de equipamentos para preservação ambiental;

V - aquisição e instalação de equipamentos necessários à implantação, expansão ou modernização tecnológica da empresa ou do empreendimento.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

**Conselho do Programa de Incentivos Seletivos - COLUZ (DM 46.996/2006 - Art. 8º)**

Responsável por:

I - fixar os critérios destinados à habilitação no Programa de Incentivos Seletivos para a região-alvo;

II - habilitar as pessoas físicas e jurídicas interessadas em participar do Programa;

III - analisar e deliberar acerca dos projetos de investimentos e dos pedidos de concessão dos incentivos;

IV - acompanhar e avaliar os resultados dos projetos de investimentos, deliberando pela revisão ou pela cassação das concessões de incentivos, quando for o caso;

V - formular as diretrizes da política pertinente ao Programa, submetendo-as à ratificação do Prefeito;

VI - coordenar os trabalhos das empresas contratadas de auditoria independente, analisando e aprovando os seus relatórios e tomando as medidas necessárias em decorrência dos seus resultados.

Composição: Secretários Municipais de Planejamento, de Finanças e de Habitação, pelo Subprefeito da Sé, pelo Presidente da Empresa Municipal de Urbanização, pelo Coordenador do Comitê de Desenvolvimento da Cidade de São Paulo e por 2 representantes da sociedade civil, indicados pelo Prefeito. Será presidido pelo representante da Secretaria Municipal de Planejamento, a quem cabe o voto de desempate.

**Assessoria Técnica do COLUZ (LM 14.096/2005 - Art 6º, § 1º)**

Responsável pela elaboração de pareceres técnicos e jurídicos para subsidiar os trabalhos do COLUZ.

Composição: um representante de cada uma das Secretarias que compõem o COLUZ, um representante da Subprefeitura da Sé e um representante da Empresa Municipal de Urbanização, à qual caberá a secretaria executiva.

### Procedimentos de análise e aprovação das propostas

1. Encaminhamento dos projetos de investimentos e pedidos de concessão de incentivos à Assessoria Técnica do Conselho;

2. A Assessoria Técnica do Conselho elaborará parecer sobre o projeto de investimentos e o pedido formulado, verificando o mérito e a possibilidade de enquadramento do projeto de investimentos no Programa, bem como a regularidade fiscal do investidor (INSS e FGTS). (LM 14.096/2005 - Art 6º, § 2º)

3. Cabe ao COPIS expedir o Termo de Conclusão do Investimento para fim de fruição do incentivo fiscal. (LM 14.096/2005 - Art 3º, § único)

Para atender as despesas decorrentes desta lei, será aberto um crédito adicional especial no valor de R\$ 2.000.000 e criada uma dotação orçamentária específica para tal finalidade.

O ato que abrir o crédito especial de que trata o "caput" da Lei indicará a fonte de recurso para atender a despesa.

A Lei Orçamentária fixará, anualmente, o valor destinado ao Programa de Incentivos Seletivos ora criado.

## PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

- As atividades incentivadas são muito específicas e diferentes das que existem atualmente no perímetro. Isso beneficiaria os serviços especializados que empregam poucas pessoas e o comércio concentrado (lojas de departamentos, shoppings) em detrimento das atividades atuais (pequeno e médio comércio, pequenos escritórios, etc), que geram muito mais empregos. A escolha das atividades parece encaminhar para um processo de substituição das atividades e consumidores populares por ouros, mais sofisticados (gentrificação).
- Os incentivos fiscais parecem muito elevados para alguns usos (em alguns casos chega a 80% do valor do investimento).
- A consideração do valor das instalações para cálculo dos benefícios favorece os serviços baseados em pesados equipamentos de informática.

Em relação à lei anterior:

- Redução abrupta do perímetro de abrangência (dos distritos Sé e República; para a região de aproximadamente 17 quadras).
- A diminuição dos representantes da sociedade civil no COLUZ.

## I.3

# Incentivos e critérios específicos para produção de Habitação de Interesse Social

Neste item são descritos os instrumentos criados durante a administração Marta Suplicy (2001-2004), no âmbito do programa "Morar no Centro", visando facilitar a intervenção pública e estimular a participação do setor privado na produção de habitação social (HIS) na área central. A diretriz da municipalidade era atender às demandas por melhoria e provisão habitacional para famílias já moradoras e estimular o repovoamento da região, garantindo a não expulsão das famílias mais pobres.

Tradicionalmente, a forma habitual de moradia da população de baixa renda na área central tem sido o cortiço, que se caracteriza como habitação coletiva (instalações sanitárias utilizadas em comum) precária de aluguel. Normalmente, a situação de habitabilidade é muito ruim. Segundo as pesquisas dos anos 90 (Fipe/SEHAB), a população encortiçada residente nos distritos que correspondem à pesquisa do OBSERVATÓRIO estaria entre 25 e 30%. No município, este percentual é de 6%.

Desde os anos 80, os movimentos populares estavam organizados na luta por melhoria dos cortiços e por moradia na área central. Alguns resultados foram obtidos na administração Luisa Erundina (1989-1992), resultando na construção de dois conjuntos habitacionais pelo sistema de mutirão, o Madre de Deus (48 unidades), na Mooca, e o Celso Garcia (192 unidades), no Brás. Cinco terrenos ocupados por cortiços foram adquiridos pela prefeitura, em nome de moradores, para construção de novos conjuntos. No entanto, após a entrada do prefeito Paulo Maluf e durante o governo Celso Pitta, os projetos foram paralisados, sendo retomados e concluídos no período Marta Suplicy.

A busca por moradia no centro está na origem de uma forma de luta desenvolvida a partir de 1997: as ocupações organizadas. A partir dessas ocupações, os movimentos, em cooperação com assessorias técnicas, desenvolvem projetos e buscam negociar com a CAIXA, o governo estadual e o município alternativas de financiamento para reformar os prédios e garantir seus direitos de moradores. Algumas ocupações conseguem permanecer algum tempo, outras são rapidamente reprimidas. No final de 2000, havia 15 edifícios ocupados no centro, abrigando cerca de 1500 pessoas.

Desde meados da década de 90, a CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - desenvolve o Programa de Atuação de Cortiços, com recursos do BID (PAC/BID).

O Programa Morar no Centro tinha como perímetro de atuação os 13 distritos mais centrais. Para seu desenvolvimento, a prefeitura contava com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) provenientes, sobretudo, do orçamento municipal, e com recursos federais, especialmente a linha Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>61</sup>, destinada a famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, gerenciada pela CAIXA Econômica Federal (CAIXA). Para atender às famílias excluídas dos critérios de renda do PAR e dos programas da CDHU, a prefeitura definiu um programa de Locação Social, inovador no Brasil, para o qual foram obtidos recursos do BID e destinados terrenos pertencentes à COHAB e ao município nos distritos centrais. Foi criada também a Bolsa Aluguel<sup>62</sup>, destinada a facilitar o acesso de famílias de baixa renda ao mercado privado de aluguéis no centro.

<sup>61</sup> As unidades habitacionais são arrendadas por 180 meses, com taxa mensal de 0,7% do valor da unidade. Após esse período, as famílias têm a opção de comprar o imóvel.

<sup>62</sup> Esse programa atribui um subsídio a famílias com renda de 1 a 10 salários mínimos, priorizando aquelas com renda inferior a 6 salários mínimos, utilizável na complementação do aluguel mensal no mercado privado, por um período de até 30 meses, podendo ser prorrogado por igual período. Oferece também caução de 3 meses do aluguel ou seguro da Prefeitura como garantia do contrato de locação.

No âmbito do Morar no Centro, entre 2001 e 2004, foram iniciados e concluídos vários empreendimentos habitacionais em terrenos vazios ou por reforma de prédios existentes na área central. Em 2004, foi iniciado o Programa de Intervenção em Cortiços, visando melhorar as condições de habitabilidade - inclusive mediante financiamento público - enfocando a fiscalização e a capacitação dos moradores. Foi prevista a utilização dos instrumentos constantes na LM 10.928/91, denominada Lei Moura, e no Estatuto da Cidade, para pressionar os proprietários e financiar as intervenções.

Além dos projetos em terrenos ou prédios esparsos, o programa Morar no Centro implementou um programa de intervenção em bairros populares centrais, chamado "Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat" (PRIH). Esses perímetros compreendiam um conjunto de quadras com concentração de moradias precárias, onde estava prevista uma atuação articulada de produção habitacional, melhoria das condições de cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, melhoria e criação de espaços para atividades econômicas. As intervenções no espaço físico deveriam ser acompanhadas de programas culturais, de saúde, de educação, de capacitação profissional e de geração de renda. O plano de intervenção e sua gestão deveriam ser feitos de modo compartilhado com moradores e entidades locais. Entre 2002 e 2004 foram implementadas as ações de planejamento participativo em dois PRIH: Luz e Glicério.

Todos os PRIH foram definidos como ZEIS-3 no Plano Diretor Estratégico ou nos Planos Regionais Estratégicos das subprefeituras da área central. O mecanismo das ZEIS-3 está descrito na ficha I.5.2. É também importante dizer que a definição de vários outros instrumentos do Plano Diretor Estratégico de 2002 levou em consideração a possibilidade de sua utilização para viabilizar a permanência e nova produção de HIS na área central.

Além da ficha sobre as ZEIS-3, uma ficha resumo com os incentivos tributários (I.5.3) poderá ser encontrada na seqüência.

## I.3.1

### Lei Moura

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A Lei Moura<sup>63</sup> foi instituída em 1991, durante a gestão municipal da prefeita Luíza Erundina (1989 - 1992) e foi regulamentada em 1993, já na gestão de Paulo Maluf (1993 – 1996).

Anteriormente, a Lei Orgânica Municipal (LOM) de 1990, no capítulo da Política Urbana, no título "Desenvolvimento do Município", tinha disposto sobre a promoção de ações (fiscalização, melhoria, construção), com a finalidade de melhorar as moradias coletivas, garantindo aos moradores a permanência no local de intervenção. Segundo a LOM "considera-se habitação coletiva precária de aluguel, a edificação alugada, no todo ou em parte, utilizada como moradia coletiva multifamiliar, com acesso aos cômodos habitados e instalações sanitárias comuns" (Lei Orgânica do Município, Art. 171).

Na gestão Marta Suplicy (2001 – 2004) foi constituída a CIRC - Comissão de Intervenção e Recuperação dos Cortiços - prevista pelo DM 33.189, 17/05/93 e foi definida a obrigação de emissão e entrega da "declaração de habitação multifamiliar" pelo Executivo, com a finalidade de usufruir da "tarifa social" (faturamento diferenciado) nas contas de água, energia elétrica e esgoto. A declaração deverá ser solicitada pelos moradores, locatários ou proprietários diretamente na SEHAB que procederá a realização de vistoria pela Superintendência de Habitação Popular (HABI) para a emissão da declaração. Esse documento não atestará as condições de habitabilidade do imóvel (LM 13.297, 16/01/02 e D.M. 41.959, 03/05/02).

##### 2. Objeto

Define as características físicas de um imóvel identificável como cortiço.

Determina as condições mínimas de habitabilidade dos cortiços de forma a constituir parâmetros para regulamentar as modalidades de fiscalização e a aplicabilidade das infrações (DM 33.189, 17/05/93).

##### 3. Objetivos

Proteger os moradores e reduzir a precariedade das condições de moradia nos cortiços. Estimular e regulamentar a melhoria nos cortiços pelos proprietários, de forma a adequá-los às condições de habitabilidade mínimas, mediante sanções monetárias. A Lei também regulamenta as relações entre proprietários e moradores, limitando a exploração dos cortiços por intermediários.

##### 4. Perímetro de aplicação

Toda a cidade.

##### 5. Regulamentação

- Lei Orgânica do Município – Artigos 149, 167, 168 e 171
- Lei Federal nº 8.245/91 – Lei de Locação de Imóveis Urbanos

---

<sup>63</sup> Assim chamada por ter sido proposta pelo vereador Luis Carlos Moura.

- Lei Municipal nº 10.928, de 08 de janeiro de 1991 (Lei Moura)
- Decreto Municipal nº 33.189, de 17 de maio de 1993 (Regulamentação)
- Resolução CFMH nº 04, de 17 de setembro de 1997
- Lei Municipal nº 13.297, 16 de janeiro de 2002
- Decreto Municipal nº 41.959, de 3 de maio de 2002.
- Resolução CMH nº 15, de 07 de dezembro de 2004 (institui o Programa de Cortiços - Reabilitação de Moradia Coletiva).

## 6. Operacionalização

A fiscalização dos cortiços para a verificação das condições mínimas de habitabilidade é garantida pela CIRC – Comissão de Intervenção e Recuperação dos Cortiços (DM 33.189/93), enquanto órgão colegial inter-secretarial da Prefeitura é responsável pelo gerenciamento das medidas necessárias ao atendimento das exigências da Lei Moura (Art. 4º).

Atribuições da CIRC (Art. 6º):

- Sistematizar as informações sobre os aspectos físicos e jurídicos dos cortiços;
- Assegurar os meios para a promoção de cadastro de imóveis identificados como cortiços;
- Coordenar, orientar assinaturas de convênios entre proprietários e/ou locatários e/ou moradores e as empresas concessionárias de serviços (água, energia elétrica, esgoto);
- Garantir a promoção de programas e convênios de forma a atender as exigências do poder público, com o objetivo de obtenção do Certificado de Uso do Imóvel;
- Fiscalizar a obrigatoriedade de afixação, nos cortiços em lugar visível, do Certificado de Uso do Imóvel, das contas (água, energia elétrica, esgoto), da identificação do proprietário.

A CIRC também deverá elaborar planos de ação com a definição das áreas prioritárias de intervenção e poderá criar sub-comissões regionalizadas para exercer as suas funções.

Enfim, será papel da CIRC criar programas para a melhoria dos cortiços e para orientação dos moradores.

O Certificado de Uso do Imóvel (Art. 8º) será emitido após vistoria e parecer sobre as condições gerais do imóvel, identificado como cortiços, e o cumprimento das providências apontadas, com uma durabilidade de dois anos.

Nos casos de cortiços com área construída menor ou igual a 250 m<sup>2</sup>, o Certificado será expedido pela administração regional dispensando o laudo técnico.

Nos outros casos o Certificado será expedido pelo CONTRU (Departamento de Controle do Uso de Imóveis) e pela SEHAB, com apresentação de laudo técnico de segurança ou parecer ao proprietário ou aos moradores.

Proceder-se-á à interdição do imóvel nos seguintes casos:

- Grave e iminente risco para os moradores e vizinhança;
- Constatada a existência de risco de vida ou saúde grave para os moradores.

Após a constatação da necessária interdição, a CIRC solicitará ao órgão competente da Prefeitura a remoção dos moradores e o alojamento provisório até a recuperação do imóvel ou provimento de outra moradia.

O segundo passo, depois da interdição, será a aplicação das sanções ao proprietário ou locatário ou terceiros responsáveis pelo imóvel, com os seguintes procedimentos (Art.10):

- Intimar o proprietário ou locatário ou terceiro responsável pelo imóvel a executar as obras necessárias para a eliminação do risco. No caso de desatendimento da intimação, o poder público deverá proceder a realização das obras de segurança para depois proceder ao ressarcimento nos termos das leis.

- Decretar a desapropriação do imóvel (nos casos considerados de interesse social).
- Prevê-se por parte da Prefeitura (Art. 12, parágrafo único), a assinatura de convênio com órgãos públicos ou instituições para garantir assistência jurídica gratuita à população moradora.
- O proprietário do imóvel ou locatário sub-locador, terceiros responsáveis pelo cortiço podem ser sujeitos a multas previstas no Art. 19.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

À Superintendência de Habitação Popular (HABI) compete supervisionar e fiscalizar todas as fases dos programas previstos para melhorar as condições dos cortiços (Art. 13); verificar o cumprimento das normas e regulamentos; estimular a organização dos moradores em associações.

A CIRC prevista pelo DM 33.189/93 é formada por representantes das secretarias municipais: três representantes da SEHAB, um representante da Secretaria das Subprefeituras, um representante da Secretaria da Saúde, um representante da Secretaria de Assistência Social e um representante da Secretaria de Negócios Jurídicos.

Os moradores de cortiços poderão:

- eleger uma comissão de representantes para as relações com os órgãos públicos;
- solicitar à CIRC: vistorias em imóveis específicos; informações sobre a situação do cortiço em que residem; fiscalização do imóvel; serviço de assistência jurídica e técnica; denunciar abuso ou infrações relativas às normas instituídas pela Lei Moura;
- participar das discussões relativas às ações setoriais para a operacionalização das intervenções.

## C) RESULTADOS ALCANÇADOS

Constituição da CIRC em 2004, coordenada pela SEHAB.

Em 2004 ocorreu a intervenção de melhoria no cortiço localizado na Rua Djalma Dutra nº 213 (inserido no PRIH Luz), com doze famílias moradoras. Após pesquisa imobiliária e jurídica sobre o imóvel identificado, representantes da SEHAB contataram o proprietário do cortiço. Iniciou-se então um processo de negociação para a reforma do imóvel, encontrado em condições precárias, com recursos do proprietário, prevendo a assessoria de projeto feita pela SEHAB/HABI e pelo EA PRIH Luz. O projeto de reforma previu seis unidades com banheiro comunitário, garantindo as condições de habitabilidade definidas na Lei Moura.

O papel da Prefeitura, além da fiscalização, foi também de acompanhamento dos processos de seleção das famílias que permaneceriam no local após as obras de melhoria, com a mediação da "Comissão de representantes de moradores de cortiços do PRIH Luz". As seis famílias restantes foram atendidas pela SEHAB e incluídas no programa de Bolsa Aluguel.

Em março de 2005, houve a conclusão das obras de melhoria realizadas pelo proprietário e o retorno das seis famílias selecionadas, com contrato regular de locação.

### ANÁLISE ESPECÍFICA

A Lei Moura, apesar de representar um instrumento importante para a criação de normas e regulamentos para a intervenção em cortiços, ainda não foi implementada e apropriada de forma integrada na máquina pública.

Os procedimentos de fiscalização ficam dependentes da organização administrativa ou da iniciativa operacional das subprefeituras e as intervenções dependem da existência de políticas habitacionais e recursos específicos destinados a este fim em cada gestão municipal.

## I.3.2

### Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A Zona Especial de Interesse Social - ZEIS - está diretamente vinculada à elaboração de políticas habitacionais. Entendida como uma porção do território do município onde a prioridade é a produção e a regularização de Habitação de Interesse Social - HIS, a ZEIS busca interferir na questão fundiária combinando mecanismos que permitam reduzir os preços dos imóveis necessários à produção pública, assim como viabilizar a produção de HIS pela iniciativa privada.

Num aspecto mais amplo, a ZEIS integra os princípios de luta pela Reforma Urbana e pelo cumprimento da função social da propriedade, este último instituído na Constituição Federal de 1988 e na LF 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Alguns municípios do Brasil implementaram a ZEIS mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, como Recife e Diadema. São referências importantes de atuação com o objetivo de regularização fundiária e urbanística em assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares) localizados em áreas urbanas periféricas, e, em Diadema, também da produção de habitação social em glebas e terrenos vazios. No entanto, mesmo com complexas estruturas de gestão participativa no caso de Recife<sup>64</sup>, ou com a promoção de um número considerável de unidades habitacionais no caso de Diadema, a realização do instrumento não obteve todos os resultados esperados.<sup>65</sup>

A implementação da ZEIS em áreas centrais ainda é incipiente, sendo que não há relato de outras experiências no país. O município de São Paulo foi o primeiro a regulamentar um tipo de ZEIS específico para esta área da cidade.

No projeto de lei do Plano Diretor de 1991<sup>66</sup>, discutido na gestão municipal 1989-1992 foi proposta a delimitação de ZEIS (denominadas ZEIS-4<sup>67</sup>), para conjuntos de imóveis nas proximidades do centro histórico, caracterizados pela concentração de habitações coletivas de aluguel e cortiços. A proposta geral da ZEIS em 1991 foi discutida em paralelo à formulação de um projeto de lei de habitação de interesse social (proposta LHIS de 1992), sendo que as áreas indicadas para ZEIS-4 eram aquelas vinculadas à elaboração de um programa de intervenção em cortiços.

Mesmo não tendo sido aprovado, o projeto de lei do Plano Diretor de 1991 introduziu alguns conceitos e parâmetros que foram retomados e regulamentados no atual Plano Diretor Estratégico (PDE)<sup>68</sup>, aprovado em 2002. Entre eles, a isenção da outorga onerosa para construção de HIS e outros usos. Mas o PDE de 2002 traz uma novidade fundamental, que é a definição de HIS como aquela destinada à população com renda inferior a 6 salários mínimos e com custo acessível a essa demanda.

A definição dos mecanismos e delimitação dos perímetros de aplicação das ZEIS-3 foi estreitamente ligada à implementação do Programa Morar no Centro. No início de 2002, a prefeitura contratou vários escritórios de assessorias técnicas aos movimentos de moradia na região central para a realização de levantamentos em treze distritos da região central do município. Os perímetros selecionados nesse levantamento - caracterizados pela concentração de cortiços;

<sup>64</sup> Em Recife foram implementados os PREZEIS - Plano de Regularização da ZEIS e a COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização

<sup>65</sup> Alguns estudos já foram realizados sobre estas experiências. Ver especialmente: DENALDI, 2002; MIRANDA, 2002.

<sup>66</sup> Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo de 1991.

<sup>67</sup> Na proposta do Plano Diretor do município de São Paulo de 1991, existiam 4 tipos de ZEIS, destinadas a situações diferenciadas de terrenos: ocupados por favelas (ZEIS-1), loteamentos populares (ZEIS-2), terrenos vazios (ZEIS-3) e quadras com concentração de cortiços (ZEIS-4). Segundo SILVA, as áreas totais delimitadas no PD/91 foram: ZEIS 1 - 823,66 hectares; ZEIS 2 - 5640,8 hectares; ZEIS-3 - 1261,63 hectares; ZEIS 4 - 22,66 hectares. Ver SILVA, 1997.

<sup>68</sup> LM 13.340/2002.

terrenos e imóveis vazios ou subutilizados - foram delimitados no PDE como ZEIS-3, um tipo de ZEIS específico para a área central, que incluiu também alguns imóveis isolados abandonados, indicados pelos movimentos de moradia.

A aplicação de outros instrumentos regulamentados no PDE ganha força ao serem associados a ZEIS. Neste sentido, a ZEIS-3 é de fundamental importância para um projeto de reabilitação das áreas centrais que vise à melhoria dos imóveis encotriados existentes e à produção de novas unidades habitacionais, evitando assim o processo de expulsão da população de baixa renda, moradora da região.

Desde a aprovação da legislação de ZEIS, nenhum empreendimento que seguisse os mecanismos e parâmetros da ZEIS-3 foi efetivado. No entanto, algumas experiências de gestão em áreas demarcadas como ZEIS-3 já foram realizadas na gestão municipal 2001-2004, no âmbito do Programa Morar no Centro, no PRIH Luz e PRIH Glicério. Estas experiências foram de negociações entre o poder público, proprietários de terrenos subutilizados e construtoras a fim de viabilizar empreendimentos de HIS, utilizando os mecanismos e exigências da ZEIS-3. Trataremos destes casos mais adiante, no item C, da análise dos resultados.

## 2. Objeto / Definição

*"Zonas Especiais de Interesse Social são porções do território do Município delimitadas por lei e destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitações de Interesse Social - HIS e de Habitação de Mercado Popular - HMP, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local" (DM 44.667/2004, Art. 1º).*

No Plano Diretor Estratégico - PDE de São Paulo, foram definidos quatro tipos de ZEIS<sup>69</sup>, sendo que, na área central do município - devido às suas características urbanas e fundiárias - foram delimitadas apenas as ZEIS-3.

*ZEIS - 3 - "áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados, situada em áreas dotadas de infra-estrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que esteja recebendo investimentos dessa natureza, em que haja interesse público na promoção e manutenção de HIS e HMP e na melhoria das condições habitacionais da população moradora, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local" (DM 44.667/2004, Art. 2º).*

A principal regra da ZEIS-3 é a exigência de percentual mínimo de Habitação de Interesse Social - HIS e de Habitação de Mercado Popular - HMP para aprovação de empreendimentos de construção ou reforma em terrenos com área maior que 500m<sup>2</sup>.

O Plano Diretor Estratégico - PDE exigia um percentual de 50% de HIS, podendo os 50% restantes ser ocupados por qualquer outro uso. Os Planos Regionais Estratégicos - PRE e a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS<sup>70</sup> alteraram essas porcentagens: exigem 40% para HIS e 40% para HMP, permitindo apenas 20% para outros usos.

Nas áreas delimitadas como ZEIS-3 aplicam-se os seguintes instrumentos urbanísticos<sup>71</sup>:

- *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios;*
- *IPTU progressivo no tempo;*
- *Desapropriação com títulos da dívida pública;*

<sup>69</sup> São eles: a) ZEIS-1: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do mercado popular, em que haja interesse público expresso por meio desta lei, ou dos planos regionais ou de lei específica, em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a produção e a manutenção de Habitações de Interesse Social - HIS;

b) ZEIS-2: áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificados ou subutilizados, conforme estabelecido nesta lei, adequados à urbanização, onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, na promoção de Habitação de Interesse Social - HIS ou do Mercado Popular - HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local;

c) ZEIS-4: gleba ou terreno não edificado e adequado à urbanização, localizado em Área de Proteção aos Mananciais - APM ou de proteção ambiental, na Macroárea de Conservação e Recuperação, definida no Art. 153 do PDE, destinadas à promoção de HIS.

<sup>70</sup> LM 13.885 de 25 de agosto de 2004.

<sup>71</sup> Para uma análise mais detalhada desses instrumentos ver fichas específicas.

- *Isenção da outorga onerosa (concessão do direito de construir acima do CA básico);*
  - Transferência *do potencial construtivo*.

Tanto a construção de HIS, como de HMP, como os outros usos, ficam liberados do pagamento da outorga onerosa.

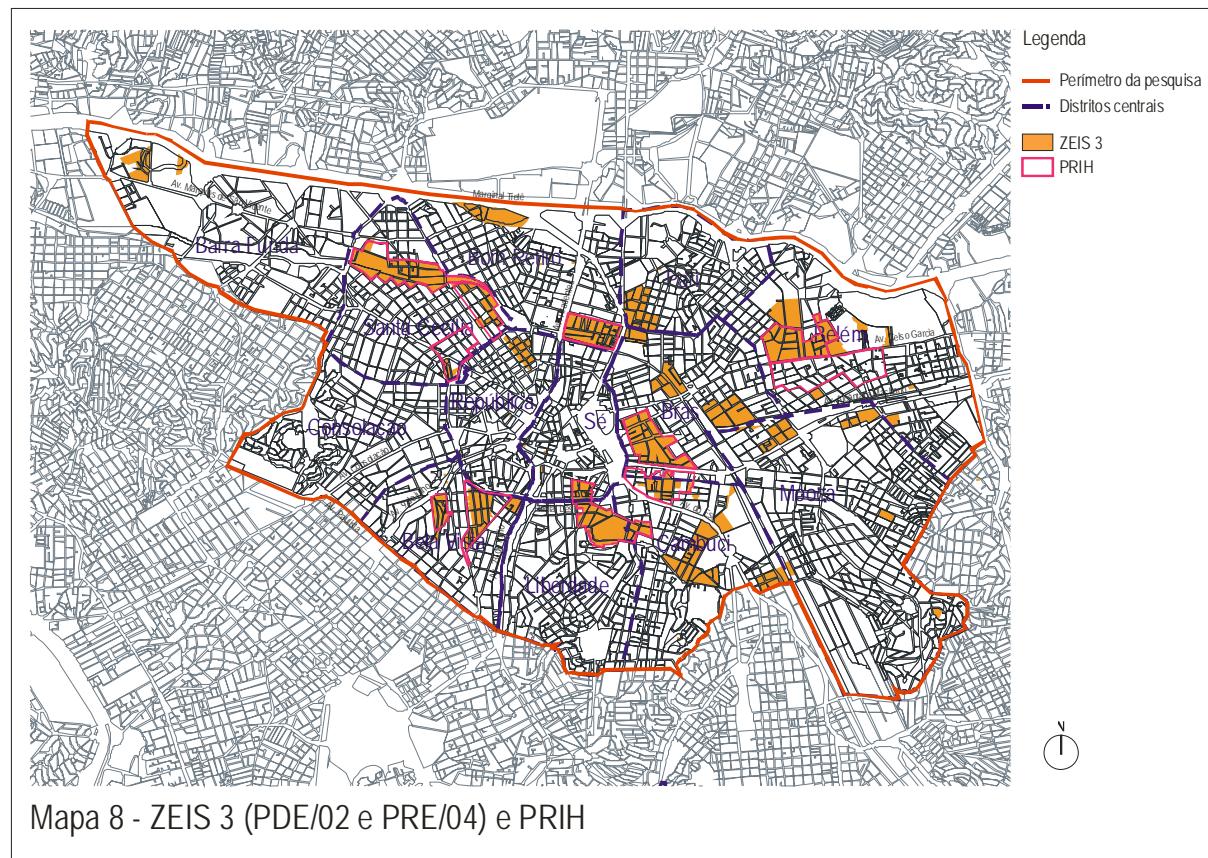
No município de São Paulo, a instituição da ZEIS se deu a partir da elaboração do PDE. No entanto, a implementação deste instrumento não necessita de vinculação com a aprovação de plano diretor municipal.

### 3. Objetivos da ZEIS-3

- Incentivar e facilitar a produção de HIS e HMP pela iniciativa privada e cooperativas, através da regulamentação de regras e parâmetros específicos;
  - Reduzir os custos da promoção pública de HIS;
  - Garantir a permanência da população de baixa renda nas áreas consolidadas ou objeto de intervenção pública, sobretudo quando tendem a provocar a valorização imobiliária.

#### 4. Perímetro de aplicação

As ZEIS incidem sobre perímetros (conjunto de quadras) e sobre imóveis isolados.



A delimitação das ZEIS-3, na área central de São Paulo, tomou como referência os levantamentos do Programa Morar no Centro - SEHAB / COHAB, da gestão municipal 2000-2004 (ver item 1 desta ficha - Introdução) e coincidem, muitas vezes, com os perímetros que foram definidos como PRIH.

No momento de elaboração do PDE foram instituídos e delimitados perímetros de ZEIS. Com a aprovação dos PRE esta delimitação foi revisada e houve a demarcação de imóveis isolados.

Desta forma, atualmente temos:

- No Plano Regional Estratégico (PRE) da Subprefeitura Sé, foram delimitados 18 perímetros e 24 imóveis isolados<sup>72</sup>.
- No PRE da Subprefeitura da Mooca, foram delimitados 20 perímetros e 7 imóveis isolados<sup>73</sup>.
- No PRE da Subprefeitura da Lapa, que inclui o distrito da Barra Funda, foram delimitados 15 perímetros e 2 imóveis isolados<sup>74</sup>. No distrito da Barra Funda foram demarcadas 2 ZEIS-3 e 1 ZEIS-1

Os critérios para extinção ou delimitação de novas ZEIS estão definidos no Art. 181, § 3º da LM 13.340/2002. Está prevista uma revisão do PDE para 2006, que poderá incluir também uma revisão da delimitação das áreas de ZEIS.

## 5. Regulamentação<sup>75</sup>

- Lei Municipal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) - Indica a necessidade de implementação das ZEIS, no entanto não define, nem conceitua o instrumento, e não exige a elaboração de Plano Diretor para sua regulamentação.
- Lei Municipal nº 13.340 de 13 de setembro de 2002 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) - regulamenta parâmetros e mecanismos gerais da ZEIS.
- Decreto Municipal nº 44.667 de 26 de abril de 2004 - regulamenta as ZEIS, as HIS, os EHIS (Empreendimentos de HIS) e as HMP. Para a ZEIS-3, estabelece normas e parâmetros específicos das unidades (área útil máxima e mínima, pés direitos, número de sanitários e vagas de garagem e, principalmente, o perfil da população que deve ser atendida, e o preço máximo de comercialização da unidade) e a destinação do total da área construída computável: 50% para HIS e 50% para outros usos (Art. 3 inciso II)<sup>76</sup>.
- Decreto Municipal nº 45.127 de 13 de agosto de 2004 - altera o número máximo de unidades dos EHIS, tanto horizontais como verticais, de 200 para 300; altera o preço máximo de comercialização da HIS de R\$ 32.300,00 para R\$ 35.000,00; estabelece parâmetros para a dispensa da destinação de áreas verdes e institucionais; e alguns parâmetros relativos a HMP, como a concessão do direito de construir acima do CA básico para unidades com área útil de até 50 m<sup>2</sup>.
- Lei Municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004 - regulamenta os PRE e a LOUS. Altera mecanismos e parâmetros estabelecidos no Decreto Municipal nº 44.667/2004, relativos à destinação obrigatória de área construída computável de HIS, introduzindo a possibilidade de destinar parte do percentual para HMP; e permite a concessão do direito de construir acima do CA básico também para HMP, mesmo que maior que 50 m<sup>2</sup>. Os quadros 2i e 2j - anexos à Parte III da Lei - determinam as regras de zoneamento da ZEIS que devem ser seguidas para qualquer aprovação de projeto ou reforma de edificação: características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes (área mínima, testadas, recuos, etc); e instalação dos usos não residenciais. Na produção de HIS, é permitido não atender integralmente as disposições previstas para a zona, sendo cada projeto objeto de análise da CAEHIS - Comissão de Análise de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> LM 13.885/2004, Quadro 04C, Mapa 04, do Livro IX. (abreviar)

<sup>73</sup> LM 13.885/2004, Quadro 04B, Mapa 04, do Livro XXV.

<sup>74</sup> LM 13.885/2004, Quadro 04G, Mapa 04, do Livro VIII.

<sup>76</sup> Segundo Ana Lúcia Ancona, em entrevista realizada pela equipe de pesquisa do Observatório, em setembro de 2005, a determinação de preço máximo para comercialização utilizou a referência de custo para construção de HIS da CAIXA. Ainda de acordo com esta referência, o preço máximo, que foi estabelecido em R\$ 35.000,00 em 2004, subiu para R\$ 40.000,00 em 2005.

<sup>77</sup> O caráter da CAEHIS é normativo, consultivo e decisório sobre a legislação de ZEIS, EZEIS, EHIS, HIS e HMP, cabendo a ela implementar e avaliar propostas de alterações de legislação. Deve também emitir pareceres sobre projetos, fixar critérios urbanísticos e técnicos específicos para projetos em ZEIS.

### Definições fundamentais:

HIS - Habitação de Interesse Social - destinada a famílias com renda igual ou inferior a 6 salários mínimos, ou com capacidade de pagamento a ser definido, de promoção pública ou conveniada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50 m<sup>2</sup> (LM 13.340/2002, Art. 146 / DM 44.667/2004, Art. 1º / LM 13.885/2004, Art. 2º) - parâmetros e definições detalhadas no Capítulo IV do DM 44.667/2004.

EHIS - Empreendimentos de Habitação de Interesse Social - aquele que corresponde ao parcelamento do solo, uma edificação ou um conjunto de edificações, destinado total ou parcialmente à habitação de interesse social, com ou sem usos complementares (LM 13.885/2004, Art. 2º);

HMP - Habitação de Mercado Popular - destinada a famílias com renda igual ou inferior a 16 salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica; de promoção pública ou privada; com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m<sup>2</sup> (LM 13.340/2002, Art. 146 / DM 44.667/2004, Art. 1º / LM 13.885/2004, Art. 2º) - parâmetros e definições detalhadas no Capítulo IV do DM 44.667/2004.

"Área construída computável é a soma das áreas cobertas de todos os pavimentos de uma edificação, que são consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento" (LM 13.885/2004, Art. 2º, inciso II)<sup>78</sup>

"Área construída total é a soma das áreas cobertas de todos os pavimentos de uma edificação" (LM 13.885/2004, Art. 2º, inciso IV).

"Área útil ou privativa é a área do imóvel, coberta ou descoberta, da qual um proprietário tem total domínio, de uso privativo e exclusivo" (LM 13.885/04, Art. 2 inciso VII).

"Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área construída computável de uma edificação e a área total do lote ou gleba podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes ou glebas urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; e c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado" (LM 13.885/2004, Art. 2 inciso XVII).

## 6. Operacionalização

Desde a aprovação da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LM 13.885/2004), a ZEIS-3 passou a funcionar como uma zona de uso, ou seja, ela não se sobrepõe a uma outra zona e possui os seguintes parâmetros e índices específicos:

- a) Os imóveis com área de terreno maior que 500 m<sup>2</sup>, quando objeto de reforma ou construção nova, com ou sem mudança de uso, com ou sem aumento de área, devem:
  - destinar obrigatoriamente 40% do total da área construída computável para produção de HIS e 40% para produção de HMP ou HIS. A exigência pode ser atendida em subconjuntos de lotes não contíguos, desde que localizados na mesma ZEIS (Art. 140);
  - ter no máximo, os outros 20% da área total construída podem ser destinados a outros usos<sup>79</sup>;
  - obter isenção do pagamento da outorga onerosa (ver ficha II.2.6.) para construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o coeficiente máximo (4,0), tanto para HIS como para os demais usos, inclusive HMP (Art. 142, inciso II)<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Sendo que a área construída não computável é a soma das áreas cobertas de uma edificação não consideradas para o cálculo do coeficiente de aproveitamento (LM 13.885/2004, Art. 2º inciso III).

<sup>79</sup> Os terrenos públicos destinados a áreas verdes ou equipamentos sociais, e os terrenos particulares que vierem a ser destinados a equipamentos sociais conveniados com o poder público não estão condicionados a seguir essa exigência, mesmo que tenham terrenos com área maior que 500 m<sup>2</sup>.

<sup>80</sup> Para os imóveis em que não há exigência de percentual mínimo para HIS e HMP, aplicam-se as disposições do Plano Diretor Estratégico, referentes ao pagamento de outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico (Art. 142). De acordo com o Art. 6º, § 2º do DM 44.667/2004 é permitida a aplicação de CA superior ao máximo (4,0) para reabilitação de edificações existentes que serão destinados a HIS e HMP com área útil até 50 m<sup>2</sup>, sendo estes casos objeto de análise da CAEHIS. No caso de produção de HMP localizada fora

- b) Nos imóveis com área de terreno igual ou menor que 500 m<sup>2</sup>, em que não se aplica a exigência do percentual mínimo para produção de HIS, e para a instalação de outros usos que não HIS, aplicam-se as disposições, índices e parâmetros urbanísticos relativos a ZEIS-3 (Art. 140).
- c) Os Coeficientes de Aproveitamento (CA) da ZEIS-3 são: a) mínimo = 0,3; básico = 1,0; c) máximo = 4,0 (ver quadro 2j anexo a Parte III).
- d) A produção de novas unidades de HIS e HMP deverá atender às disposições estabelecidas pela legislação específica de EHIS, EHMP, HIS e HMP para a zona de uso ZEIS-3 (Art. 140).
- e) A transferência do potencial construtivo (ver ficha II.2.7.) será permitida nos seguintes casos:
  - o proprietário de imóvel subutilizado que reformar e destinar o mesmo para HIS, desde que executadas em convênio com o poder público, poderá transferir até toda a área construída para outros imóveis localizados nas zonas mistas, salvo quando o imóvel estiver inserido em área de operação urbana consorciada (DM 44.667/2004, Art. 16);
  - o proprietário de imóvel doado para o município para fins de produção de HIS poderá transferir o correspondente ao valor do imóvel doado, mediante parecer favorável da CAEHIS - Comissão de Análise de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (DM 44.667/2004, Art. 15).
- f) Os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (ver ficha II.2.1) serão aplicados nos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados localizados nas ZEIS-3 (LM 13.885/2004, Art. 18);
- g) Nas ZEIS-3 inseridas em área de operação urbana consorciada (ver ficha II.2.8 e fichas I.2.3. e I.2.4), há cruzamento quanto à aplicação dos mecanismos e parâmetros urbanísticos, a saber:
  - o coeficiente de aproveitamento máximo considerado é o da operação urbana em questão, sendo que para os demais incentivos e parâmetros deve-se seguir o que foi regulamentado para a ZEIS (LM 13.340/2002, Art. 173, inciso III);
  - deve-se seguir a exigência de percentual mínimo para a produção de HIS, para construção até o coeficiente de aproveitamento 4,0 (DM 44.667/2004, Art. 17);
  - para a área construída que ultrapassar o CA 4,0 - seguir os demais incentivos e limites estabelecidos em lei específica da operação urbana (DM 44.667/2004, Art. 17);
  - a concessão do direito de construir acima do CA básico, até o CA máximo definido, será gratuita para a produção de HIS e para HMP (LM 13.340/2002, Art. 173, inciso IV);
  - é permitido executar um percentual de HIS parcialmente com recursos provenientes da operação urbana - quando esse percentual for fixado na lei específica da operação urbana (LM 13.340/2002, Art. 173, inciso II).
- h) Nas ZEIS localizadas na Macroárea de Urbanização Consolidada, não será exigido percentual mínimo para HIS, podendo os 80% ser para HIS ou HMP (LM 13.885/2004, Art. 140, § 7º).
- i) Nas intervenções destinadas à melhoria das condições de habitabilidade de cortiços, aplicam-se, no mínimo, os parâmetros estabelecidos na LM 10.928, de 8 de janeiro de 1991, a Lei Moura (DM 44.667/2004, Art. 9).
- j) A aplicação destes instrumentos, parâmetros e mecanismos da ZEIS-3 são independentes da elaboração dos Planos de Urbanização de ZEIS, no que se refere à concessão do direito de construir acima do CA básico para produção de HIS (DM 44.667/2004, Art. 14).

---

de ZEIS construída acima do coeficiente de aproveitamento básico, o empreendedor deve pagar a outorga onerosa (DM 44.667/2004, Art. 92, § 4º).

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos (DM 44.667/2004)

1. Os promotores de EHIS podem ser (Art. 24):
  - órgãos da Administração Direta;
  - empresas com controle acionário do poder público;
  - institutos previdenciários estatais;
  - entidades dos futuros moradores conveniadas ou consorciadas com o poder público;
  - cooperativas habitacionais conveniadas ou consorciadas com o poder público;
  - entidades ou empresas que desenvolvam empreendimentos conveniados ou consorciados com o poder público ou com a CAIXA.
2. A promoção privada de EHIS deve ocorrer através de convênio com a prefeitura, por meio de HABI - Superintendência de Habitação Popular, da SEHAB (Art. 24);
3. Para EHIS financiado pelo Programa de Arrendamento Residencial - PAR: a emissão do Alvará de Execução fica condicionada à aprovação do financiamento pela CAIXA (Art. 24);
4. A documentação exigida para pedido de aprovação de projeto e de execução de obras está listada no Anexo 2;
5. Os empreendimentos que atendem as disposições previstas na legislação da ZEIS (características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes; e instalação dos usos não residenciais, de acordo com a LUOS, com o Código de Obras e Edificações - COE e DM 44.667/2004) devem dar entrada em pedido de aprovação de projeto e execução de obra em APROV / SEHAB;
6. No caso de empreendimentos que não atendem as disposições previstas na legislação da ZEIS:
  - o projeto será encaminhado para análise da CAEHIS, vinculada à SEHAB (APROV)
  - o CAEHIS deverá ouvir a SEMPLA quando a aprovação do empreendimento envolver exceção à LPUOS não prevista neste decreto (Art. 98)
7. No caso da ZEIS-3, não há obrigatoriedade de elaboração do Plano de Urbanização (contrariamente às outras ZEIS), nem da implementação do Conselho de ZEIS <sup>81</sup>.

## C) RESULTADOS ALCANÇADOS

Embora várias consultas de proprietários e construtores tenham sido feitas aos técnicos da prefeitura no período que se seguiu à aprovação das ZEIS-3<sup>82</sup>, não conseguimos ainda informações sobre solicitações formais de aprovação de empreendimentos privados de HIS nas ZEIS-3.

Por outro lado, a maior parte dos empreendimentos previstos pela prefeitura na área central não se encontra em ZEIS-3. A exceção é um projeto de locação social (não executado) na Barra Funda (Cônego Vicente Marinho).

No entanto, por iniciativas do município, foram feitas algumas tentativas para viabilizar empreendimentos privados de HIS na área central, com base nas regras das ZEIS-3.

<sup>81</sup> Caso seja encaminhada a elaboração do Plano de Urbanização e a implementação do Conselho, as etapas são: criação de Conselho Gestor, elaboração de diagnóstico, elaboração e aprovação pelo Conselho Gestor das diretrizes do Plano de Urbanização (plano de massas); aprovação das diretrizes pela CAEHIS; elaboração de Plano de Urbanização; aprovação do Plano de Urbanização pelo Conselho Gestor e pela CAEHIS; aprovação da minuta de decreto do Plano pela CAEHIS; edição do Decreto. Sendo que cabe à SEHAB coordenar a elaboração do Plano. Para maiores detalhes sobre o Conselho de ZEIS, seus componentes e papéis, ver DM 44.667/2004.

<sup>82</sup> Informações fornecida por técnicos de APROV, EMURB e programa Morar no Centro.

Nos anexos deste relatório, pode ser encontrada a descrição das características de duas dessas tentativas, as quais foram realizadas nos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH) da Luz e do Belém, por iniciativa das equipes dos Escritórios Antena (EA), criados com o objetivo de coordenar a gestão urbana participativa desses perímetros<sup>83</sup>.

Nestas duas experiências o Escritório Antena de cada PRIH identificou os imóveis subutilizados e que se configuravam como oportunidades imobiliárias (à venda ou para alugar) para a produção de EHIS. A partir desta identificação foi possível contatar os proprietários de alguns destes imóveis e iniciar um processo de negociações articulado pelo próprio EA, envolvendo os proprietários, o empreendedor, as instâncias do poder público municipal e a CAIXA. Durante este processo foram elaborados estudos de viabilidade técnica e econômica, com base nas regras das ZEIS-3, o que determinou sucessivas negociações para compatibilizar os valores solicitados pelos proprietários.

Até a data deste relatório, no caso do PRIH Luz, o empreendimento localizado na rua 25 de Janeiro tinha sido aprovado pela CAIXA, após compatibilização entre os valores do terreno, da construção e preços máximos das unidades<sup>84</sup>. O projeto do PRIH Belém (antiga fábrica Orion) foi abandonado pela prefeitura.

### QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

A questão mais importante para viabilizar as ZEIS-3 e explicar a falta de interesse público e privado até o presente parece ser a falta de linhas de financiamento adequadas para viabilizar o atendimento das famílias de baixa renda nas ZEIS-3. Isso passa pela previsão de recursos orçamentários municipais e por regras específicas das linhas estaduais e federais, incluindo os subsídios.

Além disso, é importante discutir:

- O papel dos percentuais de HIS e de outros usos na viabilização da participação de empresas privadas em ZEIS-3;
- Fatores incidentes no preço da terra em ZEIS-3 e estratégias para obtenção de terrenos;
- Aplicação de instrumentos indutores da função social da propriedade;
- Papel do poder público como promotor ou mobilizador de agentes construtores e financiadores nas ZEIS-3;
- Relação entre empreendimentos habitacionais e Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH) ou planos de urbanização das ZEIS-3;
- Como tratar a questão dos cortiços nas ZEIS.

<sup>83</sup> A implementação de Escritórios Antenas nos PRIHs tinha como objetivo constituir uma gestão urbana participativa, envolvendo todos os segmentos da população, principalmente aquele de menor renda, buscando viabilizar a produção de HIS e a melhoria ambiental.

<sup>84</sup> Em maio/2006, o projeto estava aprovado em todas as suas instâncias e as unidades foram colocadas à venda. Segundo informações fornecidas pela CAIXA, foi "um sucesso de vendas".

### I.3.3

#### Leis de incentivos à Habitação de Interesse Social HIS

Quadro 2

Contexto	Ano	Lei	Objetivo	Objeto	Operacionalização / critérios	Gestão
Gestão municipal 2001-2004 Contexto da implementação do programa Morar no Centro  Embora esse conjunto de Leis não defina isenções específicas para os imóveis localizados na área central, elas são importantes para obter imóveis para reforma e nova produção de HIS na região central.	2002	Dação L.M. 13259/02	Cria a possibilidade de negociar o próprio imóvel como forma de facilitar o pagamento dos créditos tributários	Disciplina a dação em pagamento de bens imóveis para extinção de obrigação tributária	Para apreciação de conveniência e da oportunidade da dação em pagamento de dívida serão considerados os seguintes fatores: I - utilidade do bem imóvel para os órgãos da Administração Direta; II - interesse na utilização do bem por parte de outros órgãos públicos da Administração Indireta; III - viabilidade econômica da aceitação do imóvel, em face dos custos estimados para sua adaptação ao uso público; IV - compatibilidade entre o valor do imóvel e o montante do crédito tributário que se pretenda extinguir. (LM 13.259 art. 6º)	COMISSÃO avaliadora formada por servidores lotados na Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, na Secretaria dos Negócios Jurídicos e na Secretaria do Governo Municipal (DM 42.095/02, art. 3 § 1º)
	2002	D.M. 42.095/02	Elemento importante para a compra de imóveis por parte do poder público	Regulamentação da Lei 13.259/2002	Apos interesse declarado pela Comissão será necessária uma avaliação administrativa, que deverá ser elaborada mediante critérios e métodos técnicamente reconhecidos e adequados às especificidades do imóvel avaliado (DM 42.095/02, art. 5 § 1º)	
	2002	Incentivos de ITBI para HIS LM 13.402/02	Isenções ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) para construção de Habitação de Interesse Social	"Altera LM 1115/91, relativa ao imposto sobre transmissão 'inter vivos', a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição - ITBI-IV, e dá outras providências". Regulamenta a cobrança de impostos sobre transmissão de bens imóveis:	1. Isenção de Imposto sobre Transmissão de Bens - ITBI e/ou de benefícios para imóveis específicos: uso exclusivamente residencial, com valor igual ou inferior a R\$ 30.000, de propriedade de pessoa física. (Art 3º)  2. Isenção de Imposto de Transmissões de Bens - ITBI e/ou de direitos sobre imóveis adquiridos pela CAIXA por meio do Fundo de Arrendamento Residencial - PAR (Art 4º)	
	2002	Isenção de ISS LM 13.476/02	Criação de incentivos à produção de HIS mediante a isenção de ISS sobre serviços relacionados a sua construção.	"Altera a legislação do imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS estabelecida pela lei nº 13105/00, revogando dispositivos das Leis 8193/74, 8212/75, 8327/75, 9121/80, 9200/80, 9804/84, 10423/87, 10822/89, 13092/00, e dá outras providências".	1. Isenção do ISS em obras destinados a HIS - Habitação de Interesse Social, nos termos do PDE (Art 26) (Esses serviços estão descritos pelos itens 31, 32 e 33 da Tabela anexa à LM 10.423/87)	
	2004	Remissão de Dívida LM 13.736/04	Permitir a aquisição de imóveis com dívida tributária, que sejam destinados à Habitação de Interesse Social mediante reforma ou provisão por parte do poder público (SEHAB e COHAB) e entidades conveniadas com poder público	Os débitos de natureza tributária, decorrentes de IPTU, Taxas de Limpeza, de Conservação de Vias e Logradouros Públicos, de Combate a Sinistros e Contribuição de Melhoria, poderão ser abatidos do valor de aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social. (art. 1º) adequados às diretrizes, princípios e critérios de seleção de demanda estabelecidos na legislação do FMH:  Quando o imóvel for adquirido pelo Município de São Paulo, por intermédio da SEHAB, o valor dos débitos de natureza tributária deverá ser abatido do preço de aquisição	O valor integral dos créditos remidos e das infrações anistiadas deverá ser descontado do custo total do empreendimento habitacional, de modo a possibilitar um menor custo por unidade habitacional, em benefício do destinatário final do programa, sob a forma de subsídio do Município (art. 5, § 1º)  A avaliação do imóvel a ser adquirido deverá ser feita pelo Departamento de Desapropriações, da Procuradoria Geral do Município, da Secretaria dos Negócios Jurídicos. (art 7º)  (Os tributos incidentes sobre o imóvel após a transferência do domínio não poderão ser abatidos).	Alem do poder municipal, também entidades públicas ou privadas, incluindo as instituições financeiras, que tenham firmado convênios ou parcerias com o Município, por meio da SEHAB poderão adquirir imóveis para a implementação de programas habitacionais de interesse social.  Estas entidades deverão observar o prazo de 24 meses contados da publicação da Lei para a aquisição do imóvel respeitando os critérios contidos nos incisos I,II,III,IV do art. 3º

## PARTE II

### Novos instrumentos do Estatuto da Cidade na perspectiva da reabilitação das áreas centrais Art. Relações com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Esta segunda Parte do Relatório apresenta a sistematização, dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade que foram incluídos no Plano Diretor Estratégico atualmente vigente no município de São Paulo, aprovado pela Câmara Municipal em 2002.

O foco do “Observatório do solo e da gestão fundiária do centro de São Paulo” determinou a escolha de levantar e apresentar só alguns dos instrumentos urbanísticos aprovados, segundo o critério de sua efetiva aplicabilidade na implementação da política de reabilitação da área central. O conceito de reabilitação Art. que pode carregar diferentes objetivos Art. é aqui utilizado como requalificação do tecido social e ambiental pré-existente, visando a coexistência de funções urbanas diferenciadas, entre elas a residencial, buscando evitar a “gentrificação”.

Antes de iniciar a descrição dos instrumentos é importante introduzir historicamente como o plano diretor passou a ser entendido como instrumento central de planejamento urbano, especificamente, nas experiências do município de São Paulo.

Em 1971, no contexto do “milagre econômico” do período da ditadura militar, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) para São Paulo. Aprovado pela Câmara Municipal, sem oposição alguma, seguiu o procedimento comum, naqueles anos, para aprovação das propostas apresentadas pelo Executivo<sup>1</sup>. Neste cenário político, também foi regulamentada a *lei de zoneamento* que, embora tivesse ligações com um plano de investimentos públicos nunca implementado, consolidou a forma de ordenação do uso e ocupação do solo do município até 2001. A lei delimitou *zonas de uso* em todo o território municipal (zonas urbana e de expansão urbana), baseadas na separação entre as diversas funções urbanas (habitação, trabalho, lazer) e na atribuição de índices de aproveitamento e ocupação diferenciados. No decorrer dos anos, várias outras *zonas de uso* foram criadas<sup>2</sup>.

No início dos anos 80, na gestão Mário Covas (1983-85), foi discutida uma proposta de lei para um novo plano diretor, o qual não chegou a ser votado, pois a entrega na Câmara se efetivou apenas no final do seu mandato. Na gestão seguinte (Jânio Quadros 1986-88), foi aprovado outro plano diretor (PD 88) por *decurso de prazo*, sem nenhuma manifestação contrária por parte do legislativo. Este procedimento Art. em evidente discordância com a Constituição de 1988 já vigente Art. levou o caso do Plano Diretor aos tribunais, porém sem resultado<sup>3</sup>.

De um modo geral, pode-se afirmar que os planos diretores de São Paulo não enfrentaram as principais questões da *cidade real*, cumprindo apenas o papel de enquadrar a legislação de uso e ocupação do solo, a qual determina o padrão e a localização da produção privada formal de residências (para uma minoria da população) e das atividades econômicas. Flávio Villaça e outros urbanistas desenvolveram críticas contundentes a essa forma de planejamento urbano “*encarnado na idéia de Plano Diretor*”.

Nesse contexto, a Assembleia Constituinte de 1988 foi considerada um passo importante para o “reconhecimento da questão urbana”<sup>4</sup> e para a instauração dos princípios da função social da propriedade e da cidade, “*quando 160.000*

<sup>1</sup> Durante a Ditadura Militar, os prefeitos das capitais eram nomeados pelos governadores, se aprovados pelas autoridades militares.

<sup>2</sup> LM 7.805/72.

<sup>3</sup> SINGER, 1995.

<sup>4</sup> “A briga pelo reconhecimento da questão urbana não é de hoje. Já em 1963, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana se propôs a buscar caminhos para parametrizar o crescimento das cidades que começava a se delinear”. MARICATO; FERREIRA. Correio da Cidadania, 2001.

eleitores subscrevem a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana, e com isso conseguiram inserir na Constituição Federal os artigos 181 e 182<sup>5</sup>. Com esta emenda, no capítulo da Política Urbana, o plano diretor depende da aprovação do poder legislativo municipal (Art.182, §1º), e passa a ser um instrumento urbanístico básico, estruturado juridicamente como lei, para a implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana (Art.182) e garantir o cumprimento da *função social da propriedade*.

No entanto, a implementação dos dispositivos constitucionais da *função social da propriedade* (parcelamento ou edificação compulsória; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública Art. Art.182, § 4º) nos territórios municipais necessitava de regulamentação através de lei federal específica, e da definição, nos planos diretores, das áreas onde exercê-los. A análise de Carlos Ari Sundfeld identifica que a Constituição, apesar de estabelecer pela primeira vez o campo temático do direito urbanístico, não define os contornos jurídicos específicos necessários para a aplicabilidade dos instrumentos introduzidos<sup>6</sup>. Assim, era necessária a aprovação de uma nova lei federal para disciplinar os artigos 182 e 183 e consolidar o conceito de *função social*, regulamentando os instrumentos urbanísticos que pudessem viabilizar a sua operacionalização nas cidades. Mais de uma década depois da Constituição, como resultado das pressões da sociedade civil, com importante papel do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, foi aprovada a LF 10.257/01, autodenominada Estatuto da Cidade.

### A proposta do Plano Diretor Art. 1991

Mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, durante a gestão da prefeita Luisa Erundina (1989-1992), o município de São Paulo pautou a elaboração e aprovação de um novo plano diretor como matéria urgente<sup>7</sup>. A Lei Orgânica Municipal (LOM), aprovada em 1990, determinava o prazo final de 5 de fevereiro de 1991 para que o poder executivo apresentasse uma proposta de plano diretor à Câmara Municipal.

A proposta de Lei do Plano Diretor da gestão Luisa Erundina em 1991 não obteve aprovação na Câmara, mas representa um documento importante para a compreensão da dinâmica urbana do período, contendo um conjunto de instrumentos que pretendia interferir nos processos geradores de exclusão social.

Entre esses, podemos citar como mais importantes:

- A proposta de um novo zoneamento para corrigir a "arbitrariedade"<sup>8</sup> da Lei de Zoneamento de 1972, que ainda estava vigente na cidade, e para aumentar a oferta de terras urbanizáveis e edificáveis. Nesse âmbito, se propôs a adoção do Coeficiente de Aproveitamento (CA) igual a 1 para todo o município, que se associava à possibilidade de comprar o direito à "área construída adicional" do estoque do espaço edificável (*solo criado*), exclusivamente nas *zonas adensáveis* (ZA). Os recursos adquiridos por meio deste mecanismo iriam para um fundo de urbanização, destinado a financiar a urbanização de áreas precárias e a produção de HIS.
- A proposta de definição de Zonas Especiais de Interesse Social, diferenciadas em 4 tipos: ZEIS 1 - terrenos ocupados por favelas, ZEIS 2 - loteamentos populares, ZEIS 3 - imóveis vazios, ZEIS 4 - conjuntos de quadras com concentração de cortiços. A constituição da ZEIS 4 sinaliza, já neste período, a preocupação com a questão habitacional na área central. Nesta região, a Secretaria Municipal de Habitação estava concretizando projetos habitacionais no âmbito do Programa de Cortiços.

No processo de aprovação na Câmara, o caráter auto-aplicável dos instrumentos do PD, que possibilitava sua implementação imediata, gerou grande oposição. Este caráter foi completamente vetado, e foi proposta a aprovação de leis ordinárias para cada dispositivo. A proposta de estruturar um instrumento urbanístico sem ulteriores pendências jurídicas foi negada e optou-se por um plano diretor com o caráter de documento "declaratório" (SINGER, 1995). De qualquer modo, a

<sup>5</sup> idem

<sup>6</sup> Um exemplo esclarecedor pode ser da obrigatoriedade do plano diretor, nos municípios com mais de vinte mil habitantes (Art.132, §1º), que apesar de ser colocada pela Constituição, não estavam previstas as sanções jurídicas para os casos de não cumprimento deste dever.

<sup>7</sup> SINGER. op cit.

<sup>8</sup> idem.

forte resistência do setor empresarial aos mecanismos de venda do *solo criado*, ligados à redução dos potenciais construtivos e à completa modificação das regras de uso e ocupação do solo, condenou a proposta à rejeição no legislativo.

### A aprovação do Estatuto da Cidade (2001)

A aprovação da LF 10.257/01 Art. Estatuto da Cidade Art. instituiu uma série de instrumentos urbanísticos e jurídicos, contribuindo para a efetivação do papel regulador do Estado brasileiro, no tocante à política urbana, principalmente no nível do poder municipal. O longo período decorrido entre a emenda popular da Constituinte de 1988 e a aprovação do Estatuto em 2001 demonstra a dificuldade em efetivar mecanismos que regulem a organização dos territórios urbanos de acordo com os objetivos da luta pela Reforma Urbana.

No Estatuto da Cidade são definidas diretrizes gerais da política urbana e do desenvolvimento urbano ambiental das cidades brasileiras, da gestão democrática e das competências. No entanto, nenhuma das diretrizes aborda explicitamente a questão dos direitos da cidadania em relação aos centros históricos e não há nenhum capítulo ou disposição específica sobre áreas centrais (PNUD/MCidades/CAIXA, 2005).

O Estatuto retoma instrumentos existentes, de naturezas diferentes, e os organiza segundo seis grandes grupos: I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II - planejamento das regiões metropolitanas, aglorações urbanas e microrregiões; III - planejamento municipal; IV - institutos tributários e financeiros; V - institutos jurídicos e políticos; VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

No grupo III estão incluídos: o plano diretor; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, a gestão orçamentária participativa, entre outros.

O caráter efetivamente inovador do Estatuto é a definição Art. entre os institutos jurídicos e políticos Art. de um conjunto de instrumentos que objetivam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

Entre estes instrumentos estão:

- *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*
- *Usucapião especial de imóvel urbano;*
- *Direito de superfície;*
- *Direito de preempção;*
- *Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;*
- *Transferência do direito de construir;*
- *Operações urbanas consorciadas;*
- *Instituição de zonas especiais de interesse social* (embora estas não estejam definidas no texto da lei)

Se, por um lado, o Estatuto consolida o princípio da garantia da função social da propriedade e da cidade, instituindo ferramentas para que os municípios possam atuar neste sentido, por outro lado, não regulamenta estes instrumentos a ponto de torná-los auto-aplicáveis. Ou seja, os mecanismos inovadores não possuem aplicação imediata e necessitam de legislações específicas a serem elaboradas pelos municípios. Desta forma, podemos considerar o Estatuto um “conjunto normativo intermediário”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> SUNDELFEL, 2002. p. 45-60.

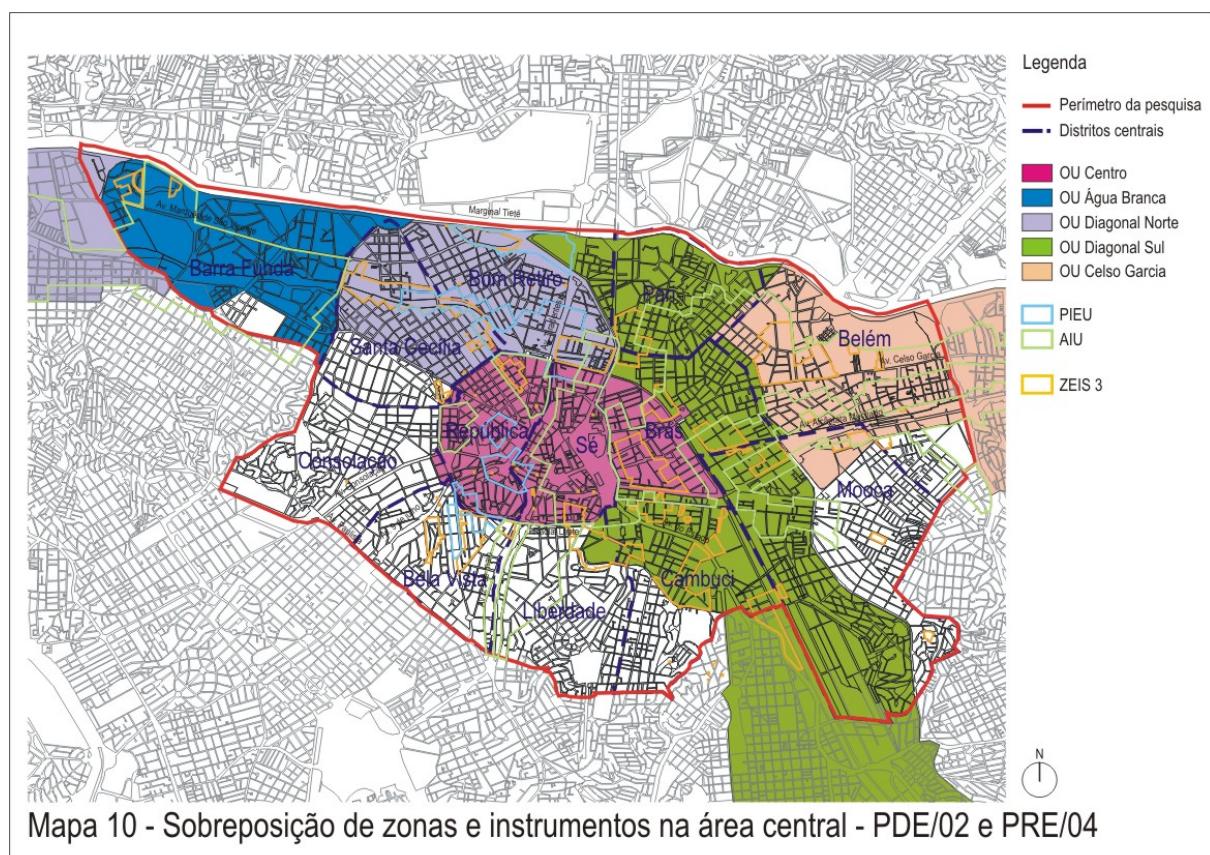
A obrigatoriedade da elaboração de um plano diretor, instituída na Constituição Federal de 1988, foi detalhada e regulamentada no Estatuto (Art. 40 e 41). O PD passa a ser o mecanismo pelo qual a maioria dos instrumentos urbanísticos deve ser regulamentada, com posterior aprovação de leis específicas.

### O Plano Diretor Estratégico<sup>10</sup> Art. gestão municipal 2001-2004

O atual Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE), foi o primeiro plano diretor do país elaborado com base nas diretrizes do Estatuto da Cidade. Os marcos legais nacionais já estavam aprovados, o que representava um importante respaldo para as disposições que seriam regulamentadas.

Partindo dos princípios da gestão democrática instituídos pelo Estatuto, foi realizado um ciclo de audiências públicas para a sua elaboração, fase coordenada pela SEMPLA Art. Secretaria de Planejamento. Depois do projeto de lei ser apresentado à Câmara Municipal, iniciou-se um conjunto de debates para a realização de um substitutivo ao projeto do executivo, coordenado pelo relator do projeto Art. vereador Nabil Bonduki. Estes debates fizeram com que a Câmara Municipal se tornasse o principal espaço de discussão<sup>11</sup> sobre a lei do Plano Diretor. No entanto, é necessário destacar que este processo democrático de elaboração não alcançou toda a capilaridade necessária.

Aprovada em 2002, a lei do PDE abrange a totalidade do município, e define diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, da gestão democrática, entre outros. Institui a função social da propriedade urbana através de alguns instrumentos urbanísticos, e prevê detalhamento e regulamentação para sua implementação no território municipal. Foi definida uma série de instrumentos, sendo que na área central, assim como em toda a cidade, há uma sobreposição dos mecanismos e parâmetros urbanísticos aprovados, com prováveis conflitos. Podemos perceber esta sobreposição no mapa abaixo.



<sup>10</sup> LM 13.340 de 13 de setembro de 2002.

<sup>11</sup> Sobre o processo de discussão na Câmara Municipal ver: PMSP/Câmara Municipal, 2000. Ver também: ARAVECCIA, 2005. p. 162.

Um dos principais conceitos presentes no Plano é a definição de imóvel subutilizado, baseando-se no Estatuto da Cidade. Este conceito é fundamental para a aplicação dos instrumentos que visam garantir a função social da propriedade, no tocante à realização das políticas públicas urbanas e habitacionais para a região central da cidade.

Diferentemente do projeto de lei do Plano Diretor de 1991, o PDE de 2002 apresenta diretrizes claras quanto a uma política de repovoamento do centro, estimulando a produção de habitação de interesse social e a diversidade de usos, além da recuperação e reabilitação do patrimônio construído.

É retomada a discussão sobre as ZEIS, avançando na definição e conceituação de ZEIS específicas para áreas centrais. Visando os princípios da Reforma Urbana, o reconhecimento da cidade real e da grande concentração de cortiços se articulou com a identificação de áreas vazias e subutilizadas do centro, gerando a regulamentação de um conjunto de mecanismos para a produção de HIS Art. Habitação de Interesse Social Art. e para o uso social da cidade (ver fichas I.5.1 e I.5.2).

O PDE cria a Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana<sup>12</sup>, onde se inclui a área central do município de São Paulo, a orla ferroviária, os antigos distritos industriais e as áreas no entorno das marginais. *“Foi urbanizada e consolidada há mais de meio século, período em que desempenhou adequadamente atividades secundárias e terciárias, passa atualmente por processos de esvaziamento populacional e desocupação dos imóveis, embora seja bem dotada de infra-estrutura e acessibilidade e apresente alta taxa de emprego”* (LM 13.340/02, Art. 155).

O objetivo geral desta Macroárea é alcançar transformações urbanísticas estruturais para obter melhor aproveitamento das privilegiadas condições locacionais e de acessibilidade, principalmente através de (LM 13.340/02, Art. 155, §2º):

- reversão do esvaziamento populacional, estimulando o uso habitacional de interesse social e intensificando a promoção imobiliária;
- melhoria da qualidade dos espaços públicos e do meio ambiente;
- estímulo de atividades de comércio e serviço;
- preservação e reabilitação do patrimônio arquitetônico;
- reorganização da infra-estrutura e o transporte coletivo.

Os instrumentos urbanísticos e jurídicos que devem ser prioritariamente utilizados são (LM 13.340/02, Art. 155, §3º):

- Operação urbana consorciada, incluindo outorga onerosa do direito de construir;
- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- IPTU progressivo no tempo;
- Desapropriação com pagamento em títulos;
- ZEIS-3;
- Transferência do direito de construir;
- Zoneamento de usos;
- ZEPEC (Zona Especial de Preservação Cultural);

Entre os objetivos gerais do PDE está a descentralização da gestão e do planejamento municipal, mediante a criação das subprefeituras<sup>13</sup> e instâncias de participação local, e elaboração de Planos Regionais (LM 13.340/02, Art. 8º). A discussão

<sup>12</sup> O PDE instituiu uma nova divisão territorial para o município Art. antes dividido em zona urbana e rural Art., criando duas Macrozonas: de Proteção Ambiental; e de Estruturação e Qualificação Urbana (LM 13.340/02, Art. 147). Estas Macrozonas foram subdivididas em Macroáreas, sendo que dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana temos 4 Macroáreas: de Reestruturação e Requalificação Urbana; de Urbanização Consolidada; de Urbanização em Consolidação; de Urbanização e Qualificação. “A Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana é formada pelos distritos da Barra Funda, Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Liberdade, Mococa, Pari, República, Santa Cecília, Sé, Vila Leopoldina, pelas áreas das Operações Urbanas existentes e propostas...” (LM 13.340/02, Art. 155, §1º).

<sup>13</sup> LM 13.399 de 1º de agosto de 2002.

da descentralização ocorreu em paralelo com as discussões do próprio PDE, sendo que suas regulamentações foram aprovadas no mesmo período.

Vários dos instrumentos e disposições do PDE deveriam ser detalhados e determinados nos Planos Regionais Estratégicos (PRE)<sup>14</sup>, a serem desenvolvidos pelas Subprefeituras, atentando para as características e dinâmicas locais.

Somente após dois anos da aprovação do PDE foi instituída a lei dos Planos Regionais, que também estabelece normas complementares ao PDE, e à disciplina e ordenamento do parcelamento, uso e ocupação do solo (Lei de Uso e Ocupação do Solo Art. LUOS), atendendo ao disposto nos artigos 182 a 191 e 295 do PDE (ver item II.2. Art. tabela guia do PDE).

Especificamente em relação à política de desenvolvimento urbano ambiental da área central da cidade, o PRE define os seguintes objetivos (LM 13.885/04, Art. 89):

- reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;
- resgatar, valorizar e incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, consolidando a identidade do centro metropolitano;
- recuperar áreas degradadas, em especial aquelas ocupadas por habitações precárias;
- incentivar a multiplicidade de usos, por meio de instrumentos que permitam o aproveitamento do estoque imobiliário ocioso;
- estimular a alteração de uso das edificações existentes para as necessidades específicas, segundo distritos da Subprefeitura;
- estimular a produção de novas unidades habitacionais para diferentes faixas de renda e destinadas a diferentes composições familiares.

Além destas diretrizes, também são definidos instrumentos de intervenção urbana regional estratégica, a saber (LM 13.885/04, Art. 92):

- Operação Urbana Centro;
- Programa de Reabilitação da Área Central Art. Ação Centro Art. PMSP/BID;
- Programa Monumental/ Luz, em conjunto com o Governo do Estado de São Paulo.

Outros instrumentos e mecanismos que incidem sobre o território da área central são:

- AIU Art. Áreas de Intervenção Urbana;
- PEIU Art. Área de Projeto Estratégico de Intervenção Urbana;
- Novas Operações Urbanas Consorciadas:
  - O.U. Diagonal Norte;
  - O.U. Diagonal Sul;
  - O.U. Celso Garcia;
  - O.U. Água Branca.

Apesar deste caráter inovador do PDE de São Paulo, em específico para as áreas centrais, é preciso atentar que muitos destes mecanismos ainda não foram implementados. Entre outros motivos, isto se deu devido à exigência de uma legislação específica para regulamentar cada instrumento. Ocorreram tentativas de implementação de alguns dos instrumentos, como as ZEIS, que foi objeto de uma experiência de gestão do território urbano em que o poder público atuou

---

<sup>14</sup> LM 13.885 de 25 de agosto de 2004.

como promotor de operações, buscando a viabilização de EHIS. Por outro lado, a não vinculação do PDE com as definições do orçamento municipal acarreta dificuldades para sua efetivação.

\* \* \*

Como dissemos anteriormente, para esta pesquisa foram selecionados apenas alguns dos instrumentos do PDE, enfocando aqueles que se relacionam de forma mais significativa com as políticas de reabilitação das áreas centrais de São Paulo, e que representam possíveis ferramentas jurídicas e urbanísticas para a atuação do poder público como promotor e regulador deste território da cidade.

Muitos destes instrumentos, ainda devem ser regulamentados mediante legislação específica que defina seus parâmetros, áreas, prazos, operacionalizações, entre outros. Por outro lado, alguns instrumentos poderiam ser implementados de maneira independente do PDE, mesmo estando presentes nele. Isto ocorre com a ZEIS, o direito de superfície e o usucapião (ver respectivamente as fichas I.5.2., II.2.3. e II.2.4.), instituídos no Brasil antes do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal.

Segue abaixo uma tabela indicativa relativa à aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade que foram aprovados no PDE 2002 e que serão analisados nesta pesquisa.

**Quadro 3 - Regulamentação dos instrumentos**

Instrumentos	Constituição 1988	Estatuto da Cidade 2001	PDE 2002	PRE 2004	Lei ou Decreto municipal específico
Parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios	instituído	definido	definido	delimitado	não regulamentado
IPTU progressivo no tempo	instituído	definido	definido	delimitado	não regulamentado
Desapropriação com títulos dívida pública	instituído	definido	definido	delimitado	não regulamentado
ZEIS			instituída		regulamentada
Consórcio imobiliário		instituído	definido	delimitado	
Direito de preempção		instituído	definido	delimitado	regulamentado
Operação urbana consorciada		definido	definido		regulamentada(**)
Outorga onerosa		definido	definido		
Transferência do direito de construir		definido	definido		não regulamentado
Direito de superfície (*)		definido	definido		
Usucapião especial urbano (*)	instituído	definido	presente		

\* Regulamentados também pelo Código Civil de 2002

\*\* Para as áreas centrais da cidade de São Paulo foram aprovadas leis específicas da Operação Urbana Centro e Operação Urbana Água Branca.

## II.1

### Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto jurídico

- Anos 70/80 - Lei de Desenvolvimento Urbano (CNDU)
- 1988 - Movimento pela Reforma Urbana/ emenda popular de política urbana
- 1988 - promulgação da Constituição Federal - (Art. 182 e 183)
- 2001 - promulgação do Estatuto da Cidade - LM 10.257/01 (Capítulo II; Seções II, III e IV; Art. 5º, 6º, 7º e 8º)
- 2002 - Regulamentação do instrumento no Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (LM 13.340/02 - Art. 199 a 203) - gestão Marta Suplicy

##### 2. Relação com outros instrumentos

- Consórcio imobiliário
- Operações urbanas consorciadas
- ZEIS 3
- AIU / PEIU

##### 3. Objeto

Aplicação, em imóveis definidos como não edificados, subutilizados e não utilizados, de:

- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e;
- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

##### 3.1 Definições:

- *Imóveis que não cumprem a “função social da propriedade”*: imóveis que não atendem às exigências de ordenação da cidade: terrenos ou glebas totalmente desocupados, ou onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tenha sido atingido (LM 13.430/02 Art.13).
- *Imóveis não edificados*: subutilizados ou não utilizados (LM 13.430/02 Art. 200).
- *Solo urbano não edificado*: terrenos e glebas com área superior a 250 m<sup>2</sup>, onde o coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero (§1º).

- *Solo urbano subutilizado*: terrenos e glebas com área superior a 250 m<sup>2</sup>, onde o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para o lote na zona onde se situa<sup>85</sup>( § 2º).
- *Solo urbano não utilizado*: toda edificação nos distritos da Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista que tenha, no mínimo, 80% de sua área construída desocupada há mais de cinco anos (§ 4º).

#### 4. Objetivos explícitos

Induzir o uso e a função social da propriedade urbana.

#### 5. Perímetro de aplicação

- a) Lei dos Planos Regionais Estratégicos (LM 13.885/04, Art. 18) - imóveis considerados não edificados, subutilizados e não utilizados, localizados em:
  - ZEIS 3 e ZEIS 2;
  - Áreas de operação urbana consorciada;
  - Áreas de projetos estratégicos;
  - Perímetros dos distritos: Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília, Sé.
- b) Na Subprefeitura da Sé, além dos critérios e delimitações gerais de aplicação definidos no PDE, também são definidos critérios específicos pelo PRE (LM 13.885/04, anexo IX, Art. 38):
  - lotes e glebas não edificados ou com edificações de até 1 pavimento, com área superior a 250 m<sup>2</sup>, utilizados para estacionamento (anexo IX, Art. 38, inciso I);
  - conjuntos de dois ou mais lotes confrontantes, com áreas inferiores a 250 m<sup>2</sup> (do mesmo proprietário; resultante de remembramento com área maior ou igual a 250 m<sup>2</sup> e CA igual ou inferior ao CA mínimo) (anexo IX, Art. 38, inciso IV);
  - indicação de imóveis específicos onde incide a aplicação do instrumento (PRE Sé, quadro 6B, anexo da LM 13.885/04, livro IX ).
- c) Na Subprefeitura da Mooca, além das delimitações gerais de incidência do instrumento, definidas no PDE, também foram definidos critérios específicos (PRE, anexo XXV, artigo 43º, incisos III e IV) para:
  - Eixos e centralidades a dinamizar;
  - Áreas de ZIR - Zonas Industriais em Reestruturação.

#### 6. Regulamentação

- a) Lei Municipal nº 13.340/02 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE) - Art. 199 a 203
- b) Lei Municipal nº 13.885/04 (Planos Regionais - PRE e LUOS) - Art.18
  - Anexo IX - Livro IX (PRE Subprefeitura da Sé) - Título III / Capítulo III / Seção I - Dos instrumentos indutores do uso social da propriedade - Art. 38 e 39 e Quadro 6B anexo

---

<sup>85</sup> Exceções: i) os imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades; ii) os imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos; iii) os imóveis integrantes do Sistema de Áreas Verdes do município.

- Anexo XXV - Livro XXV (PRE Subprefeitura da Mooca) - Título III / Capítulo III / Seção II - Dos instrumentos dos usos social da propriedade - Art. 40 a 43
- c) Projeto de Lei, proposto pelo ex-secretário da SEHAB, Paulo Teixeira, que tem como objetivo regulamentar a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo, inclusive a majoração da alíquota e a desapropriação com títulos da dívida pública.

## 7. Operacionalização

### 7.1 Mecanismos

- a) Nas áreas de Operação Urbana Consorciada podem ser definidos regras e prazos específicos para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, de acordo com a legislação específica de cada Operação; (LM 13.340/02, Art. 201, § 6º)
- b) O proprietário pode propor ao Executivo o estabelecimento de Consórcio Imobiliário, transferir o imóvel para a Prefeitura para viabilizar a produção de HIS (ver ficha II.2.2) (LM 13.340/2002, Art. 200, parágrafo único; LM 13.885/04, anexo IX, Art. 38, § 3º; e anexo XXV, Art. 42, parágrafo único).
- c) Na Subprefeitura da Mooca, deve-se notificar os proprietários de terrenos e edificações subutilizados localizados nas AIU - Áreas de Intervenção Urbana (LM 13.885/04 , anexo XXV, Art. 42).
- d) IPTU Progressivo no tempo:
  - Majoração anual da alíquota por prazo de cinco (05) anos (LM 13.340/02, Art. 202);
  - Valor anual da alíquota não poderá exceder a 2 vezes o valor referente ao ano anterior; alíquota máxima do IPTU - 15% (LF 10.257/01, Art.7º, § 1º).
  - É vedada a concessão de isenções ou de anistias relativa à tributação progressiva (LM 13.340/02, Art. 202, § 3º);
  - São estabelecidos prazos para o cumprimento das exigências do instrumento (ver na ficha, item aprovação e controle);
  - As obrigações instituídas por este instrumento, inclusive os prazos, são mantidas mesmo se houver transmissão do imóvel por inter vivos ou *causa mortis* (LF 10.257/01, Art. 6º).
- e) Regulamentações específicas:
  - A aplicação do IPTU progressivo deve ser regulamentada por lei específica que estabelecerá gradação anual das alíquotas progressivas, baseando-se no Art. 7º do Estatuto da Cidade (LM 13.340/02, Art. 202, § 1º);
  - A aplicação da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública deve ser regulamentada por lei específica, baseando-se no Art. 8 do Estatuto da Cidade (LM 13.340/02, Art. 203, parágrafo único);
  - O parcelamento, edificação e utilização compulsórios devem ser regulamentados por uma lei específica, no prazo de 180 dias da aprovação da LM 13.885/04, baseando-se no Art. 5º do Estatuto da Cidade (LM 13.885/04, Art. 18, § 2º).

### 7.2 Critérios urbanísticos (técnicos)

Definição de imóvel não edificado, subutilizado e não utilizado.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

Etapas, ações e prazos são definidos na LM 13.340/02 - Plano Diretor Estratégico:

1. Notificação, por parte do poder público municipal, do proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado, para que execute edificação, parcelamento ou uso;
2. Proprietário dá entrada em pedido de execução e aprovação de parcelamento e/ou edificação, para dar uso à edificação não utilizada. (Prazo: 1 ano após notificação do poder público);
3. Início das obras de parcelamento ou edificação. (Prazo: 2 anos a partir da aprovação do projeto);
4. Caso não seja cumprida a utilização, edificação ou parcelamento compulsórios, segue a aplicação de alíquotas progressivas de IPTU, majoradas anualmente (alíquota máxima deve ser mantida se o proprietário não cumprir durante o período todo). (Prazo: 5 anos - período de aplicação das alíquotas progressivas no tempo);
5. Decorridos os 5 anos sem o cumprimento, o município pode proceder com a desapropriação do imóvel, por meio de pagamento com títulos da dívida pública.

## PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

Não houve regulamentação específica, o que empresta a aplicação do instrumento.

Não foram definidos critérios e parâmetros, assim como as instâncias competentes para aplicação do instrumento.

## II.2

### Consórcio Imobiliário

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Objeto / definição

O consórcio imobiliário é definido no Estatuto da Cidade como "a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas" (LF 10257/2001, Art.46)

O instrumento pode ser utilizado para viabilizar o cumprimento das obrigações referentes à função social da propriedade, no caso de proprietários que não tenham recursos para urbanizar ou edificar. Cabe ao proprietário fazer a solicitação ao poder público.

##### 2. Objetivos explícitos/ possibilidades

O instrumento cria condições para atender aos interesses dos proprietários privados e do poder público, no aspecto de cumprimento da função social da propriedade:

- Para o proprietário possibilita o cumprimento das exigências de aproveitamento sem investir recursos próprios e sem alienar o imóvel;
- Para o Município possibilita viabilizar a função social de um imóvel (equipamento, lotes, moradias) sem investir recursos específicos para aquisição do terreno. No entanto, o município só poderá aplicar o instrumento se tiver os recursos necessários para a urbanização ou a construção.

##### 3. Perímetro de aplicação

A LM 13420/2002 define que o consórcio imobiliário poderá ser aplicado tanto aos imóveis sujeitos à obrigação legal de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, quanto àqueles por ela não abrangidos, mas necessários à realização de intervenções urbanísticas previstas no PDE (Art. 246 § 5º).

A LM 13.885/2004, que trata dos planos regionais, define as áreas onde poderá ser utilizado o consórcio imobiliário:

##### No Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Sé (Art. 44 inciso II, III,V)

- AIU 02 Parque dom Pedro
- AIU 03 Santa Efigênia
- AIU 05 Liberdade

##### No Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Mooca (art 42)

Nas Áreas de Intervenção Urbana - AIU, integrante do Plano Regional da Subprefeitura da Mooca, os proprietários dos imóveis poderão propor ao Executivo o estabelecimento de Consórcio Imobiliário.

#### 4. Regulamentação (cronologia)

- Lei Federal nº 10.257/2001 Estatuto da Cidade (Art. 46)
- Lei Municipal nº 13.430/2002 - PDE do município de São Paulo - (Art. 200, 246)
- Lei Municipal nº 13.885/2004 PRE - Planos Regionais Estratégicos: Subprefeituras Sé e Mooca.

#### 5. Operacionalização

Visto que não há nenhuma instrução normativa específica relativa à aplicação do Consórcio Imobiliário, as únicas orientações existentes são as constantes nos Art. 200 e 246 do PDE (LM 13.430/2002).

Dessa forma, a Prefeitura poderá promover o aproveitamento do imóvel que receber por transferência nos termos deste artigo, direta ou indiretamente, mediante concessão urbanística ou outra forma de contratação. (LM 13.430/2002, Art. 246).

Como pagamento, o proprietário receberá unidades imobiliárias, urbanizadas e edificadas, cujo valor será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras.

O valor real desta indenização deverá:

I - refletir o valor da base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano, descontado o montante incorporado em função das obras realizadas, direta ou indiretamente, pelo poder público, na área onde o mesmo se localiza;

II - excluir do seu cálculo expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

Esta modalidade se aplica aos imóveis sujeitos à obrigação legal de parcelar, edificar ou utilizar nos termos da LM 13.430/02 mas também aos imóveis avaliados como necessários à realização de intervenções urbanísticas previstas nesta mesma lei. (§ 5º Art. 246)

#### PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

Trata-se de instrumento de política urbana que necessita de definição específica de recursos orçamentários para viabilização econômica da intervenção pública. Exige também uma gestão cuidadosa, que inclui os aspectos de seleção dos beneficiários e a definição dos projetos para melhor aproveitamento urbanístico e econômico da área. Talvez exija a definição de uma instância administrativa específica ou, no mínimo, boa articulação entre as diversas secretarias envolvidas.

No caso da produção habitacional, poderiam ser pensados arranjos entre o poder municipal e agentes financeiros públicos (CAIXA, CDHU, etc), cooperativos ou privados, como meio de obter recursos.

## II.3

### Direito de Superfície

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto Jurídico

- O Direito de Superfície esteve vigente, no Brasil, desde o período colonial até a promulgação da LF 1.237 de 24.09.1894, que deixou de mencionar esta modalidade. Foi posteriormente incluído no rol dos direitos reais por meio do Código Civil de 1975, disciplinado em título próprio.
- A Lei Orgânica Municipal de 1990 prevê o exercício do Direito de Superfície como instrumento municipal para assegurar os princípios e diretrizes da política urbana (Art. 154).
- O Estatuto da Cidade, LF 10.257, aprovado em 10 de julho de 2001, regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal e inclui o instrumento do Direito de Superfície, antecipando o Código Civil de 2002. Este, com a instituição do Direito de Superfície (Art.1369-1377), extingue a *enfiteuse*.
- A LM 13.340/2002 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE), prevê o exercício do Direito de Superfície (Art. 247, sessão XII).
- A aplicação do Direito de Superfície deve obrigatoriamente atender à legislação urbanística municipal e a sua aplicação pode ser desvinculada do PDE.

##### 2. Objeto/ Definição

O Direito de Superfície introduz a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade.

“O proprietário urbano poderá conceder a outrem o Direito de Superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis” (LF 10.25720/01, Art. 21).

O parágrafo 1º do mesmo artigo define que o Direito de Superfície é constituído pelo direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida em contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

“O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis”. (Código Civil 2002, Art. 1.368)

O Direito de Superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão.

A concessão do Direito de Superfície do proprietário para o interessado poderá ser gratuita ou onerosa.

##### 3. Objetivos - possibilidades para a política urbana

Este Instrumento urbanístico possibilita a utilização de terrenos por pessoas de baixa renda que não dispõem de recursos suficientes para aquisição do terreno. Permite a construção ou plantação (Código Civil, Art. 1369). Trata-se de um direito real que limita a propriedade conferindo uso e gozo ao superficiário, por isso é clara a sua finalidade social (INSTITUTO PÓLIS, 2004)

O município também poderá receber em concessão, diretamente ou por meio de seus órgãos, empresas ou autarquias, o Direito de Superfície, para a implementação de diretrizes constantes no PDE, inclusive mediante a utilização do espaço aéreo e subterrâneo” (LM 13.340/2002, Art. 247).

O instrumento pode ser utilizado pelo poder público municipal onerosamente em imóveis integrantes dos bens dominiais do patrimônio público, conforme diretrizes colocadas pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Art. 247, parágrafo único).

Essas possibilidades dão ao município condições de implementar equipamentos públicos sem precisar adquirir os terrenos onde se localizam as construções.

#### 4. Perímetro de aplicação

- Todo o território do município
- Será utilizado prioritariamente na Macroárea de Urbanização em Consolidação. (LM 13.340/2002, Art. 157, § 3º)

#### 5. Regulamentação

- Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Art. 21-24
- Código Civil Brasileiro de 10 de janeiro 2002, nos artigos 1.369 a 1.377.

O Código Civil de 2002, nos artigos 1.369 a 1.377, introduz o Direito de Superfície gratuito ou oneroso em substituição à *enfiteuse*, estabelecendo o prazo determinado obrigatório do contrato entre as partes. É vedada a modalidade perpétua. O pagamento devido ao proprietário, que pode ser periódico ou não, denomina-se "cânon superficiário".

- Lei Municipal nº 13.340 de setembro de 2002 (Art. 247 seção XII)

Apesar do exercício do Direito de Superfície estar desvinculado de regulamentação específica, a LM 13.340/2002 o insere como um dos instrumentos urbanísticos de política urbana.

#### 6. Operacionalização

A LM 13.340/2002 não define operacionalização específica do Direito de Superfície no território municipal

Pelo Estatuto da Cidade e o Código Civil, o superficiário (quem usufrui do Direito de Superfície) responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do Direito de Superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo. (LF 10.257, Art. 21, § 3º)

A concessão da superfície será gratuita ou onerosa. Se onerosa, as partes decidirão se o pagamento será feito de uma só vez, ou parceladamente. (Código Civil, art 1.370)

O Direito de Superfície pode ser transferido a terceiros e em caso de morte, aos seus herdeiros, obedecendo aos termos do contrato. O Código Civil especifica que não haverá nenhum pagamento pela transferência.

Em caso de alienação do terreno ou do Direito de Superfície, o superficiário e o proprietário terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros. (EC, Art. 22 e CC, Art. 1.373)

O Direito de Superfície é adquirido por meio de um registro de título (validade de um contrato) no Cartório de Registro de Imóveis competente.

Extinção:

I - pelo advento do termo;

II - pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário. (EC, Art. 23)

III - antes do termo, se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela concedida (CC, Art. 1.374).

Nestes casos, o proprietário recuperará o domínio do terreno juntamente com acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, se as partes não tiverem estipulado, pelo contrato, outras combinações. (EC, Art. 24)

IV - pela desapropriação do imóvel. Neste caso, a indenização cabe ao proprietário e ao superficiário, no valor correspondente ao direito real de cada um. (CC, Art. 1.376)

A extinção do Direito de Superfície também deverá ser averbada no Cartório de Registro de Imóveis.

Pelo Código Civil (Art. 1369, parágrafo único), o Direito de Superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

O exercício do Direito de Superfície não é necessariamente vinculado à implementação do Plano Diretor Estratégico do município e não precisa de regulamentação legal específica.

### PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE

O Estatuto da Cidade e o Código Civil de 2002, ambos disciplinam o Direito de Superfície. No entanto, é colocada a questão do conflito de normas, dado que o novo Código, de vigência posterior (2002), pode ser interpretado como Lei que derroga os princípios do Estatuto da Cidade, de 2001 (LEITE, sd.).

No Estatuto da Cidade, o Direito de Superfície está inserido como um instrumento de política urbana que visa possibilitar o acesso à moradia e aos equipamentos sociais pelas classes menos favorecidas e evitar a retenção especulativa dos terrenos urbanos.

No Código Civil o Direito de Superfície é tratado apenas como um dos direitos reais de forma ampla e genérica, decorrente do desmembramento do direito de propriedade, não somente como ferramenta de política urbana, incluindo também as plantações, não prescritas pelo Estatuto da Cidade.

1. O Estatuto só faz referência aos imóveis urbanos, enquanto que o Código não faz distinção entre imóveis urbanos ou rurais.
2. O Estatuto estabelece que a concessão pode se dar por tempo determinado ou indeterminado. O Código Civil só faz referência à concessão por tempo determinado e veta a modalidade perpétua.
3. O Estatuto dispõe que a concessão do direito abrange a utilização do solo, subsolo e espaço aéreo. O Código Civil só autoriza obra no subsolo se esta for inerente ao objeto da concessão.

Além dessas diferenças, o Código Civil ainda estabelece o seguinte:

1. A concessão do Direito de Superfície se dá, obrigatoriamente, por escritura pública em serviço notarial, que deverá ser registrado em cartório competente.
2. Sua concessão pode operar-se de forma gratuita ou onerosa.
3. Cabe ao superficiário a carga tributária incidente sobre o imóvel.
4. A concessão é alienável por ato "*inter vivos*" ou "*causa mortis*", o que equivale dizer que pode ser vendida e doada, além de ser transmitida por herança.
5. A concessão gera direito de preempção em favor do proprietário do solo ou do superficiário, em caso de alienação da propriedade do solo ou do Direito de Superfície, respectivamente, em igualdade de condições com terceiros.
6. Na hipótese de mudança da destinação do direito real, por parte do superficiário, pactuada no contrato, opera-se a resolução da concessão com sua extinção.
7. Na ocorrência de desapropriação do imóvel, a Lei resguarda direito de indenização tanto ao proprietário quanto ao superficiário.

## II.4

### Usucapião especial de imóvel urbano

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto jurídico

Desde o Código Civil de 1916, o usucapião sempre representou uma modalidade de aquisição da propriedade produzida pela posse prolongada sem interrupção e sem oposição. Posteriormente foi introduzido o usucapião *pro labore*, consagrado na Constituição de 1934, que complementa o exercício do instrumento com outras exigências: que o adquirente não seja proprietário de outro imóvel, que resida no imóvel à usucapir e que o torne produtivo por seu trabalho ou de sua família (disciplinado no Estatuto da Terra, LF 4.504/64 Art.98). Com essa configuração, o *usucapião* se viu alçado à categoria de importante instrumento da política agrícola e fundiária, assim como viabilizador da reforma agrária (DALLARI & FERRAZ, 2002).

A Constituição de 1998 decide alargar a experiência do usucapião *pro labore* do campo no âmbito urbano, considerando que ambos não incidem sobre bens públicos. (Constituição Federal 1988, Art. 183). Nesse sentido, surge o *usucapião especial*, como instrumento da política operacional urbana com diferenciações adequadas às condições urbanas<sup>86</sup>.

O Estatuto da Cidade (Art. 9º a 14) introduz uma inovação marcante que é a previsão do *usucapião coletivo* (Art. 10)

O exercício do instrumento é desvinculado da aprovação do Plano Diretor Municipal e não depende de regulamentação específica.

As LM 13.340/02 e LM 13885/04 não regulamentam em âmbito municipal o exercício do usucapião. Este é incluído na lista de instrumentos urbanísticos a serem utilizados para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano.

No Código Civil de 2002 (LF 10.406/02), o *usucapião* é disciplinado nos Art. 1.238 a 1.244.

##### 2. Objeto

Instrumento urbanístico que prevê as formas coletivas e individuais de aquisição de imóvel em função de posse prolongada, contínua e de caráter pacífico.

Usucapião especial individual. - permite que "aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família" possa adquirir seu domínio, "desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural" (LF 10.257/01, Art. 9º).

Usucapião especial coletivo - permite que "as áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor" possam ser "usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural" (LF 10.257/01, Art. 10).

##### 3. Objetivos

<sup>86</sup> No âmbito urbano regem os seguintes requisitos: diminuição da duração da posse em 5 anos no mínimo, sem interrupção e sem oposição; a cláusula *pro labore* se transforma conferindo ao imóvel a função social com a moradia do requerente.

A implementação é direcionada à regulamentação fundiária para favelas e ocupações em área urbana, atribuindo às famílias ocupantes (de baixa renda) o título do imóvel sobre o qual exercem a posse. Os princípios constitucionais (*função social da propriedade, defesa do meio ambiente, Art. 170 inciso II,III,VI; redução das desigualdades sociais, Art. 170, inciso VII; garantia do bem estar dos habitantes das cidades Art.182 caput; justiça e solidariedade social Art. 3, inciso I; erradicação da pobreza e da marginalização Art. 3, inciso III*) conferem uma base jurídica sólida ao usucapião coletivo, como instrumento diferenciado na busca de equações para a questão da moradia subnormal (DALLARI & FERRAZ, 2002).

#### 4. Perímetro de aplicação

Todo o território do município. Sendo que será utilizado prioritariamente na Macroárea de Urbanização em Consolidação (LM 13.340/02, Art. 157 § 3º)

#### 5. Regulamentação

- Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), de 10 de julho de 2001, Art. 9º a 14.
- Lei Federal nº 10.406/02 (Código Civil de 2002), Art. 1.238 a 1.244.

#### 6. Operacionalização

##### 6.1 Mecanismos

O título de domínio no caso de usucapião individual será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil; (Art.9º, § 1º)

O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez; (Art. 9 § 2º)

Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão, (Art. 9º, § 3º)

As normas são diferenciadas para os diversos tipos de usucapião:

- Usucapião Extraordinário (LF 10.406/02, Art. 1.238):

Requisitos:

Prazo - 15 anos de posse ininterrupta e sem oposição

O prazo previsto no antigo Código Civil era de 20 anos e vinculará toda ação em que o prazo tiver tido início antes de janeiro de 1993.

Tipo de posse - posse justa<sup>87</sup>

- Usucapião Extraordinário para Moradia ou Produção (LM 10.406/02, Art. 1238, § único):

Requisitos:

Prazo - 10 anos de posse ininterrupta e sem oposição

Tipo de posse - posse justa

É cabível nos casos de invasão ou aquisição irregular do imóvel.

<sup>87</sup> Posse justa é aquela que não decorre de violência, clandestinidade ou precariedade. Portanto, para embasar a usucapião extraordinária, a posse não pode ser fruto de ato de violência, ou ter sido conquistada de forma sub-reptícia. A posse conquistada ou exercida em nome e por conta de outra pessoa, ou terceiros, igualmente não autoriza a usucapião. Entretanto, a posse de má-fé, ou seja, aquela em que o possuidor conhece os impedimentos para a aquisição do imóvel, permite a usucapião extraordinária. Ver SALLES, 2005.

Exigências especiais - comprovação da fixação e manutenção de moradia no local ou da realização de serviços produtivos no imóvel

Não há necessidade de ser o único bem do autor, inexistindo limitações quanto às dimensões do imóvel.

- Usucapião Ordinário (LF 10.406/02, Art. 1242):

Requisitos:

Prazo - dez (10) anos de posse ininterrupta e sem oposição;

O prazo do antigo Código Civil era de 15 anos, quando o titular do domínio residia em outro município e vinculará toda ação em que o prazo tiver tido início antes de junho de 1997. Nos demais casos, o prazo será de 10 anos.

Tipo de posse - posse de boa-fé. O justo título induz a presunção de boa-fé.

Exigências especiais - é exigida a apresentação de justo título

Justo título é todo e qualquer documento ou contrato de compra; de compromisso ou promessa de compra; ou de cessão de direitos do imóvel objeto da posse.

- Usucapião Ordinária decorrente de registro cancelado (LF 10.406/02, Art. 1242, § único):

Requisitos:

Prazo - 05 anos de posse ininterrupta e sem oposição

Tipo de posse - posse boa-fé. Quando o possuidor desconhece o obstáculo que impede a aquisição do imóvel.

Exigências especiais

- (a) é exigida a apresentação de justo título;
- (b) prova do cancelamento do registro imobiliário antecedente.

- Usucapião Especial Rural (LF 10.406/02, Art. 1.239):

Requisitos:

Prazo - 05 anos de posse ininterrupta e sem oposição

Tipo de posse - posse boa-fé. Quando o possuidor desconhece o obstáculo que impede a aquisição do imóvel.

Exigências especiais

- (a) posse sobre área rural não superior a 50 hectares;
- (b) depende da comprovação da moradia e produção familiar no local;
- (c) exige a prova de que o autor não é proprietário.

Nos casos de ação de usucapião especial urbano é obrigatória a intervenção do Ministério Público (LF 10.257/01, Art. 12, §1º).

São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I - o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II - os possuidores, em estado de composes;

III - como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados (LF 10.257/01, Art.12).

O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis (LF 10.257/01, Art. 12, § 2º).

Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário (LF 10.257/01, Art. 14).

As seguintes regras são específicas para os diferentes tipos de usucapião especial urbano:

- Usucapião Especial Urbano individual (Art. 183 da Constituição, Art. 9º do Estatuto da Cidade e Art. 1.240 do Código Civil):

Requisitos:

Prazo - 05 anos de posse ininterrupta e sem oposição

Tipo de posse - posse boa-fé. Quando o possuidor desconhece o obstáculo que impede a aquisição do imóvel.

Exigências especiais

- posse sobre área urbana inferior a 250 m<sup>2</sup>;
- depende da comprovação da moradia no local;
- exige a prova de que o autor da ação não é proprietário de outro imóvel;
- exige a demonstração de que o autor não se valeu, anteriormente, de igual benefício.

- Usucapião especial Coletivo (LF 10.257/01, Art. 10):

Observação: Trata-se de modalidade nova, de tal forma que a sua utilização somente pode ser permitida se inviáveis se mostrarem as demais modalidades.

Requisitos:

Prazo - 05 anos de posse ininterrupta e sem oposição

Tipo de posse - posse boa-fé. Quando o possuidor desconhece o obstáculo que impede a aquisição do imóvel).

Exigências especiais:

- área urbana com mais de 250 m<sup>2</sup>;
- comprovação de que se trata de população de baixa renda;
- depende da comprovação da moradia familiar no local;
- exige a prova de que os autores não são proprietários.

Neste último caso o possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido de 5 anos, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas (LF 10.257/01, Art. 10, § 1º).

O usucapião especial coletivo de imóvel urbano será declarado pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis (LF 10.257/01, Art. 10, § 2º).

Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas (LF 10.257/01, Art. 10, § 3º).

O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio (LF 10.257/01, Art. 10, § 4º).

As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes (LF 10.257/01, Art. 10, § 5º).

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

As pessoas ou comunidades que queiram obter o *usucapião individual* ou *coletivo* necessitam de apoio jurídico para mover as ações.

### C) RESULTADOS ALCANÇADOS

A aplicação clássica do instrumento se dirige às áreas de loteamentos irregulares e as favelas. No entanto, não possuímos dados sobre os resultados em São Paulo ou outras cidades.

O usucapião coletivo, introduzido com o Estatuto da Cidade, é potencialmente utilizável na área central, nos cortiços ou imóveis ocupados por população de baixa renda. Até hoje, o único caso registrado e documentado é o do imóvel localizado na Rua Sólon, 934 - Bom Retiro - com processo em andamento no Judiciário, instituído pelo corpo jurídico do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

### D) ANÁLISE ESPECÍFICA

*"Trata-se do único mecanismo jurídico capaz de transformar a simples POSSE em 'propriedade', possuindo acentuada utilidade na composição e ORGANIZAÇÃO DAS CIDADES, cumprindo desiderato relativo à regularização fundiária".* (CARTILHA DE USUCAPIÃO, 2005).

#### PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE

- Como apoiar eficazmente os possíveis beneficiários e agilizar os processos?
- Seria possível pensar a articulação deste instrumento com aqueles que penalizam a propriedade subutilizada?
- Como articular a obtenção da posse com financiamentos habitacionais voltados à melhoria da moradia?

## II.5

### Direito de Preempção

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Objeto

*“O Poder Público Municipal poderá exercer o direito de preempção (preferência) para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares”* (LF 10.257, de 10 de julho de 2001, Art. 25, 26 e 27).

##### 2. Objetivos explícitos

Possibilitar ao poder público adquirir imóveis postos à venda sempre que necessitar de áreas para: (LM 13.340/2002, Seção II Art. 204):

I - regularização fundiária;

II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III - constituição de reserva fundiária;

IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

##### 3. Relação com outros instrumentos

Direito de Superfície - (ver ficha II.2.3)

Desapropriação - Constituição Federal de 1988 e outras leis.

Licitações - LF 8.666/1993 (Art. 25)

A compra do imóvel pelo município não exige nenhum procedimento licitatório (LF 8.666/93, Art. 25). Em função deste artigo, o município não escolhe o imóvel para aquisição, pois esse é oferecido pelo proprietário que tem a iniciativa do processo de transferência dominial. Isso não dispensa o procedimento de justificativa de preço (Art. 26, parágrafo único, inciso III).

##### 4. Regulamentação (cronologia)

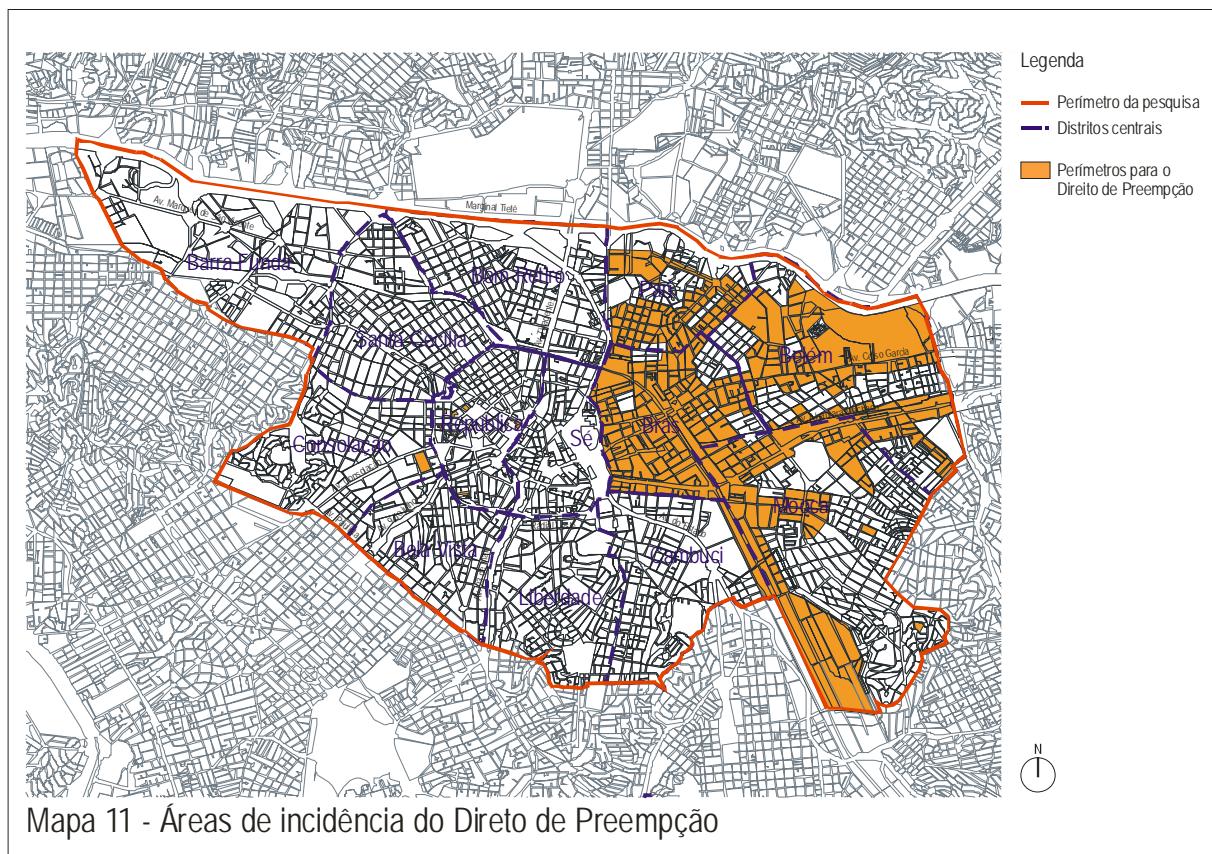
- Lei Federal nº 10.257/2001 Estatuto da cidade (Art.25 a 27)
- Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro 2002 (Código Civil Brasileiro, Art. 1.150)
- Lei Municipal nº 13.430/2002 PDE do município de São Paulo; (Art. 204 a 208)

- Decreto Municipal nº 42.873/2003 Regulamentação do Direito de Preempção.
- Lei Municipal nº 13.885/2004 Planos Regionais Estratégicos: Subprefeitura da Sé e da Mooca (imóveis onde incide o Direito de Preempção).

## 5. Perímetro de aplicação

No PDE a Macroárea de Urbanização em Consolidação é indicada como área de incidência do Direito de Preempção. (LM 13.340, Art. 157, § 3º).

Nos Planos Regionais Estratégicos da Subprefeitura da Sé e Mooca aprovados pela LM 13.885/2004 foram anexados os quadros com a lista dos imóveis sujeitos ao Direito de Preempção.



## 6. Operacionalização

Cada subprefeitura deverá notificar o proprietário do imóvel localizado nas áreas de incidência do instrumento. Isso dará início ao processo, que obriga o proprietário a comunicar a intenção de alienação onerosa aos órgãos competentes municipais, que avaliam o interesse em função das prioridades indicadas na política urbana.

O decurso do prazo de 30 dias, após a data de recebimento da notificação do proprietário sem a manifestação expressa da Prefeitura Municipal (Art. 7º, DM 42.873), faculta ao proprietário vender seu imóvel ao proponente interessado, nas condições da proposta apresentada, sem prejuízo do direito de preempção da prefeitura no caso de propostas futuras de aquisição onerosa, dentro do prazo de vigência de 5 anos.

Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a entregar na Subprefeitura competente cópia do instrumento particular ou público de alienação do imóvel (sob pena de pagamento da multa diária em valor equivalente a 0,66% do valor total da alienação) (Art. 9º).

A Procuradoria Geral do município promoverá as medidas judiciais cabíveis para a declaração de nulidade de alienação onerosa efetuada em condições diversas da proposta apresentada pelo proprietário, a adjudicação de imóvel que tenha sido alienado a terceiros apesar da manifestação do interesse da prefeitura em exercer o direito de preferência e a cobrança da multa a que se refere o artigo anterior (Art. 10).

“Em caso de nulidade da alienação efetuada pelo proprietário, a prefeitura poderá adquirir o imóvel pelo valor de base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este foi inferior àquele” (Art. 11).

Pelo Art. 205 da LM 13.340/2002, “os imóveis colocados à venda nas áreas de incidência do Direito de Preempção deverão ser necessariamente oferecidos ao município, que terá preferência para aquisição pelo prazo de cinco anos”.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### Procedimentos de análise e aprovação das propostas (DM 42873/2003)

Quem	Ação	Prazo
Subprefeituras	Notificação aos proprietários de imóveis localizados em áreas delimitadas pelos Planos Regionais Estratégicos - LM 13.885/2004 (por meio de publicação no Diário Oficial do município ou em jornal de grande circulação no município e por via postal com aviso de recebimento)	Depois de 30 dias da aprovação da LM 13.885/2004 (Plano Regional Estratégico)
	Notificação aos proprietários de imóveis delimitados pelo Art. 205, § 1º da LM 13.340/2002 (Plano Diretor Estratégico) (por meio de publicação no Diário Oficial do município ou em jornal de grande circulação no município e por via postal com aviso de recebimento)	Depois de 30 dias contados da publicação do DM 42.873/2003)
Proprietário	Notificação à prefeitura, na pessoa do subprefeito de competência, manifestando sua intenção de vender o imóvel (documentos anexados).	
Subprefeito	Encaminhamento da notificação (com parecer do subprefeito) à Secretaria do Governo Municipal.	Após 48 horas do recebimento da notificação do proprietário
Secretaria Governo Municipal	Solicitar às secretarias municipais, de Finanças e Desenvolvimento Econômico, de Negócios Jurídicos, de Planejamento Urbano e demais secretarias pertinentes, a manifestação quanto à disponibilidade de recursos financeiros, avaliação do imóvel, interesse e prioridade para a concretização das diretrizes do PDE	Prazo máximo de 5 dias úteis após recebimento
	A Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, sempre que solicitada, fornecerá à Procuradoria Geral do município informações sobre débitos tributários municipais relativos ao imóvel	Prazo de 72 horas
Divisão de Engenharia (PATR-3) do Departamento Patrimonial da Procuradoria Geral	Avaliação do imóvel será efetuada e apresentada em tempo hábil para atendimento do prazo especificado	Prazo máximo de 5 dias úteis após recebimento
Prefeito	Recebidas as manifestações das secretarias municipais, o prefeito deliberará sobre a aquisição do imóvel e, havendo interesse, determinará à Secretaria dos Negócios Jurídicos que, por intermédio da Procuradoria Geral do Município: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manifeste ao proprietário o interesse da Prefeitura em comprar o imóvel;</li> <li>▪ Solicite ao proprietário a apresentação, nos termos da Lei e deste Decreto, dos documentos necessários à aquisição do imóvel livre de ônus e encargos de qualquer natureza;</li> <li>▪ Exerça o direito de preempção em nome da Prefeitura;</li> </ul>	No prazo Máximo de 30 dias contados da data de protocolização da notificação na Subprefeitura.
Procuradoria Geral do Município	Publicação, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, do edital de aviso da notificação recebida pelo proprietário (nos termos do Art. 2 deste Decreto) e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.	
Proprietário	Após receber a notificação por meio da qual a prefeitura manifesta o interesse na aquisição do imóvel, o proprietário deverá apresentar os documentos perante a Procuradoria Geral do Município (Art. 5, deste Decreto)	Prazo de 15 dias
Prefeitura	Depois da verificação da documentação apresentada pelo proprietário deverá ser lavrada a escritura pública de compra e venda.	Prazo máximo de 30 dias, contados da entrega dos documentos.

### C) RESULTADOS ALCANÇADOS

Nas subprefeituras da Sé e da Mooca não foi exercido o direito de preempção.

### D) ANÁLISE ESPECÍFICA

O direito de preempção como instituto jurídico já foi aplicado em casos de locação como a de imóveis urbanos onde o locatário tem preferência para aquisição do imóvel locado em caso de venda, conforme Art. 27 da Lei de Inquilinato 8.245/1991 ou no caso de imóvel tombado, quando o poder público tem o direito de adquiri-lo (Decreto de Lei 25/1937, Art. 22). (POLIS; CAIXA; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002)

#### PRINCIPAIS QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

- Os Planos Regionais Estratégicos (subprefeituras da Sé e da Mooca) identificaram como áreas sujeitas ao direito de preempção imóveis específicos, com a localização e os endereços, reduzindo a potencial aplicabilidade deste instrumento e abrindo possíveis dinâmicas de aumento dos valores de venda dos imóveis, uma vez que o poder público identifica-se como um futuro adquirente no período de vigência de 5 anos.
- A aplicação eficaz desse instrumento exige que a Prefeitura tenha uma estrutura adequada para as funções de análise da oportunidade da oferta face às necessidades de diferentes secretarias, avaliação de preço, etc. Isso coloca a questão da gestão fundiária, que envolve também os procedimentos de *desapropriação* e *gestão dos bens municipais*.
- Na França, os cadastros organizados a partir das ofertas para *preempção* constituem excelentes informações sobre o mercado.

## II.6

### Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A instituição da outorga onerosa do direito de construir no novo Plano Diretor Estratégico (2002) compõe o conjunto de políticas referentes à utilização do “solo criado”<sup>88</sup> na cidade de São Paulo. As proposições e discussões sobre a utilização do instrumento aparecem no fim da década de 1970, na gestão de Olavo Setúbal (1975-1979), e são retomadas nas gestões seguintes através da instituição de operações urbanas, visando à arrecadação de recursos através da flexibilização de determinadas normas urbanísticas.

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade consagrou a utilização do instrumento “solo criado”, assim como as operações urbanas em todo o território nacional. E, se antes sua aplicação em São Paulo era restrita à área de abrangência das operações urbanas, com o novo Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2002, passou a ser ampliada em todo o território do município.

##### 2. Objeto

*“Outorga Onerosa é a concessão, pelo Poder Público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo, de alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira”* (LM 13.340/02, Art. 146).

##### 3. Objetivos explícitos

Tem como finalidade a arrecadação de recursos da atividade imobiliária e a redistribuição de riquezas no território urbano em função das diretrizes colocadas no PDE, por meio do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB (Art. 238), para:

- I - regularização fundiária;
- II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III - constituição de reserva fundiária;
- IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

---

<sup>88</sup> O *solo criado* é a superfície edificada que transcende a do terreno onde o edifício se apóia, baseando-se para isso, na separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Sobre este conceito ver Introdução I.1 (Parte I)

#### 4. Perímetro de aplicação

Pode ser aplicada em lotes ou imóveis inseridos na:

- Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana<sup>89</sup>
- Área de Intervenção Urbana - AIU
- Operações Urbanas Consorciadas
- Zonas onde o CA máximo é maior que o básico

#### 5. Regulamentação (cronologia)

- Plano Regional Estratégico - PRE - Lei Municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004
- Decreto Municipal nº 43.232 de 22 de maio de 2003 (Regulamentação da Outorga Onerosa)
- Decreto Municipal nº 44.417 de 26 de fevereiro de 2004 (Regulamentação dos CEPACs)

#### 6. Operacionalização

##### 6.1 Mecanismos

O potencial construtivo adicional passível de ser obtido mediante outorga onerosa será limitado (LM 13.340/02, Art. 212):

- a) nos lotes, pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo definido para a zona, área de operação urbana ou área de intervenção urbana;
- b) nas zonas ou parte delas, distritos ou sub-perímetros destes, áreas de operação urbana consorciada e de projetos estratégicos ou seus setores, pelo estoque de potencial construtivo adicional.

##### Estoque de Potencial Construtivo Adicional (LM 13.340/02, Art. 146 e 212)

É o limite do potencial construtivo adicional, definido para zonas, microzonas, distritos ou sub-perímetros destes, áreas ou seus setores de operação urbana ou de projetos estratégicos, passível de ser adquirido mediante outorga onerosa. Deverá ser estabelecido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, calculado, monitorado e periodicamente reavaliado<sup>90</sup> pelo poder público, em função da capacidade do sistema de circulação, da infra-estrutura disponível, das limitações ambientais e das políticas de desenvolvimento urbano.

<sup>89</sup> Excetuadas as Zonas: ZER, Z9, Z17, Z18, e corredores de uso especial Z8-CR a eles lindeiros, quando não contidas no perímetro de operações urbanas consorciadas ou áreas de intervenção urbana; ZEPEC; e imóveis determinados inseridos em Z8.

<sup>90</sup> PRE, Art. 199. Os estoques de potencial construtivo adicional ficam definidos por distrito, considerados:

- I. dados demográficos do ano 2000;
- II. dados de mobilidade da população do ano de 1997, da pesquisa de origem e destino de viagens realizada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ;
- III. dados anuais sobre a área construída no município, constantes do cadastro, da prefeitura, para fins fiscais, referentes ao Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, nos anos de 1991 e 2000;
- IV. limites distritais, áreas de proteção ambiental, parques, cidade universitária e outros grandes espaços abertos;
- V. zonas de uso ZER, ZPI e ZM;
- VI. rede viária estrutural e rede de transporte público coletivo de massa;
- VII. principais atrações de viagens entre distritos;
- VIII. volume de tráfego e capacidade das vias estruturais na hora de maior demanda;
- IX. existência de transporte coletivo de massa;
- X. infra-estrutura de água e esgoto.

## 6.2 Critérios para cálculo de contrapartida financeira (LM 13.340/02, Art. 213)

A contrapartida financeira (outorga onerosa de potencial construtivo adicional) será calculada pela seguinte fórmula:

$$Ct = Fp \times Fs \times B$$

Onde:

Ct = contrapartida financeira relativa a cada m<sup>2</sup> de área construída adicional

Fp = fator de planejamento, entre 0,5 e 1,4

Fs = fator de interesse social, entre 0 e 1,0

B = benefício econômico agregado ao imóvel, calculado segundo a seguinte equação

$$B = Vt \div CAB$$

Onde:

Vt = valor do m<sup>2</sup> do terreno fixado na Planta Genérica de Valores - PGV

CAB = Coeficiente de Aproveitamento Básico

Os fatores Fp e Fs poderão ser fixados para as zonas ou parte delas, distritos ou sub-perímetros destes, áreas de operação urbana consorciada e de projetos estratégicos ou seus setores, e deverão variar em função dos objetivos de desenvolvimento urbano e das diretrizes de uso e ocupação do solo.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle (LM 13.340/02, Art. 215)

1. Solicitantes entram com solicitação na Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB ou nas Subprefeituras, conforme competência.
2. Apresentada solicitação de transferência da certidão para outro lote, o Executivo:
  - a) verificará se o lote para o qual se pretende transferir a certidão localiza-se em áreas passíveis de aplicação de outorga onerosa e se há estoque disponível;
  - b) determinará o novo potencial construtivo adicional por meio da relação entre os valores dos lotes calculados, utilizando-se os valores que constam para o metro quadrado de terreno na Planta Genérica de Valores - PGV;
3. Quando o potencial construtivo adicional não for solicitado diretamente vinculado à aprovação de projeto de edificação, o Executivo poderá expedir Certidão de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional vinculada a determinado lote ou lotes, que será convertida em direito de construir com a aprovação do respectivo projeto de edificação.
4. As certidões, que ainda não tiverem sido convertidas em direito de construir, poderão ser negociadas a critério da prefeitura para o lote que passará a receber o potencial construtivo adicional.

### 2. Gestão dos recursos (LM 13.340/02, Art. 38)

Os recursos arrecadados serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB - que, por sua vez, fundamenta-se no princípio da política distributiva, e visa destinar os recursos prioritariamente para os distritos com maiores índices de exclusão econômica e social. É gerido de acordo com as diretrizes e mecanismos da política urbana (Estatuto da Cidade, e PDE no Art. 238).

## C) RESULTADOS ALCANÇADOS

A outorga onerosa foi utilizada, no caso da área central, nas Operações Urbana Anhangabaú, Água Branca e Centro. Uma análise aprofundada dos resultados encontra-se nas fichas específicas de cada instrumento (ver fichas I.2.2.; I.2.3 e I.2.4.).

O instrumento foi regulamentado em legislação específica, no entanto, até o momento ainda não obtivemos dados sobre a aplicação do instrumento.

#### PRINCIPAIS QUESTÕES

- Relação da aplicação da outorga onerosa com transferência de direito de construção.
- Implicação da ampliação da possibilidade de compra de potencial construtivo para toda a cidade no sucesso das operações urbanas existentes.
- Contradições entre o *coeficiente básico* e a *área computável*, que muitas vezes libera da cobrança boa parte da área construída (varanda, áreas de lazer, garagens, etc), reduzindo a área sobre a qual a *outorga* é cobrada.

## II.7

### Transferência do Direito de Construir

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

A instituição da transferência do direito de construir no novo Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (2002), assim como a outorga onerosa, compõe o conjunto de políticas referentes à utilização do “*solo criado*”<sup>91</sup>. As discussões sobre esse instrumento aparecem no município já no fim da década de 1970, na gestão Olavo Setúbal. Posteriormente, na gestão Mário Covas (1983-1985), foi regulamentada a primeira lei de transferência do potencial construtivo, visando a preservação do patrimônio histórico construído (LM 9.725/84).

A transferência do potencial construtivo também foi aplicada na Operação Urbana Centro, a partir de sua implementação em 1997. O objetivo era estimular a recuperação de imóveis tombados, possibilitando a transferência para outras regiões da cidade. No entanto não estavam definidas as regiões que poderiam receber este potencial construtivo (ver fichas I.2.4), definidas em 2002, no Plano Diretor Estratégico.

##### 2. Objeto

*“Transferência de Potencial Construtivo é o instrumento que permite transferir o potencial construtivo não utilizado no lote ou potencial construtivo virtual de lote ou gleba ou potencial construtivo correspondente ao valor do imóvel ou parte deste, no caso de doação, para outros lotes”* (LM 13.340/02, Art. 146 e LM 13.885/04, Art. 2º).

- a) A transferência do direito de construir poderá ser exercida em (LM 13.885/04, Art. 24):
  - Imóveis enquadrados como ZEPEC - Zona Especial de Preservação Cultural - , e imóveis tombados;
  - ZEPAM - Zona Especial de Preservação Ambiental - e APA - Área de Preservação Ambiental;
  - Imóveis localizados em ZEIS, cujos proprietários doarem seus imóveis ao município para fins de produção de HIS.
- b) Imóveis que podem receber o potencial construtivo devem estar localizados em áreas onde o coeficiente de aproveitamento básico pode ser ultrapassado, situados:
  - nas áreas dos projetos estratégicos;
  - nas faixas de até 300 metros ao longo dos eixos de transporte público de massa;
  - na área definida por circunferências com raio de até 600 metros, tendo como centro as estações de transporte metroviário ou ferroviário, excluídas as áreas de operações urbanas consorciadas.

---

<sup>91</sup> O *solo criado* é a superfície edificada que transcende a do terreno onde o edifício se apóia, baseando-se para isso, na separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Sobre este conceito ver Introdução I.1 (Parte I).

### 3. Objetivos explícitos

O objetivo deste instrumento é a compensação por restrições urbanísticas.

*"O Executivo poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local passível de receber o potencial construtivo, reduzida a área construída utilizada, quando necessário, nos termos desta lei, ou aliená-lo, parcial ou totalmente, para fins de:*

*I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*

*II - preservação, quando for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;*

*III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social" (LM 13.340/02, Art. 217).*

### 4. Perímetro de aplicação

O perímetro de aplicação do instrumento é todo o território municipal, desde que atenda os critérios descritos no item 2 do Objeto.

### 5. Regulamentação

- Lei Municipal nº 9.725/84 - regulamenta a transferência do potencial construtivo;
- Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 - regulamenta o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE). Define a transferência do direito de construir como instrumento que incide sobre todo o território do município, segundo critérios específicos (cálculo da área construída transferível e imóveis aptos a transferir e/ou receber o potencial) (Art. 217 a 220);
- Lei Municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004 - regulamenta os Planos Regionais Estratégicos (PRE) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LOUS). Determina as áreas que podem receber potencial construtivo e as instâncias de operacionalização do instrumento (Art. 24 a 29).

### 6. Operacionalização

#### 6.1 Mecanismos

*"A transferência de potencial construtivo deverá atender às seguintes disposições:*

- *o potencial construtivo transferível poderá ser negociado, no todo ou em parte, para um ou mais lotes;*
- *o potencial construtivo transferido fica vinculado ao imóvel receptor, não sendo admitida nova transferência" (LM 13.885/04, Art. 27).*

#### 6.2 Critérios para cálculo de contrapartida

O artigo 26 da LM 13.885/04, define a fórmula de cálculo da área construída a ser transferida:

$$Acr = (Vtc / Vtr) \times (CAr / CAc) \times PCpt$$

Onde:

Acr = Área construída equivalente a ser recebida.

Vtc = Valor do m<sup>2</sup> de terreno cedente, determinado na PGV.

Vtr = Valor do m<sup>2</sup> de terreno receptor determinado na PGV.

CAr = Coeficiente de aproveitamento básico do terreno receptor.

CAc = Coeficiente de aproveitamento básico do terreno cedente.

PCpt = Potencial construtivo do terreno cedente passível de transferência para o terreno receptor.

O PCpt quando houver necessidade de descontar a parcela de área construída existente no imóvel passa a ser calculado pela seguinte fórmula (§ 1º):

$$PCpt = (ATc \times CAc) - Ach$$

Onde:

ACh = Área já construída no terreno cedente a ser descontada do seu potencial construtivo.

Quando houver interesse da Prefeitura em receber um imóvel em doação, o proprietário receberá um Certificado do Potencial Construtivo Transferível do imóvel doado, conforme as fórmulas seguintes (§ 2º):

a) Para os imóveis sem edificação ou que tiverem um coeficiente de aproveitamento inferior ou igual ao básico, deve ser aplicada a seguinte fórmula:

$$PCdpt = ATd \times CAd \times Fi$$

Onde:

PCdpt = Potencial construtivo do imóvel doado passível de transferência.

ATd = Área do terreno do imóvel doado.

CAd = Coeficiente de aproveitamento básico do imóvel doado.

Fi = Fator de incentivo à doação fixado em 1,3.

b) Para os imóveis com edificação e que tiverem um coeficiente de aproveitamento existente maior que o coeficiente básico:

$$PCdpt = ACd \times Fi$$

Onde:

ACd = Área construída do imóvel, conforme consta no documento de cobrança do IPTU do município.

## B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO

### 1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos

No PRE (LM 13.885/04) ficam definidos os dispositivos de gestão, a saber:

1. SEMPLA - fica responsável por exercer e fiscalizar os dispositivos do instrumento e expedirá (Art. 28):
  - Declaração de Potencial Construtivo Transferível ao proprietário do imóvel enquadrado como ZEPEC, ou cedente ou protegido;
  - Certidão de Potencial Construtivo Transferido, ao proprietário do imóvel receptor.
2. Para expedir a Certidão de Potencial Construtivo Transferido, deve-se averbar (comunicar oficialmente), no Cartório de Registro de Imóveis, a cessão do potencial construtivo transferível do imóvel enquadrado como ZEPEC ou cedente (Art. 28).
3. Nos pedidos de aprovação de projeto de edificação que utilizem área transferida, deverá ser apresentada a Certidão de Potencial Construtivo Transferido (Art. 28).
4. A Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) deve decidir sobre os casos omissos e aqueles que não se enquadrem nos termos desta lei, referentes à aplicação da transferência de potencial construtivo (Art. 29).

### C) RESULTADOS ALCANÇADOS

A transferência do direito de construir foi utilizada, no caso da área central, nas Operações Urbanas Anhangabaú, Água Branca e Centro. Os resultados constam nas fichas específicas de cada instrumento (ver fichas I.2.2.; I.2.3 e I.2.4.).

No caso da Operação Urbana Centro, entre as 69 solicitações para utilização dos mecanismos de incentivo, 33 pediam a transferência do potencial construtivo.

Ainda não foi aprovada a regulamentação específica para funcionamento do instrumento.

### QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

- Relação entre o cálculo da transferência do direito de construir proposto pelo PDE e PRE e os cálculos propostos pelas operações urbanas, em específico pela Operação Urbana Centro.
- A que tipo de imóvel tombado pode interessar a utilização da TPC? Que papel pode ter em imóveis ocupados por população de baixa renda?
- Que problemas a aplicação deste instrumento enfrentou em outras cidades brasileiras e no exterior?
- Relação com outros instrumentos instituídos no PDE (como a transferência do direito de construir se articula com as operações urbanas consorciadas).

## II.8

### Operação Urbana Consorciada

#### A) POLÍTICA E REGULAMENTAÇÃO

##### 1. Contexto

O Estatuto da Cidade, instituído em 2001, define que “Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de Operações Consorciadas” (Art. 32), pois até então, a instituição das operações urbanas vinha sendo realizada de forma desvinculada dos planos diretores.

Em São Paulo, as operações urbanas consorciadas foram definidas no novo Plano Diretor Estratégico de 2002 e delimitadas nos Planos Regionais Estratégicos (PRE), aprovados em 2004. O novo Plano mantém as operações urbanas anteriormente criadas que permanecem com suas legislações específicas vigentes.

##### 2. Objeto/ definição

Operação Urbana Consorciada (OUC) é definida no PDE como conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A lei específica de cada operação conterá, no mínimo:

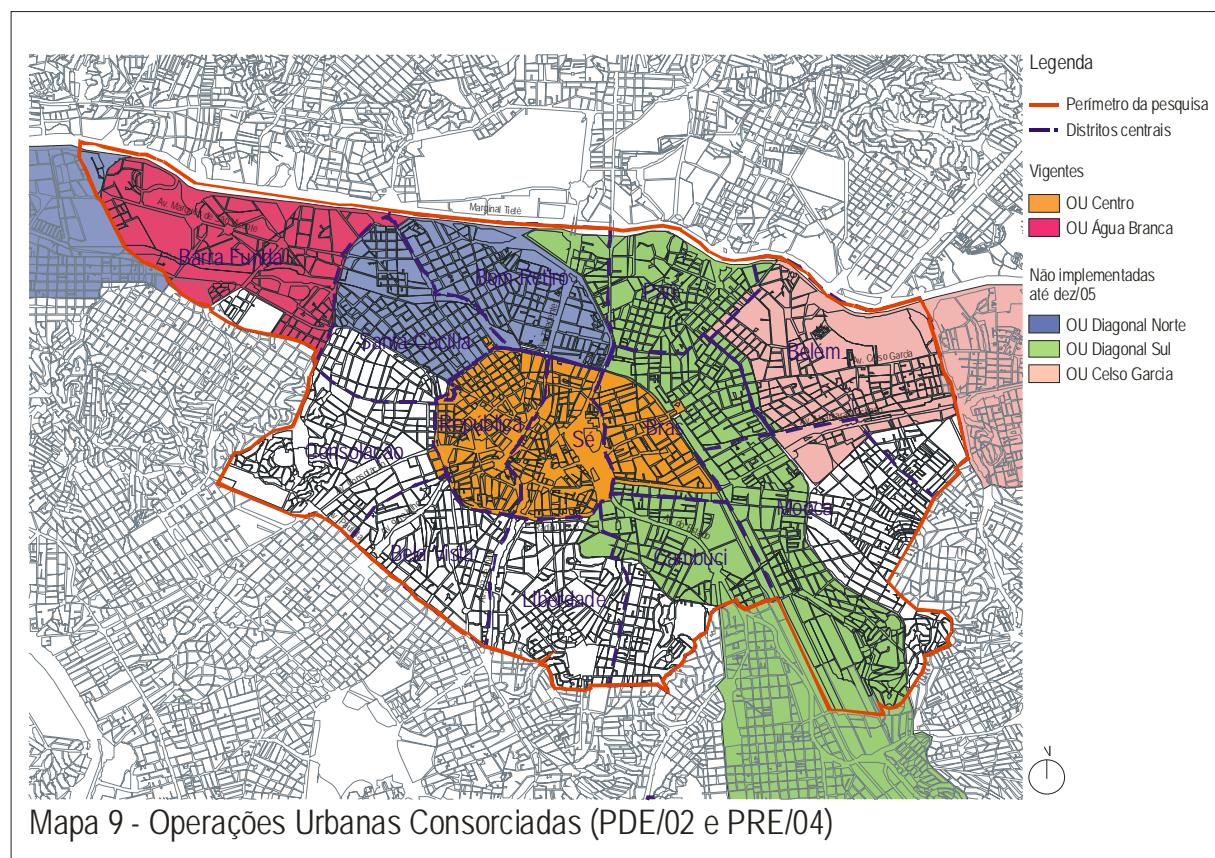
- delimitação do perímetro da área de abrangência;
- finalidade da operação;
- programa básico de ocupação da área e intervenções previstas;
- estudo prévio de impacto ambiental, de vizinhança;
- programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de remover os moradores de favelas e cortiços;
- garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental, protegidos por tombamento ou Lei;
- instrumentos urbanísticos previstos na operação;
- contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função dos benefícios recebidos;
- estoque de potencial construtivo adicional;
- forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;
- conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos.

### 3. Objetivos explícitos (PDE, Art. 227 e 229)

As operações urbanas consorciadas visam estimular a realização de um conjunto integrado de intervenções e empreendimentos de forma a contribuir e a arrecadar recursos para:

- implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
  - otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;
  - implantação de programas de habitação de interesse social;
  - ampliação e melhoria da rede estrutural de transporte público coletivo;
  - implantação de espaços públicos;
  - valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
  - melhoria e ampliação da infra-estrutura e da rede viária estrutural;
  - dinamização de áreas visando à geração de empregos.

#### 4. Perímetro de aplicação



O Plano Diretor Estratégico demarcou 08 novas operações urbanas:

- Operação Urbana Diagonal Norte
  - Operação Urbana Diagonal Sul
  - Operação Urbana Carandiru-Vila Maria
  - Operação Urbana Celso Garcia

- Operação Urbana Tiquatira
- Operação Urbana Rio Verde-Jacú Pêssego
- Operação Urbana Vila Leopoldina
- Operação Urbana Vila Sônia

Além das 04 anteriormente delimitadas por Lei:

- Operação Urbana Faria Lima (LM 11.732/95)
- Operação Urbana Água Branca (LM 11.774/95)
- Operação Urbana Centro (LM 12.349/97)
- Operação Urbana Água Espraiada (LM 13.260/01)

No que se refere à área central, além das existentes (Água Branca e Centro), estão propostas a Diagonal Sul, Diagonal Norte e Celso Garcia.

## 5. Regulamentação

- Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001
- Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei Municipal nº 13.430/02
- Planos Estratégicos Regionais - Lei Municipal nº 13.885/04

### 5.1 Resumo das disposições sobre a operação urbana consorciada nos Planos Regionais Estratégicos.

- PRE Lapa (Art. 71, 72, 79 e 80):

As leis específicas de operação urbana consorciada deverão apresentar as seguintes diretrizes:

I - enfatizar a amplitude horizontal enquanto forma peculiar do sítio;

II - restringir a ocupação do subsolo, visando a diminuir as oportunidades de rebaixamento do lençol freático;

III - prever equipamentos de drenagem apropriados à condição natural existente e às características das construções em aprovação;

IV - restringir as áreas impermeabilizadas, privilegiando pisos drenantes e superfícies predominantemente em vegetação;

V - promover ocupação que privilegie arborização intensa e adequada para diminuir o desconforto térmico e as poluições atmosféricas e sonoras, considerando principalmente a utilização das marginais Tietê e Pinheiros;

VI - permitir acessibilidades pelas marginais integradas com amplas faixas de vegetação de porte arbóreo e pisos drenantes;

VII - verificar a viabilidade de mitigar os ruídos com apropriadas ondulações do solo com a utilização de resíduos da coleta seletiva de podas de árvores;

VIII - avaliar as contribuições de drenagem das sub-bacias dos níveis superiores;

IX - promover a criação de novos e amplos espaços verdes, preferencialmente públicos ou em parceria com a iniciativa privada;

X - negociar a permissão e/ou concessão de uso pelo público de áreas particulares livres de edificação ou de partes de áreas livres particulares ou públicas de qualquer nível de governo, criando oportunidades de recreação e lazer para as habitações existentes e a demanda para novas áreas habitacionais;

XI - prever generosa implantação de ciclovias, aproveitando as peculiaridades topográficas;

XII - prever calçadas ampliadas no todo ou em alargamentos distribuídos, por meio de áreas "non aedificandi".

Além das diretrizes estabelecidas, deverão ser especialmente observadas, nas áreas de operação urbana consorciada o quanto segue:

I - na área da planície aluvial, compreendida entre a avenida José Maria da Silva, Miguel Frias, av. Escola Politécnica, av. Corifeu de Azevedo Marques e av. Eng. Billings:

a) ampliar o sistema de drenagem para contenção das águas pluviais em todas as quadras, considerando a impermeabilização decorrente das ocupações previstas, se possível mediante a criação de ampla malha de drenagem em sistema natural no entorno e entre as quadras com tratamento paisagístico, incorporando arborização de porte adequado;

b) utilizar as glebas para implantação de novas dimensões do sistema viário, priorizando calçadas mais amplas e espaço para ciclovias.

II - na área da planície aluvial da Vila Leopoldina:

a) incentivar a instalação de empreendimentos em parque tecnológico com a implantação de "incubadoras";

b) reservar áreas de drenagem e contenção, áreas verdes e áreas de uso público, valorizando os terminais de embarque de transporte coletivo existentes e previstos, a integração entre eles e com as ruas comerciais requalificadas como estímulo para a centralidade prevista;

c) incentivar a valorização do entorno da área existente para exposições e convenções -ITM, na Av. Eng. Roberto Zuccolo e Av. Card. Santiago L. Copello, no Conjunto Haddad.

III - na área da planície aluvial da Lapa:

a) fazer gestões junto aos outros níveis de governo para viabilizar a ocupação de grande parte do páteo ferroviário;

b) viabilizar, com os instrumentos de política urbana instituídos pela própria operação urbana, a implantação de parques lineares junto aos córregos Tiburtino, Cavaatton, do Curtume;

c) viabilizar a implantação de parque linear junto ao córrego adjacente à Av. Raimundo Pereira de Magalhães, ampliando a área deste parque com a inclusão do espaço livre de edificação existente entre a avenida e os trilhos da CPTM, frontal à Escola Estadual Alexandre Humboldt.

IV - na área da planície aluvial da Barra Funda:

a) resguardar as características ambientais de núcleos de habitação e grupos de habitações isoladas e seu entorno, valorizados pela comunidade local;

b) promover áreas de equipamentos sociais e institucionais, incluindo as áreas de esporte, recreação, cultura e lazer, parte de propostas mais amplas.

XIII - prever mapeamento de áreas potencialmente contaminadas, especialmente em face aos usos industriais antigos.

▪ PRE Mooca (Art. 46, 59 e 60):

A lei específica da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul deverá apresentar as seguintes diretrizes:

I - implantar um parque linear ao longo da via férrea;

II - controlar o aumento de áreas impermeabilizadas;

III - promover ocupação que privilegie arborização intensa e adequada para diminuir o desconforto térmico, a poluição atmosférica e sonora;

IV - promover a criação de áreas verdes, preferencialmente públicas ou em parceria com a iniciativa privada;

V - reservar áreas de drenagem e contenção, áreas verdes e áreas de uso público, as últimas valorizando, preferencialmente, os terminais de embarque de transporte coletivo existente e previsto, a integração entre eles e com as ruas comerciais e as centralidades;

VI - promover parceria com o órgão competente para viabilizar a modernização das estações dos trens da CPTM;

VII - promover a integração física das regiões separadas pela via férrea;

VIII - definir medidas mitigadoras e compensações ambientais para as áreas com solo ou águas subterrâneas contaminadas, nas antigas áreas industriais da operação.

A lei específica da Operação Urbana Consorciada Celso Garcia deverá apresentar as seguintes diretrizes:

I - implantar avenida projetada de apoio sul à Marginal Tietê;

II - implantar um parque linear e uma ciclovia ao longo da avenida projetada de apoio sul à Marginal Tietê;

III - recuperar e modernizar o corredor de ônibus da Av. Rangel Pestana e Av. Celso Garcia;

IV - implantar passagens em desnível, para pedestres e veículos, na via férrea;

V - promover ocupação que privilegie arborização intensa e adequada para diminuir o desconforto térmico, a poluição atmosférica e sonora;

VI - implantar áreas verdes e áreas de uso público, valorizando os terminais de embarque de transporte coletivo, a integração entre eles e com as ruas comerciais e as centralidades.

Nas operações urbanas consorciadas Diagonal Sul e Celso Garcia, enquanto não regulamentadas por leis específicas, o executivo municipal poderá aplicar a outorga onerosa do direito de construir nos imóveis nas contíguas até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido para as zonas nas quais elas estiverem inseridas, respeitados os estoques de potencial construtivo adicional estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo.

- PRE Sé (Art. 45 e 46):

As operações urbanas consorciadas deverão ser objeto de lei específica, sendo por este Plano Regional Estratégico mantido o perímetro da Operação Urbana Diagonal Sul e o perímetro da Operação Urbana Centro.

A Lei estabelece ainda o prazo de um ano para o envio à Câmara Municipal da revisão da Operação Urbana Centro, a ser coordenada pela EMURB, para o atendimento das diretrizes do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor Estratégico e do Plano Regional Estratégico.

## 6. Operacionalização

### 6.1 Mecanismos

Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, mediante contrapartida:

- Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias;
- Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

**a) Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e das normas edilícias**

Tais modificações poderão ser realizadas mediante outorga onerosa. O Certificado de Potencial Construtivo Adicional - CEPAC - é uma das formas de contrapartida financeira de outorga onerosa. (PDE, Art. 146)

Para isso, a lei específica deverá estabelecer (PDE, Art. 230):

- a quantidade de CEPACs a ser emitida, obrigatoriamente proporcional ao estoque de potencial construtivo adicional previsto para a operação;
- o valor mínimo do CEPAC;
- as formas de cálculo das contrapartidas;
- as formas de conversão e equivalência dos CEPACs em metros quadrados de potencial construtivo adicional e de m<sup>2</sup> de terreno de alteração de uso;
- o limite do valor de subsídio para aquisição de terreno para construção de Habitação de Interesse Social - HIS.

A princípio, nas Operações Urbanas ficam estabelecidos os seguintes coeficientes de aproveitamento (CA) (PDE, Art. 226):

I - CA mínimo - 0,2

II - CA básico - correspondente ao definido nesta lei para a zona em que se situam os lotes

III - CA máximo - 4,0

Nas operações urbanas existentes, ficam mantidas as disposições das respectivas leis específicas. (PRE, Art. 257)

**b) Outras regulamentações**

- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Nas áreas das operações urbanas consorciadas são consideradas passíveis de parcelamento, edificação e utilização compulsórios os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados. Sendo que as respectivas leis específicas poderão determinar regras e prazos específicos para a aplicação dessas normas (PDE, Art. 201) (PRE, Art. 18).

- Transferência de potencial construtivo

Não é possível realizar transferência de potencial construtivo para imóveis localizados nas áreas de operações urbanas.

- Áreas de intervenção urbana - AIU

Quando houver sobreposição de AIU e operação urbana consorciada, prevalecerá o disposto na lei que criou a operação urbana consorciada.

**B) IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO**

**1. Aprovação e controle - instâncias de gestão e procedimentos**

A aprovação das propostas é feita pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU<sup>92</sup> -, instituída pelo Art. 286 do PDE.

Essa Comissão tem também como atribuições apoiar tecnicamente e encaminhar suas propostas ao Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU -, no que se refere às questões urbanísticas.

---

<sup>92</sup> Com a instalação da Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU -, ficará extinta a Comissão Normativa de Legislação Urbanística, criada pelo artigo 20 da LM 10.676, de 07 de novembro de 1988 (PDE, Art. 286).

Dos membros que compõem a CTLU, 50% são representantes do Executivo e 50% são representantes da sociedade civil, indicados no CMPU. Sendo que o Executivo indicará a presidência da CTLU.

## 2. Gestão dos recursos

Os recursos obtidos pelo poder público devem ser aplicados exclusivamente no programa de intervenções, definido na lei de criação da operação urbana consorciada.

### QUESTÕES PARA CONTINUIDADE DA ANÁLISE

- Qual o impacto do aumento da área de operações urbanas consorciadas nas regiões onde já existem outras operações urbanas (OU Centro e OU Água Branca)? E em áreas onde as operações urbanas vigentes venham a ser implantadas?
- Qual a capacidade de atração de investimentos e de requalificação urbana das inúmeras operações existentes e demarcadas na área central?
- Como garantir a inclusão de HIS nas operações, considerando que seu objetivo principal é obter recursos? Que convergências e conflitos podem ocorrer com as Zonas Especiais de Interesse Social?

# PARTE III

## Instrumentos tradicionais de tributação: análise dos efeitos urbanísticos<sup>93</sup>

Este é uma primeira análise relativa aos instrumentos tradicionais de tributação, a intenção desta descrição é permitir uma investigação posterior sobre os efeitos urbanísticos destes instrumentos. Trata-se, portanto, de um trabalho introdutório, cuja pretensão é apresentar o mapa jurídico dos instrumentos tributários que possam ter efeito sobre a distribuição espacial do Centro de São Paulo.

### 1. Introdução

Este relatório tem a intenção de apresentar uma descrição dos instrumentos tributários tradicionais que guardam relação com a distribuição espacial da Cidade. Além disso, este texto pretende oferecer um contexto conceitual para a análise destes instrumentos, no que se refere aos seus efeitos para a área central de São Paulo. A intenção, portanto, é não só indicar quais os tributos são merecedores de atenção pelos interessados nas questões urbanas, como também oferecer uma classificação que contribua para futuras análises destes instrumentos.

Partindo-se desta fórmula, será possível entender a função que os tributos cumprem no atual formato de atuação do Poder Público Municipal, assim como poder-se-á propor uma abordagem capaz de sustentar um posterior estudo empírico dedicado à compreensão dos reais impactos da tributação tradicional na ocupação da Cidade, notadamente de sua região central.

Para tanto, este texto está dividido em outras duas sessões. Na segunda sessão, buscar-se-á apresentar conceitualmente os tributos municipais selecionados para análise: IPTU, ISS, ITBI e a Contribuição de Melhoria. A última parte do trabalho pretende sugerir uma metodologia de análise destes instrumentos urbanísticos e uma proposta de linha de investigação, capaz de associar o seu desempenho com as repercussões no uso e ocupação da região central de São Paulo.

### 2. O Mapa Jurídico dos Tributos da Cidade de São Paulo (1990-2005)

Os tributos selecionados para análise nesta pesquisa são os seguintes: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis e a Contribuição de Melhoria. Embora estes não sejam os únicos tributos municipais, avalia-se que são estes os instrumentos tradicionais mais representativos e com possibilidade de interferência urbana.

Nesse sentido, basta verificar que o IPTU volta-se à tributar a propriedade urbana e evidentemente ao onerar o proprietário influencia no uso e ocupação das regiões da Cidade.

O ISS, por sua vez, ao tributar os serviços não tributados pelo imposto estadual (ICMS) tem como potencial afetar o uso comercial das regiões urbanas. O ISS já foi objeto de inúmeros debates envolvendo a guerra fiscal entre os Municípios da região metropolitana de São Paulo, já que as Cidades próximas da Capital valiam-se da redução de ISS para atrair firmas de serviços e assim adensar a economia local. Da mesma forma, o ISS pode ser utilizado como um instrumento de revitalização econômica e urbana de regiões de uma mesma Cidade, na hipótese da concessão de reduções e isenções de tributos para a atração de empreendimentos de serviços para áreas desurbanizadas.

---

<sup>93</sup> Texto realizado pela equipe responsável pelas análises econômicas.

Quanto ao ITBI, apesar de não evidenciar qualquer relação direta com o uso e ocupação da Cidade, justifica-se seu tratamento em razão do ônus que pode representar às decisões de aquisição de imóvel em uma dada região da Cidade. Assim, ao levar em conta as condições de infra-estrutura da região o custo de transmissão de propriedade pode ter impacto nas decisões de investimento.

Por fim, optou-se por tratar da Contribuição de Melhoria por se entender que se trata de um tributo intimamente ligado a melhorias urbanas e que pode conter um elemento de justiça tributária. Na medida em que os beneficiários das obras públicas contribuem para o fisco, em virtude da valorização do imóvel causada pelo gasto público, imagina-se que este tributo pode representar uma medida de equalização de renda em um eventual projeto de melhoria urbana. Isto é, a instituição de Contribuição de Melhoria pode permitir que o gasto público em determinada região seja compensado com uma arrecadação proporcional ao quantum de valorização imobiliária gerado – o que pode viabilizar o financiamento de outros programas e políticas dirigidos à redistribuição de renda.

Apresentada esta justificativa, faz-se necessária uma descrição mais precisa destes tributos. Além disso, é conveniente uma prévia indicação conceitual, capaz de explicar o que é tributo, o que é imposto e o que é contribuição de melhoria.

## 2.1. Tributos, Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria – qual a diferença?

Os tributos são todas as prestações pecuniárias pagas pelos contribuintes ao Poder Público, em razão de uma obrigação estipulada por lei. Por tal razão, diz-se que os tributos são prestações compulsórias, contra às quais o contribuinte nada pode fazer, a não ser cumprir a sua obrigação legal pagando o que lhe é determinado. Isto não significa que o Poder Público possa instituir tributos sem qualquer limitação. Muito ao contrário, é a Constituição Federal quem define quais são os tributos que podem ser cobrados pelas entidades da Federação (União, Estado e Municípios), bem como apresenta rigorosas normas acerca da gestão fiscal, como por exemplo as regras para aumento dos tributos e os limites impostos ao Poder Público nesta seara – exemplo disso são as imunidades constitucionais para entidades que não podem ser tributadas.

Nestas bases, de acordo com a Constituição Federal (art. 145, incisos I, II, III) a União, os Estados e os Municípios podem instituir os seguintes tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria. Desta forma, pode-se afirmar que o tributo, como prestação pecuniária compulsória, é um gênero, sendo que os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria são as suas espécies.

O que diferencia estas espécies de tributos é a sua vinculatividade. Isto é, os tributos podem ser vinculados ou desvinculados. Existe vinculação quando a prestação pecuniária instituída e cobrada do contribuinte vincula-se à algum fato específico. O fato que gera o tributo, o chamado fato gerador, está relacionado com alguma atividade específica do Estado. A *contrario sensu*, na hipótese de um tributo não vinculado, o fato gerador não está relacionado a qualquer atividade específica do Estado, na verdade o fato que gera o tributo independe de uma atividade estatal determinada. Assim é que, como exemplo supremo de um tributo não vinculado tem-se o imposto, ao passo que as taxas e a contribuição de melhoria são tributos vinculados.

No caso das taxas, o fato gerador do tributo é a atividade estatal de prestação de serviço público ou de fiscalização (poder de polícia). No caso da contribuição de melhoria, a causa que gera o tributo é uma obra pública cuja repercussão tenha sido a valorização imobiliária de um imóvel particular. De seu turno, os impostos não têm a sua geração dependente de uma causa relacionada a uma atividade do Estado – cada imposto tem um fato gerador próprio, como por exemplo a renda, a importação, a comercialização de mercadorias e a propriedade urbana. O quadro abaixo apresenta uma síntese desta descrição.

#### Quadro 4 - Síntese dos tributos

Tributos não vinculados	Tributos vinculados	
Imposto	Taxa	Contribuição de Melhoria
Os impostos apresentam como fato gerador uma situação que independe de qualquer atividade estatal específica.	As taxas têm como fato gerador uma atividade específica do Estado: a prestação de serviços públicos ou o exercício do poder de polícia	
Ex1: IR – o fato gerador é a renda	Ex1: Taxa do lixo – o fato gerador é a prestação do serviço de remoção do lixo	
Ex2: IPTU – o fato gerador é a propriedade urbana	Ex2: TLIF – o fato gerador é a fiscalização realizada pela prefeitura de São Paulo	O tributo apresenta como fato gerador uma atividade específica do Estado – a construção de obras públicas, que repercutam na valorização imobiliária.

Especificamente no que interessa a este estudo, os tributos em análise foram igualmente previstos no âmbito da Constituição Federal. Nos termos do artigo 156 da CF, os Municípios podem instituir os seguintes imposto: IPTU, ITBI e ISS. Além disso, o artigo 145 autoriza os municípios a instituírem taxas e contribuição de melhoria. A seguir busca-se uma sucinta apresentação de cada um destes tributos no Município de São Paulo:

#### a. IPTU

Originalmente o IPTU era um imposto estadual, conforme prescrevia a Constituição Federal de 1891. O imposto passou a ser municipal quando da entrada em vigor da Constituição de 1934 e assim permaneceu até a vigente Constituição.

O fato gerador do tributo, ou seja, o que motiva a sua cobrança, é a propriedade, a posse ou o domínio útil do imóvel urbano.

A função do IPTU é fiscal, isto é destina-se a obtenção de recursos financeiros para a fazenda municipal. No entanto, tem-se verificado o uso extra-fiscal do IPTU, o que significa a instituição do imposto com uma intenção distinta daquela meramente arrecadatória. Neste sentido, o IPTU tem sido usado para punir economicamente a especulação imobiliária, na medida em que admite o aumento punitivo de alíquotas de imóveis que não cumprem a função social da propriedade. Uma outra possibilidade de uso extra-fiscal do IPTU é a instituição de alíquotas diferenciadas em razão da região da Cidade como forma de indução urbanística de regiões desvalorizadas, com a intenção de atração de empreendimentos e investimentos. Demais disso, em razão da Emenda Constitucional n.º 31, o IPTU também passou a ser administrado de modo progressivo, como forma de realizar justiça tributária. A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel.

Desde 1990 até 2005, na Cidade de São Paulo verificam três padrões legislativos: o primeiro com a tentativa de instituição de IPTU progressivo no Governo Luiza Erundina, que foi derrotada no STF; o segundo com a gestão de benefícios e isenções a proprietários de baixa renda ou aposentados, nos Governos Paulo Maluf e Celso Pitta e por fim a instituição do IPTU progressivo pela gestão Marta Suplicy, com base em emenda constitucional.

#### b. ITBI

O imposto de transmissão inter-vivos tem como fato gerador a transmissão inter vivos, a qualquer título, por meio de ato oneroso (excluídas, portanto, a doação e a herança) de bens imóveis ou de direitos reais sobre bens imóveis. Assim como o ocorrido com o IPTU, a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. A função do imposto é tipicamente fiscal, objetivando a arrecadação de receita para a fazenda municipal.

#### c. ISS

O ISS foi criado pela Reforma Tributária feita pela Emenda Constitucional nº 18, de 1965, substituindo aquele que era a principal fonte de receita tributária municipal, o imposto de indústria e profissões.

O fato gerador do ISS é a execução dos serviços arrolados originalmente no Decreto-lei n.º 406/1968 e posteriormente indicados pela Lei Complementar n.º 56/1987.

Os municípios gozam de autonomia para fixação das alíquotas do ISS, cabe, porém a União fixar as alíquotas máximas. Em razão desta autonomia o ISS pode ser manejado com finalidades extrafiscais, como por exemplo a atração de empresas prestadoras de serviços, por meio do rebaixamento do valor das alíquotas.

O tributo é cobrado no município em que a atividade ou o serviço são efetivamente prestados.

#### **d. Contribuição de Melhoria**

A contribuição de melhoria tem como finalidade evitar uma injusta repartição das alocações orçamentárias. Na base de sua instituição está o reconhecimento de que aquele cujo imóvel foi valorizado em virtude de obra custeada pela coletividade deve contribuir com o erário na razão da valorização de seu imóvel. A externalidade implícita nas obras públicas pode, com a contribuição de melhoria, ser individualizada e cobrada. O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização do bem imóvel, de modo que vale para este tributo o conceito de benefício, ou seja, o tributo não tem como causa uma obra pública, mas sim o benefício apropriado em virtude desta obra.

O cálculo da contribuição de melhoria é calculada da seguinte maneira: uma vez definida a região beneficiada, faz-se um rateio entre os contribuintes em função do fator individual de valorização imobiliária. O valor a ser pago por cada contribuinte não poderá ser superior ao acréscimo de valor do imóvel e o total das contribuições não poderá exceder o custo total da obra.

A seguir, o quadro sinótico busca resumir as informações acima apresentadas:

**Quadro 5 - Tributos municipais**

<b>Tipo</b>	<b>Denominação</b>	<b>Função</b>
Imposto	IPTU	Fiscal e excepcionalmente extrafiscal
Imposto	ITBI	Fiscal
Imposto	ISS	Fiscal e excepcionalmente extrafiscal
Contribuição de Melhoria	Contribuição de Melhoria	Fiscal/redistributiva

## **2. Estado, Tributação e Ordem Econômica Urbana: sugestão metodológica**

A análise dos instrumentos tributários tradicionais, direcionada a compreensão dos seus potenciais efeitos no uso e ocupação do solo da região central de São Paulo, demanda preliminarmente uma contextualização acerca da relação havida entre os tributos e a participação do Estado nas ditas ordens econômicas e sociais. Isto porque a estipulação de tributos pelo Poder Público deve ser entendida como a contrapartida necessária para o desenho e a implementação das políticas públicas, bem como para a viabilização dos instrumentos de intervenção econômica a cargo do Estado, tais como os relativos à política urbana.

Como sabido, a superação do contexto liberal implicou um engajamento do Estado na construção dos âmbitos econômico e social, que deixaram de ser entendidos como ordens naturais e passaram a ser concebidos como ambientes sujeitos à intensa regulação pública e objetos de programas governamentais voltados à sua construção e à sua transformação.

Particularmente, interessa a esta pesquisa o fato de que o Estado encarregado da prestação de políticas públicas exerce uma pluralidade de funções na ordem econômica e social. A rigor, pode-se dizer que, se no contexto do capitalismo liberal cabia ao Poder Público a garantia da autonomia privada e a conservação da ordem pública, no contexto pós-liberal a ordem jurídica do capitalismo é tal que instrumentaliza uma atuação positiva do Estado, isto é viabiliza a intervenção do Estado nos ambientes sociais e econômicos. Ao Estado contemporâneo não cabe o papel de simplesmente fiscalizar e manter a ordem pública cabe-lhe igualmente a construção deste domínio, o que é feito por meio de programas governamentais e políticas públicas.

Dentre tantas classificações, Eros Roberto GRAU apresenta uma interessante taxonomia da participação do Estado nas questões econômicas, como por exemplo a ordem urbana. De acordo com o autor, o Estado atua *na* e *sobre* a ordem econômica. Diz-se que o Poder Público atua na ordem econômica quando este absorve um setor e nele atua como monopolista, um exemplo típico era a Petrobrás, até 1995, quando o monopólio legal foi quebrado. O Estado também atua na ordem econômica quando participa diretamente dos processos econômicos, sem contudo atuar como monopolista. Um bom exemplo desta atuação é a EMURB, em São Paulo, quando atua diretamente na urbanização de áreas da Cidade. Por outro lado, o Estado atua sobre o domínio econômico quando regula as condutas dos particulares, como é o caso do Plano Diretor. Por fim, o Estado também atua sobre o domínio econômico quando induz os particulares a praticarem atos que importam a coletividade. Para tanto, vale-se, geralmente, de isenções ou reduções tributárias, como no caso do estímulo à reforma das fachadas por meio da isenção de IPTU. A tabela abaixo sumariza estas funções do Estado.

**Quadro 6 - Funções do Estado**

Intervenção no Domínio Econômico		Intervenção sobre o Domínio Econômico	
Absorção	Participação	Direção (regulação)	Indução
Estado absorve um setor – atua como monopolista	Estado participa diretamente de um segmento econômico	Estado dirige ou regula as condutas dos particulares	Estado induz as atuações dos particulares (Ex. isenção de tributos)

Fonte: Eros GRAU<sup>94</sup>

Notadamente, a função de indução é a que interessa diretamente aos propósitos desta investigação acerca dos instrumentos tradicionais de tributação. Isto porque os impactos urbanos destes instrumentos são uma função do modo como estes são instituídos e administrados pelo Poder Público. Tais instrumentos podem ser geridos com a intenção de indução de atividades por parte dos particulares, o que pode ser verificado quando o Poder Público articula benefícios fiscais a condutas dos contribuintes. Da mesma forma, os instrumentos tributários tradicionais podem ser desenhados de modo a não promover qualquer indução de comportamento privado, servindo apenas como instrumento de arrecadação fiscal. É importante observar, no entanto, que em ambas as situações os instrumentos tradicionais podem gerar efeitos urbanísticos. Portanto, um primeiro corte analítico que parece relevante é apresentar os instrumentos tributários tradicionais vis à vis as eventuais medidas de indução que estão articuladas a eles, sobretudo no que toca à região central.

Isto significa que para uma segura e precisa mensuração das eventuais medidas de indução que tomam como base os instrumentos tradicionais de tributação é relevante que se busque compreender a efetiva administração da política fiscal municipal. Se como dito os impactos urbanos destes instrumentos decorrem do perfil de sua administração fazendária, é fundamental compreender tanto o desenho legal destes instrumentos, como o padrão de sua arrecadação pela municipalidade. No limite, uma vez que se procura compreender os efeitos que os instrumentos tradicionais de tributação apresentaram para a região central de São Paulo, é essencial verificar se estes tiveram um caráter de indução das políticas urbanas ou se meramente mostraram-se como mecanismos de arrecadação. Destarte, uma primeira verificação deve dar conta do desenho fiscal dos instrumentos, de modo a responder à seguinte questão: os instrumentos tradicionais estiveram associados à indução de comportamentos privados ou foram majoritariamente definidos com finalidades arrecadatórias?

Caso estes instrumentos, ou parte deles, assumiram um perfil arrecadatório, um segundo painel de análise deve dar conta de avaliar se a sua estipulação (seus valores) impactou negativamente a região central. Na medida em que os mecanismos de indução supostamente não existiram, que tipo de impacto a carga tributária ensejou na região central?

Em segundo lugar, admitindo que os instrumentos tradicionais estiveram associados a políticas de isenção ou redução tributárias direcionadas à estimular comportamentos privados com repercussão pública, é necessário se verificar a extensão dos benefícios concedidos e o retorno obtido. Com relação a este último ponto, deve-se ter em conta que no contexto de um Estado encarregado de prestações públicas o orçamento e a tributação deixam de ser instrumentos neutros, voltados à incumbência de garantir arrecadação para arcar com as despesas correntes. Uma vez que é função pública a confecção de políticas encarregadas da construção dos bens públicos, de que é exemplo a política habitacional, o orçamento assume a

<sup>94</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo, Malheiros, 2000.

função de um programa, no qual constam as rubricas que sustentam as intervenções governamentais. Sendo assim, um atributo essencial da tributação é permitir a arrecadação de recursos capazes de sustentar as mais diversas políticas estatais. Em última análise, o estudo dos impactos urbanos dos instrumentos tradicionais pressupõe uma tensão entre a necessidade de arrecadação governamental, a fim de sustentar as políticas públicas, e os mecanismos de indução tributária. Neste segundo painel de análise, a intenção seria assumir um *trade-off* entre os benefícios da indução tributária e os prejuízos da perda de arrecadação. Partindo desta tensão, o foco da investigação é mensurar o montante de renúncia fiscal e o teor de investimento proporcionado.

Em termos bastante simples o que se procura mostrar é que a estipulação de políticas públicas tem como pressuposto a arrecadação tributária. É a partir dela que o Estado pode administrar um orçamento-programa e sustentar medidas de intervenção de interesse público. Desta forma, as induções tributárias devem ser tais que (i) viabilizem investimentos relevantes e (ii) o custo público dos investimentos que viabilizem compensem a renúncia de receitas ocorridas, tendo como pressuposto que o ingresso destas receitas poderia sustentar programas de intervenção pública.

Em suma, no que tange à análise do custo-benefício dos instrumentos tributários tradicionais, sugere-se uma análise em dois planos. No primeiro deles verificar-se-ia se estes instrumentos contêm ou, estiveram associados a, mecanismos de indução tributária. Num segundo plano cuida-se de verificar o custo e o benefício acarretado pelas eventuais medidas de indução tributária, tendo como pressuposto que a arrecadação tributária é um importante mecanismo de sustentação das políticas públicas que, por sua vez, podem representar mecanismos de universalização de serviços públicos e assim garantir uma redistribuição equitativa da renda, via orçamento.

## **RELATÓRIO 2**

**Os instrumentos urbanísticos e tributários e  
seus efeitos no uso do solo da área central**

**Março 2006**



# Apresentação

Este relatório contém uma análise compreensiva dos instrumentos urbanísticos e tributários implementados na área central de São Paulo entre 1989 e 2004. Para tanto, são retomados seus resultados diretos, analisadas as causas de seu fraco desempenho, assim como sua eventual relação com os fenômenos atualmente observados na região. A forma de apresentação deste relatório se articula com a utilização prevista para o mesmo no processo de discussão que ocorrerá nos próximos meses e que culminará com a entrega de um relatório de sugestões à Câmara Municipal de São Paulo.

O trabalho referente a este relatório foi realizado no período de três meses, na sequência da entrega do Relatório I.

## Sobre a metodologia

A partir das principais questões levantadas na análise de cada instrumento pesquisado, foram feitas análises de natureza urbanística e econômica sobre os mesmos e sobre o território central:

- entrevistas com um conjunto qualificado de atores públicos, privados e comunitários;
- dados básicos sobre a evolução do uso, ocupação e valores do solo nas fontes disponíveis;
- documentos e estudos referentes aos temas.

Essas análises se articularam em um importante processo de discussão interdisciplinar que se demonstrou enriquecedor tanto para as arquitetas e urbanistas do LABHAB como para os economistas envolvidos na pesquisa (Silvia Schor e Rodrigo Alves Teixeira). O resultado desse esforço está incorporado no conjunto do trabalho, especialmente no capítulo "Conclusões". O capítulo VI, elaborado pelos economistas introduz a questão dos mecanismos de mercado como condicionantes dos instrumentos.

Na articulação das abordagens urbanísticas e econômicas foi muito importante a participação de Vincent Renard, consultor disponibilizado pela instituição Cidade Brasil (Cooperação Francesa) para trabalhar com as equipes (LABHAB e FEA) durante o período de quatro dias. Sua contribuição se deu em três aspectos principais: 1) analisar a pertinência e o impacto dos instrumentos diante dos quadros urbanos e imobiliários; 2) apontar para a necessidade de um observatório imobiliário, que precisa abranger o conjunto da cidade; 3) ressaltar a relação entre financiamentos, políticas públicas ativas e objetivos; os limites dos instrumentos para controle da valorização ou obtenção de objetivos sociais, os quais dependem de outras políticas e de financiamentos específicos.

As **entrevistas** foram feitas com atores que atuaram e atuam na elaboração, implementação e gestão dos instrumentos urbanísticos e tributários voltados à reabilitação da área central de São Paulo com o intuito de aprofundar as questões levantadas nas etapas anteriores e ainda de consolidar um conjunto de reflexões acerca da gestão urbana e da dinâmica imobiliária e fundiária desta região da cidade. Foram realizadas entrevistas formais sobre questões específicas com atores do setor imobiliário - Cláudio Bernardes (SECOVI), José D'Avila Pompéia (BIRJ), Ricardo Barbara (consultor imobiliário), Eduardo Rottmann (consultor imobiliário), Luís Paulo Pompéia (Embraesp); do setor das ONGs - Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Instituto Polis e Assessorias Técnicas aos movimentos populares; do setor popular - União dos Movimentos de Moradia (UMM); do legislativo municipal - Nabil Bonduki (ex-vereador) e Ângela Amaral (ex-assessora); e do executivo municipal - José Eduardo Lefevre (ex-presidente da Comissão Procentro e atual presidente do CONPRESP), Marcelo Bernardini (SEMPRA) e Vladir Bartalini (EMURB). Além dessas, foram feitas reuniões com técnicos da Secretaria de Finanças do município (em especial com Jefferson Vasconcelos, que já assistiu a cursos do Instituto Lincoln) - com o objetivo de obtenção de dados e montagem de parceria - que trouxeram também importantes informações sobre o funcionamento da estrutura municipal para definição e cobrança de impostos.

Em relação às **parcerias** já previstas na ocasião da montagem desta pesquisa, foram feitas reuniões específicas com as seguintes entidades visando uma cooperação de médio prazo:

- EMBRAESP - dados e discussão sobre a atividade imobiliária na cidade;
- Secretaria Municipal de Finanças - dados sobre uso do solo, valores, tributação e compra/venda de imóveis;
- Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e União dos Movimentos de Moradia - informações sobre problemas e programas habitacionais, assim como sobre direitos humanos.

Quanto às outras parcerias, já citadas no relatório anterior, a Caixa Econômica Federal, o Ministério das Cidades, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM - Cebrap), a Faculdade de Arquitetura da Universidade Mackenzie e a Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal de São Paulo, deu-se continuidade à articulação que será melhor consolidada na próxima fase desta pesquisa - *"Debates com Atores para discussão e formulação de propostas"* e na realização do *"Curso de Capacitação"*, previsto para o período entre 29 de maio e 2 de junho deste ano.

Sobre as **fontes de dados e informações** e suas possibilidades, é importante dizer que o prazo de seis meses desde o início deste contrato não permitiu acessar ou explorar fontes importantes. Algumas já foram obtidas ou prometidas. A sensação neste momento é que temos na mão (obtido recentemente) um conjunto de dados que nos permitem um aprofundamento bastante maior da análise, ao menos do ponto de vista urbanístico. Os compromissos com relação às informações sobre valores são consistentes e promissores. Essas possibilidades, ligadas à necessidade de observar os fenômenos do centro antigo (articulados com a metrópole e outras centralidades) nos animam a desenvolver uma proposta de criação de um Observatório de médio prazo ou permanente.

Como está organizado o Relatório:

- Capítulo I - (Objetivos e resultados dos discursos, instrumentos e intervenções no centro de São Paulo) identifica os atores (públicos e privados), seus discursos e objetivos com relação à área central, os quais tiveram como resultado a definição de programas de investimentos e instrumentos urbanísticos e tributários para a região e apresenta a visão atual desses atores sobre o desempenho desses programas e instrumentos.
- Capítulo II - (Os instrumentos e o território central) descreve e analisa os condicionantes do uso e ocupação reais do território central, assim como das normas urbanísticas e da estrutura de propriedade, os quais precisam ser considerados para entender os resultados dos programas e dos instrumentos, assim como para a definição de novos instrumentos.
- Capítulo III - (A Habitação no Centro) descreve o quadro da habitação no centro, caracterizando seus moradores atuais e formas de moradia; apresenta dados inéditos sobre a ação dos movimentos populares, assim como sobre os tipos de programas e dados numéricos da produção dos diferentes agentes públicos; apresenta dados preliminares sobre as tendências de aumento nos aluguéis e produção do mercado formal.
- Capítulo IV - (O Patrimônio e os instrumentos para sua recuperação e preservação) analisa resumidamente a problemática estética, social e financeira da recuperação e preservação do patrimônio, especialmente quando articulada a intervenções de revalorização de áreas centrais; avalia os instrumentos implementados, seus conflitos e coloca as sugestões já levantadas pela sociedade ou no âmbito desta pesquisa.
- Capítulo V - (A gestão dos instrumentos) apresenta e faz uma análise preliminar dos procedimentos burocráticos ligados à implementação dos diversos instrumentos, problematizando alguns aspectos específicos, como o da avaliação das contrapartidas.
- Capítulo VI - (Análise do mercado imobiliário e dos instrumentos urbanísticos e fiscais para revitalização do centro) introduz a análise dos condicionantes econômicos para que esses e outros instrumentos possam responder àqueles objetivos.
- Conclusões.

Nos diferentes capítulos, procura-se apontar aspectos que deverão ser incluídos no debate que ocorrerá na próxima fase da pesquisa, a qual culminará com um *Relatório de Sugestões* sobre os instrumentos legais, que deverá ser entregue à Câmara Municipal de São Paulo ainda neste ano. São também indicados os aspectos que deverão ser observados em médio e longo prazo, remetendo para a necessidade de criação de um *Observatório da Área Central* permanente.

*Março de 2006.*

# Capítulo I

## Objetivos e resultados dos discursos, instrumentos e intervenções no centro de São Paulo

### 1.1. Os atores e seus discursos

Embora os discursos sobre a reabilitação da área central e alguns projetos e propostas<sup>95</sup> tenham existido desde os anos 70, é no final dos anos 80, na gestão Luisa Erundina (1989-1992) que o município começa a definir e implementar instrumentos para viabilizar objetivos e intervenções mais abrangentes. A partir desta época vimos surgir novos atores no cenário da área central, articulando idéias ora divergentes, ora complementares, em relação ao destino esperado para a região.

Na gestão Erundina, embora os investimentos na periferia tenham sido prioritários, a atuação na área central é apresentada como uma intervenção em benefício do conjunto da cidade e dos cidadãos, entendendo que a região era e deveria ser freqüentada e usufruída por todos<sup>96</sup>. Como forma de resolver a problemática da falta de recursos públicos necessários para implantação das ações previstas foi lançada a primeira Operação Urbana, no Vale do Anhangabaú. Esta operação tinha como objetivo arrecadar recursos para realização de um programa específico de obras na região do Vale, destacando-se a reurbanização do próprio, que acabou sendo realizado com recursos públicos, assim como a maioria das obras então realizadas na área central (vide quadro abaixo). Nesta gestão começa um programa de provisão habitacional na região central, destinado à população encortiçada.

A Associação Viva o Centro (AVC), fundada em 1991 pelo Bank Boston, se apresenta como um novo interlocutor da sociedade civil com o poder público no tocante à reabilitação da área central, reunindo instituições financeiras, representantes do comércio, proprietários e segmentos de moradores. Desde essa época, a Associação vem fazendo propostas e coordenando ações na área voltadas ao seu objetivo de combate a "degradação do centro". Dentre suas colocações, a AVC sempre enfatizou a necessidade de se reter um "segundo fluxo" de abandono do centro pelas empresas e instituições financeiras e a necessidade de se recuperar os valores imobiliários perdidos com a deterioração da região, entre outras. Ao longo da década de 90, também passou a fazer parte dos seus discursos a necessidade de capacitação da área central como premissa para que São Paulo assumisse seu posto de cidade global emergente. Para que todos estes objetivos fossem atingidos, a Associação recomendava uma série de ações ao poder público, vinculadas à criação de novos atributos para a região central (citadas no quadro abaixo). Durante a gestão dos prefeitos Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), dado o pouco interesse da administração municipal pela região central, a AVC ampliou seu espaço de ação, influindo para criação do PROCENTRO, em 1993, e da Operação Urbana Centro, em 1997.

A atuação do Governo do Estado no centro, fortalecida na segunda metade da década de 90, estruturou-se, principalmente, em duas frentes. Uma delas, habitacional, propunha a erradicação dos cortiços aí existentes através da implantação do Programa de Atuação de Cortiços (PAC), coordenado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), com recursos orçamentários estaduais e financiados pelo BID. Outra, alinhada com a política cultural do Governo Federal do período (FHC, 1994-2002), propunha a construção de equipamentos culturais de porte e a recuperação do patrimônio histórico como forma de se desencadear a transformação da região central, partindo-se do bairro da Luz. Esta proposta de atuação obteve grande apoio da AVC, que chegou a participar na formulação de projetos (Complexo Cultural Júlio Prestes/Sala São Paulo) e na captação de recursos de empresas privadas, que se beneficiaram da Lei Rouanet (incentivo fiscal).

<sup>95</sup> Aqui se incluem: o concurso para a reurbanização do Vale do Anhangabaú, as obras dos calçadões, a recuperação de edifícios individuais ou conjuntos de interesse histórico, algumas praças ligadas às estações da linha norte-sul do metrô. Em 1983, o Plano Diretor apresentado à Câmara pela gestão Mário Covas (1983-1985) mencionava a criação de áreas de "investimento concentrado" no centro, denominadas Operações Urbanas (não implementado).

<sup>96</sup> REVISTA PROJETODESIGN n.138. São Paulo: fev. 1991.

A participação do setor privado nos debates sobre a reabilitação do centro tem aumentado desde 2000. A partir de 2001, a Prefeitura buscou mobilizar especialmente o setor imobiliário, que já vinha sendo alvo de atração pelas Operações Urbanas, para participar nas discussões sobre o novo Plano Diretor Estratégico (PDE). Este setor também foi integrado nos conselhos de gestão dos instrumentos implementados na gestão de Marta Suplicy (Conselho de Habitação, Conselho da Operação Urbana Águas Espraiadas) e marcou presença nas discussões realizadas pela Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central na Câmara Municipal (2001) e em mesas sobre o PDE. Alguns novos empreendimentos habitacionais têm surgido<sup>97</sup> como perspectiva de atuação deste setor no centro. Entretanto, o setor não vê com "bons olhos" a regra de ZEIS, por exemplo, que associa num mesmo empreendimento a produção de HIS e habitação para renda média. Não descarta a produção de HIS no centro, desde que não inviabilize a atração de grupos com maior poder aquisitivo.

Os movimentos de moradia, atuantes desde as décadas de 70 e 80 no município, passaram a organizar sua atuação na área central na década de 90, utilizando como forma de pressão – junto aos governos do município e do estado - as ocupações de edifícios vazios localizados na região. Além da produção de novas unidades habitacionais, consolidou-se a reivindicação pelo direito de permanecer no centro, ou seja, pela proximidade com a região de infra-estrutura consolidada, com equipamentos públicos de saúde, educação, lazer, bem como com pólos de empregos. Colocaram em pauta a proposta de reabilitação dos inúmeros edifícios vazios ou sub-utilizados existentes na região, como também, a criação de linhas de financiamento adequadas para atender à demanda habitacional existente.

O Fórum Centro Vivo (FCV) foi fundado no final de 2000, por representantes de estudantes universitários (USP, Mackenzie, Belas Artes, PUC de Campinas, etc.), Assessorias Técnicas (Peabiru, Usina, entre outras), organizações não-governamentais (Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Instituto Pólis, CEPIS - Centro de Educação Popular do Instituto Sedes Sapientiae, entre outros), movimentos sociais (União de Mulheres de São Paulo, União dos Movimentos de Moradia, Movimento dos Sem Teto do Centro, Fórum da População de Rua, entre outros), grupos culturais, sindicatos e outras entidades atuantes na área central. O Fórum foi criado como um espaço de debate e articulação de ações em prol da inclusão social na reabilitação do centro. Surge como reação a algumas formas de atuação que se configuraram na década de 90, especialmente às propostas da AVC. Sua atuação tem sido através da promoção de debates, seminários e manifestações em torno das questões relacionadas à reabilitação do centro; da elaboração de documentos colaborando com a formulação de programas do poder público. Durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) o FCV foi convidado a participar do Fórum Ação Centro, criado pela EMURB em função do financiamento do BID para o Centro (Ação Centro).

Nesta gestão, a reabilitação do centro aparece como prioridade do governo municipal, tendo como aspectos fundamentais: a melhoria ambiental, a atração de investimentos, a recuperação da identidade cultural, a produção de unidades habitacionais e a inclusão social. Foram organizados dois amplos programas: o Programa Morar no Centro – que contou com importantes recursos orçamentários - e o Programa Ação Centro, articulado com um pedido de financiamento ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujo contrato só foi assinado em 2004. Pela primeira vez, o Plano Diretor da cidade, aprovado em 2002, incorpora objetivos, diretrizes e instrumentos específicos para a reabilitação do centro.

A gestão de José Serra, iniciada em 2005, por enquanto se concentra num grande projeto na região da Luz, que prevê o deslocamento das atividades existentes e o fomento de outras, voltadas para um público diverso do localizado na região. Os empreendimentos habitacionais, segundo técnicos da PMSP, estão parados.

## 1.2. A relação entre discursos, ações e instrumentos

O quadro a seguir pretende sintetizar os objetivos e propostas dos diferentes atores citados, sobre diferentes períodos da administração municipal, com relação aos principais temas identificados como essenciais para a reabilitação do centro. Nas colunas 3 e 4, respectivamente, estão colocados os programas públicos ou privados implementados no período e os instrumentos legais propostos e aprovados.

<sup>97</sup> Vide quadro abaixo.

#### Quadro 7 - Discursos, ações e instrumentos

##### Tema: Atração de investimentos privados e financiamento de infra-estrutura e obras nos espaços públicos

Período	Objetivos e propostas dos diferentes atores	Programas criados e ações desenvolvidas	Instrumentos legais
Período 1989-1992 (gestão Erundina)	PMSP: atrair investimentos da iniciativa privada; potencializar uso de imóveis existentes; estimular novas constituições e empreendimentos / aneçadar recursos para melhoria da infra-estrutura e -recuperação de espaços públicos	■ PMSP: Eixo Sé - Arouche: parcerias entre poder público e iniciativa privada para reabilitar um conjunto de ruas (1991-1992); Reurbanização e readequação do Vale do Anhangabaú; Obras do Boulevard São João.	OU Anhangabaú (1991 - 1992); exceções à legislação e regularização de imóveis mediante pagamento de contrapartida. Recursos devem ser utilizados em um conjunto determinado de obras. Proposta da OU Águia Branca (aprovada em 1995)
Período 1993 - 2000 PMSP: gestões Maluf e Pita - Governo do Estado: gestões Covas e Alckmin)	PMSP e AVC: barrar desvalorização imobiliária, obsolescência e migração de empresas; atrair empresariado; promover estímulos a novas construções / Parcerias público-privado para realização de intervenções Governo do Estado e AVC: mudar imagem do centro para atrair empresas e investimentos privados Setor Empresarial: projeto Maharishi SP Tower (não aprovado)	■ PMSP: Criação do PROCENTRO; Obras executadas com recursos da OU Centro e OU Anhangabaú; Primeira proposta do financiamento BID (gestão Pitta) ■ Governo do Estado: Pólo Luz - recuperação de patrimônio e implantação de equipamentos culturais ■ AVC: obras e melhorias em espaços públicos coordenadas pelas Ações Locais (soc. civi)	OU Centro (PL em 1993: aprovação em 1997); exceções à legislação do zoneamento mediante pagamento de contrapartida. OU Águia Branca: exceções à legislação de zoneamento mediante pagamento de contrapartida. Recursos arrecadados devem ser usados em conjunto determinado de obras de melhoria
Período 2001-2004 (gestão Marta)	PMSP: recuperar áreas degradadas; aumentar áreas verdes; solucionar o problema de encherões; reforçar segurança; re dinamizar economicamente; atrair investimentos; recuperar patrimônio e espaços públicos.	■ PMSP: aprovação do Programa Ação Centro: convênio BID (conjunto de ações no valor total de US\$ 168 milhões - US\$ 100 milhões pelo BID) / Execução de obras com recursos da O.U. Centro ■ Governo do Estado: Pólo Luz - Estação da Luz	PDE: manutenção de algumas Operações Urbanas e instituição de outras; OU Centro, OU Águia Branca, OU Diagonal Sul; OU Diagonal Norte; OU Celso Garcia Nova LUOS AliU e PEIU - delimitados nos Planos Regionais Estratégicos

##### Tema: Atração e requalificação de atividades econômicas específicas

Período	Objetivos e propostas dos diferentes atores	Programas criados e ações desenvolvidas	Instrumentos legais
Período 1993 - 2000	AVC: facilitar instalação de usos e atividades específicos como hotéis, serviços, habitação e garagens; incentivar potencial cultural, turístico, educacional e de lazer; e atrair serviços especializados, equipamentos públicos e órgãos governamentais / disciplinar comércio informal, entendido como fator de degradação / requalificar espaços públicos e reformar edifícios para que certas atividades sejam atraídas	■ Setor Empresarial: Instalação do Shopping Light em edifício recuperado (projeto da OU Anhangabaú)	OU Centro: incentivos a determinados usos, inclusive isenção da outorga onerosa
Período 2001-2004	PMSP: fomentar pluralidade econômica (novos negócios e empreendimentos residenciais), através de incentivos para determinados usos e da articulação de oportunidades com a iniciativa privada / recuperar centro com inclusão social - preocupação com comércio de ambulantes AVC: críticas e sugestões ao governo em defesa da liberação dos espaços públicos ocupados pelo comércio informal e criação de Centros Populares de Compras	■ PMSP (Programa Ação Centro): Conjunto integrado de intervenções e ações que visam o desenvolvimento econômico; Oficina Boracéia: - abrigamento e centro de convivência e trabalho para catadores de materiais recicláveis; Operação Trabalho - criação de shoppings populares (parceria c/ Ass. Comercial de São Paulo)	Lei de Incentivos Seletivos: desconto de IPTU, ITBI-IV, ISS para determinados usos nos distritos Sé e República
Período atual	PMSP: atrair serviços mais sofisticados e novos freqüentadores; incentivar implantação de novas atividades comerciais e de prestação de serviços na região da "Cracolândia" (Nova Luz)	■ PMSP: Projeto Nova Luz	Lei de Incentivos Seletivos Nova Luz - desconto de IPTU, ITBI-IV, ISS para instalação de usos específicos no perímetro.

**Tema: Reabilitação e conservação de imóveis tombados**

Período	Objetivos e propostas dos diferentes atores	Programas criados e ações desenvolvidas	Instrumentos legais
Período 1989-1992	PMSP: estimular recuperação de fachadas e ordenação de anúncios publicitários / recuperar patrimônio com recursos públicos municipais	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PMSP: Eixo Sé - Arouche / restauro do Teatro Municipal; Biblioteca Mário de Andrade; Casa das Retórias; Largo da Memória</li> </ul>	<p><b>Operação Urbana Arhangabáu (1991 - 1993):</b> transferência do potencial ligada ao restauro. Lei Mendonça: de incentivo fiscal para projetos culturais, inclusive recuperação de patrimônio histórico</p>
Período 1993-2000	<p>PMSP e AVC: estimular envolvimento da iniciativa privada na recuperação do patrimônio</p> <p>Governo do Estado e AVC: restaurar patrimônio e instalar equipamentos culturais como caminho para revitalização do centro</p> <p>AVC: tornar o centro esteticamente agradável; recuperar edificações, esculturas, monumentos e logradouros públicos; criar política de restauro e valorização de fachadas, desburocratizar procedimentos; criar isenções fiscais e tributárias</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PMSP: restauro da Galeria Prestes Maia para instalação do MASP Centro (recursos da OU Centro)</li> <li>■ Governo do Estado: recuperação do Teatro São Pedro e de outros edifícios do Pólo Luz, em parceria com iniciativa privada</li> <li>■ Setor Empresarial: restauro de edifício para sediar Shopping Light (projeto da OU Arhangabáu)</li> <li>■ Correios: início de restauração para instalação de Centro Cultural (recursos próprios)</li> <li>■ MinCultura, Governo do Estado e PMSP: articulação da vinda do Programa Monumenta para São Paulo.</li> </ul>	<p><b>Lei de Fachadas (PL em 1993; aprovada em 1997) -</b> isenção de IPTU por 10 anos para imóveis que recuperem e conservem suas fachadas</p> <p><b>Operação Urbana Centro:</b> transferência do potencial construtivo de imóveis tombados que sejam reabilitados</p> <p><b>Operação Urbana Águia Branca:</b> transferência do potencial construtivo de imóveis localizados em 28-200 e tombados</p>
Período 2001-2004	<p>PMSP: recuperar áreas degradadas e edifícios privados e públicos / preocupar-se com patrimônio banal e com relação entre patrimônio e habitação, inclusive imóveis ocupados por população de baixa renda nos PRH / resgatar, valorizar e incentivar preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano / consolidar identidade do centro metropolitano (PDE)</p> <p>AVC: contribuir para efeitos de alavancas do Pólo Luz, recuperando seu entorno com ações públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PMSP - obras executadas com recursos municipais; Galeria Olido (uso cultural); Corredor Cultural Xavier de Toledo;</li> <li>■ Programa Ação Centro: conjunto de intervenções; restauro e modernização de edifícios históricos.</li> <li>■ Governo do Estado: restauro da Estação da Luz para instalação do Museu da Língua Portuguesa (parceria da iniciativa privada)</li> <li>■ Assinatura do Programa Monumental (com recursos BID, articulação com Governo do Estado e Município)</li> </ul>	<p><b>Proposta de alteração da Lei Fachadas:</b> enfoque no uso habitacional</p> <p><b>PDE:</b> criação das ZEPEC (o proprietário de imóveis classificados como ZEPEC pode transferir potencial construtivo para outros imóveis não protegidos)</p>
Tema: Gestão e zeladoria urbana	Período	Objetivos e propostas dos diferentes atores	Programas criados e ações desenvolvidas
Período 1993-2000	PMSP (PROCENTRO) e AVC: incentivar parcerias público e privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PMSP - PROCENTRO: criação da Comissão Executiva envolvendo atores governamentais e da sociedade civil, principalmente iniciativa privada</li> <li>■ AVC: Programa Ação Local (zeladoria urbana); articulação da sociedade civil: estruturação por ruas e/ou praças</li> </ul>	
Período 2001-2004	<p>PMSP: articular estratégias de ações entre poder público e todos os segmentos da sociedade civil para uma reabilitação integrada do Centro; manter população de baixa renda; parcerias com iniciativa privada / gestão urbana integrada e participativa, melhoria da infra-estrutura; da qualidade de vida; revalorização de espaços públicos privados</p> <p>Setor Popular: participação popular nas instâncias públicas, na definição das políticas e no acompanhamento dos investimentos e serviços públicos na região; constituir um fórum de participação mais amplo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ PMSP: Agência de Desenvolvimento, Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico da Região Central</li> <li>■ Comitê de Reabilitação do PRH- Comissão de Moradias de Cortiços e de Moradia do PRH; Fórum de Entidades do PRH</li> </ul>	<p><b>PMSP (Programa Morar no Centro):</b> Decreto de instituição do Comitê de Reabilitação do PRH</p>

Tema: Produção habitacional pública e privada			Instrumentos legais
Período	Objetivos e propostas dos diferentes atores	Programas criados e ações desenvolvidas	Instrumentos legais
Período 1989-1992	PMSP: melhorar condições de habitabilidade dos imóveis enorticados, manter a população de baixa renda moradora no centro	■ PMSP: Sub Programa de intervenção em Cortiços (execução de dois empreendimentos em mutirão: Casarão-Ceilo Garcia e Madre de Deus).	Proposta de criação de ZEIS em áreas de concentração de cortiços: PD/1991 (não aprovado) Decreto de HIS - prevendo construções no centro; Lei Moura: define parâmetros de habitabilidade de habitações coletivas.
Período 1993-2000	Governo do Estado: atuar nos cortiços.  Setor Popular: elaborar política habitacional para a área central, questionam a não continuidade dos programas da gestão anterior / propostas para os governos municipal, estadual e CEF de HIS no centro mediante reforma de imóveis vazios  AVC: adensar bairros centrais; estimular uso residencial; produção privada e linhas de financiamento para renda média; incentivos à reciclagem de imóveis para uso habitacional; parcerias público privada para projetos de reurbanização com produção de moradia.	■ Governo do Estado: PAC BID - Pró-Lar Atuação em Cortiços: início das discussões e implementação (muitão Pirineus)  ■ Setor Popular: ocupações de edifícios vazios, e tentativa de implementação de programas junto ao município - reforma e adaptação ao uso habitacional de interesse social (exemplo: Prédio INSS da Av. 9 de Julho)	Operação Urbana Centro: estímulo ao uso residencial - isenção de outorga onerosa
Período 2001-2004	PMSP: melhorar condições de vida dos moradores do centro; evitar processo de expulsão da população de baixa renda; reponer e gerar diversidade sócio-econômica; incentivar produção privada de HIS; facilitar aquisição pública de imóveis para produção de HIS; melhorar condições de habitabilidade dos cortiços.  Setor Popular: continuam propostas anteriores e reivindican por atendimento das demandas de baixa renda (diversos movimentos); apoio à locação social; proposta de programa de caráter integrado ("morar perto"), incluído pelo governo municipal no Programa PRH.  Setor Empresarial: trazer uso habitacional de volta; valorizar patrimônio público e privado / produção de unidades para renda média através de reabilitação e reforma / "não se leve produzir apenas habitação social, pois dificultaria a vindas de outras faixas de renda".	■ PMSP: Criação do Conselho Municipal de Habitação; Programa Morar no Centro (vários tipos de atendimento e intervenção) - Locação Social, Bolsa Aluguel, PRH, Programa de Intervenção em Cortiços; Convenio com a CAIXA para implantação do PAR no centro; Inclusão de HIS no financiamento do Programa Ação Centro – BID; articulação com o Governo Federal para obtenção de recursos para HIS; ■ Governo do Estado: Continuidade do PAC-BID ■ Setor Empresarial: Alguns edifícios recuperados para habitação.	PMSP (PDE) - regulamentação de instrumentos do Estatuto da Cidade; Instituição das ZEIS 3 - obrigatoriedade de construção de HIS e flexibilização do CA; Lei de Isenção de ISS para serviços de setor da construção civil de HIS. Lei de Remissão da Dívida: permite aquisição pelo poder público de imóveis com dívida tributária que sejam destinados a HIS; Lei de Dação em Pagamento: permite proprietários com obrigações tributárias negociar o próprio imóvel com o poder público.
Tema: Melhoria da acessibilidade			Instrumentos legais
Período	Objetivos e propostas dos diferentes atores	Programas criados e ações desenvolvidas	Instrumentos legais
Período 1993-2000	AVC: melhorar condições de acesso, circulação e estacionamento de veículos particulares para atrair atividades econômicas e culturais; ampliar e permitir acesso de veículo nas vias de transito setelivo; melhorar integração dos diversos modos de transporte coletivo, aumentar número de vagas.	■ Governo do Estado - PTIU: início das obras do Integracão Centro: ligação com a futura linha 4 do metrô	OU Centro: estímulo à constituição de garagens; área de garagem não é computável no cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA)
Período 2001-2004	PMSP: agilizar transporte público; diminuir do número de pessoas que fazem conexões, melhorar qualidade ambiental  AVC: "irigar" feições urbanas degradados; melhorar micro-acessibilidade; articular terminais de transporte; implantação de sistema circular de bondes; restabelecer trânsito local no Anhangabaú; revisão do sistema de "calcadas".	■ PMSP - SPT Trans: Sistema de Transporte Integrado / Corredores de ônibus ■ Governo do Estado - PTIU: início das obras da Linha 4 do Metrô, parte do projeto Integracão Centro	

### 1.3. Os instrumentos de atração e seus resultados diretos

Como vimos no quadro anterior, o conjunto de instrumentos que incide na área central foi resultado das demandas dos atores, expressadas em seus discursos, em períodos determinados. Embora houvesse críticas quanto à timidez da atuação pública, o centro tem sido objeto de intervenções e programas diversos (etc.) que deveriam potencializar o interesse de investidores privados.

Esses instrumentos continham benefícios que pretendiam atrair investidores privados para essas áreas, seja com o objetivo de obter recursos para as obras programadas (OU Anhangabaú e OU Água Branca) ou pelo interesse municipal na implantação de um determinado padrão de uso ou de arquitetura (OU Centro e ZEIS-3).

Em todos esses casos, o atrativo principal dos instrumentos é a possibilidade de utilizar **coeficientes superiores aos vigentes**

<sup>98</sup> ou ainda de não pagar por eles.

No caso da OU Centro (1997), a concessão de **coeficientes de aproveitamento** (CA) superiores aos permitidos pela Lei de Zoneamento, conforme categoria de uso, faz-se mediante pagamento de contrapartida financeira<sup>99</sup> , mas com vários mecanismos de redução ou isenção.

Além da oferta “bonificada” de CA para os usos considerados mais adequados para o centro, três outros mecanismos da OU Centro trabalham com a oferta de maior potencial construtivo no terreno:

- a) Benefício ao remembramento de lotes - empreendimentos formados pelo remembramento de 3 ou mais lotes, já existentes que atinjam o mínimo de 1.000 m<sup>2</sup>, terão direito à uma área construída adicional autorizada, livre de contrapartida financeira, correspondente a 10% da área do terreno resultante por lote remembrado até o limite máximo de 100%.
- b) Possibilidade de permanência de coeficientes anteriores do zoneamento em caso de demolição - garante ao proprietário de edificação regularmente existente e que venha a ser demolida para a implantação de uma nova construção, o direito de utilização da taxa de ocupação e do coeficiente de aproveitamento do edifício demolido, quando maiores que aqueles fixados na Legislação de Uso e Ocupação do Solo vigente e nesta Lei.
- c) As áreas utilizadas para atividades culturais, educacionais e coletivas em geral não serão computadas no cálculo do coeficiente de aproveitamento, além de dispensadas as exigências de estacionamento para veículos, mesmo que conjugadas a outras categorias de uso.

Nos casos da OU Anhangabaú (1991) e OU Água Branca (1995), as contrapartidas financeiras aos coeficientes adicionais concedidos são essenciais para financiar um conjunto de intervenções definidas. A primeira permitiu também a regularização de áreas (geralmente andares inteiros) construídas irregularmente no centro<sup>100</sup>.

Já nas ZEIS-3 – aprovada no âmbito do Plano Diretor Estratégico de 2002 - a possibilidade de não pagar a outorga onerosa entre o coeficiente básico de 2,0 e o máximo de 4,0 (definidos pelo novo), pretende ser um benefício para contrabalançar a exigência de um percentual de HIS obrigatório no empreendimento<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> É importante lembrar que os CA vigentes nos distritos da Sé e República sempre foram os maiores da cidade.

<sup>99</sup> A contrapartida não poderá ser inferior a: 100% do valor econômico atribuído ao benefício concedido, no caso de regularização de construções, reformas ou ampliações; 50% do valor econômico atribuído ao benefício concedido, nos demais casos. Os valores econômicos terão como base de cálculos os valores de mercado de terreno e serão definidos a partir de avaliações feitas por avaliadores independentes, que serão referendadas pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística – CNLU. Atualmente a CNLU foi substituída pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU (DM 43.230/2003).

A fim de atrair o interesse inicial dos empreendedores privados, numa área denominada Área de Especial Interesse, delimitada dentro do perímetro da OUC, as propostas ficam dispensadas do pagamento de contrapartida financeira. Validade: 3 primeiros anos de vigência da OUC. Tal isenção sofrerá redução anual gradativa de 20% nos anos subseqüentes ao terceiro ano de vigência desta Lei, passando a 80% do valor da contrapartida financeira no quarto ano, 60% no quinto, 40% no sexto, 20% no sétimo, até ser definitivamente extinta no sétimo ano.

<sup>100</sup> O caso mais importante foi o da Bolsa de Valores de São Paulo, que regularizou 5.801,23 m<sup>2</sup>.

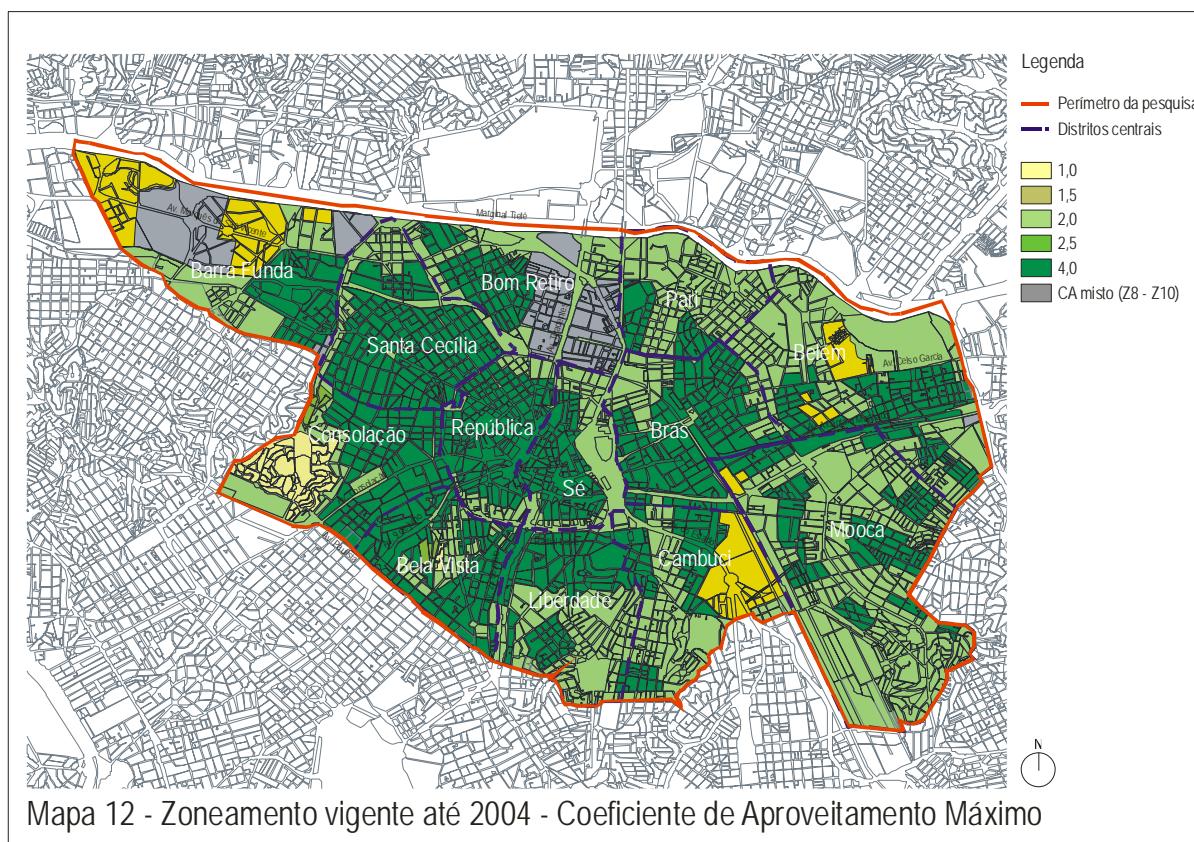
<sup>101</sup> O PDE definiu para ZEIS-3 o percentual mínimo de 50% para HIS, permitindo qualquer uso nos 50% restantes; os planos regionais alteraram essa regra, estabelecendo os percentuais obrigatórios de 40% de HIS, 40% de HMP, restando apenas 20% para outros usos.

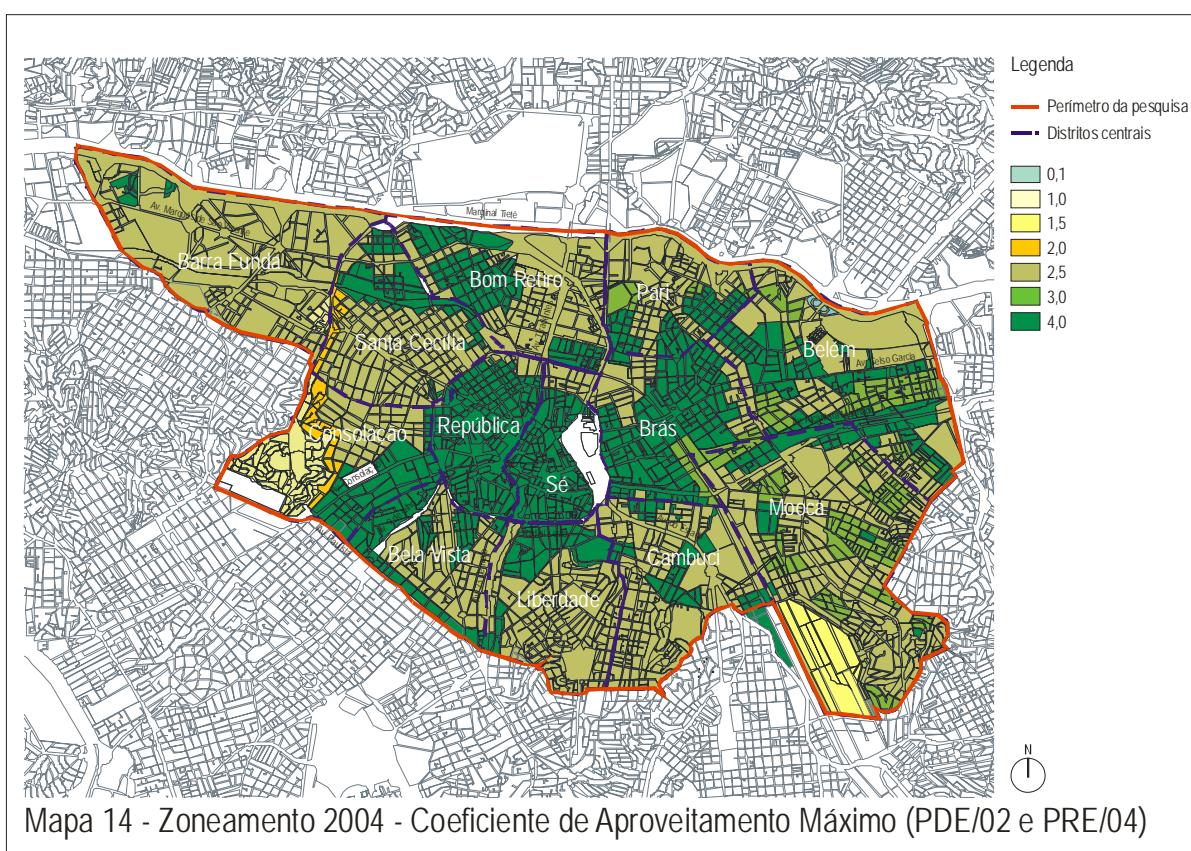
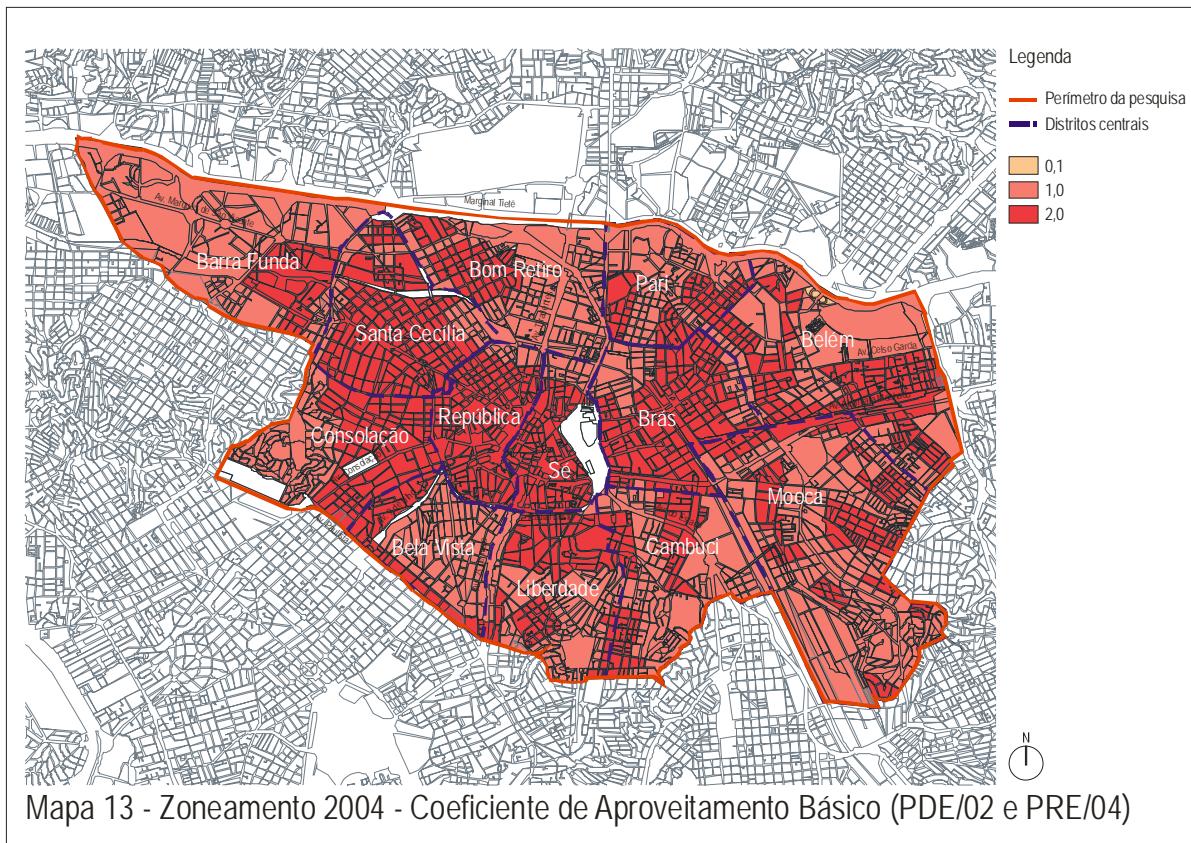
O segundo tipo de mecanismo para atrair empreendedores é a possibilidade de **transferência de potencial construtivo** de imóveis tombados que sejam reabilitados – que aparece na Operação Urbana Anhangabaú (1995), na Operação Urbana Água Branca (1995) e na Operação Urbana Centro (1997). Ele foi implementado num momento em que os empreendedores necessitavam de maiores coeficientes nas áreas de interesse do mercado (fora do centro) e já não podiam utilizar as *operações interligadas*, que tinham sido consideradas inconstitucionais. Várias solicitações de venda (proprietários que reabilitavam) e de compra (construtores) deram entrada na EMURB. Na OUC apenas 11 foram aprovadas (até 2006). Em 1999, este mecanismo foi objeto de contestação legal. Após a definição do instrumento *transferência de potencial construtivo* no Plano Diretor Estratégico, o mecanismo da OU Centro, muito mais complexo (pois depende de operação cruzada com vendedor) deixou de interessar os empreendedores imobiliários.

O terceiro tipo de incentivo é a **isenção ou redução de impostos**. Ele foi aplicado na chamada Lei de Fachadas (LM 12.350/97) – que permite a isenção de IPTU por 10 anos para imóveis tombados que tenham sido objeto de restauro e conservação das fachadas – e nos chamados “Incentivos Seletivos”, que permitem redução importante de tributos municipais para a instalação de determinados tipos de atividades na área central, geralmente vinculadas à reforma dos prédios onde se instalaram.

O balanço dos empreendimentos aprovados com base nesses instrumentos mostra que eles não conseguiram atrair um grande número de investidores, pelo menos até agora. Por que isso teria ocorrido?

Os itens seguintes refletem as opiniões dos diferentes atores (1.4.) e a de economistas que analisam os mercados imobiliários (1.5.).





Quadro 8 - Resultados cruzados: investimentos imobiliários e HIS aprovados e em análise no centro de São Paulo

	OU Anhangabaú (extinta)	OU Água Branca	OU Centro	Lei de Fachadas
Construção nova	1	8	2	0
Serviços e comércio	1	Centro comercial	4 Centro Empresarial Água Branca; Shopping Bourbon; Plaza Shopping; Prédio de serviço	1 Shopping Silvio Santos
Edifícios públicos / institucionais	-	-	-	1 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Residencial			4 Edifícios residenciais	
Edifícios públicos / institucionais	0	0	1	-
Edifícios privados	1	8	1	-
Reformas / Restauro	4	1	10	14
Serviços e comércio	4	Edifício de escritório; Shopping Light; Centro Comercial Mondial; Bank Boston	1 Colégio das Américas	7 Bolsa de Valores; Bolsa de Mercadorias e Futuros; Hotel Jaraguá; Hotel - Av. São João; Sede Sintetel; Edifício de serviços; Edifício de serviços
Edifícios públicos / institucionais	-	-	-	12 Shopping Light; Academia Bio Ritmo; Bolsa de Mercadorias e Futuros; Bolsa de Valores; Hotel Marian Palace; Casa da Bóia; Banco Sudameris; Banco Bradesco; BANESPA; ITAUSA; FINASA; CBI Esplanada
Residenciais	-	-	-	1 Fundação Carlos Chagas
Centro cultural	-	-	-	1 Edifício Louvre (300 ap)
Edifícios públicos/ institucionais	0	0	3	1 CCBB; Correios
Edifícios privados	4	1	7	14
Regularizações	2	0	2	0
Serviços e comércio	2	Bolsa de Valores; Bolsa de Mercadorias e Futuros*	1	Caixa Econômica Federal
Instituição pública	-	-	1	Tribunal Regional Eleitoral
Edifícios públicos	0	-	2	-
Edifícios privados	2	-	0	-
Em análise	0	8	5	24
	-	1 Metrô - permuta de áreas	1	Doação de área para praça
	-	1 UNESP - permuta de áreas	1	Reforma de bem tombado - Conjunto de uso misto
	-	5 Empreendimentos residenciais	1	Reforma de edifício comercial
	-	1 Empreendimento não residencial	1	Nova construção de edifício de uso misto
	-		1	Regularização de edificação comercial
Obras realizadas com receitas arrecadadas				
Melhoria viária e no espaço público	Xavier de Toledo, Restauro monumento e escultura V do Anhangabaú, Restauro conjunto escultórico da Pça Ramos de Azevedo, Escadaria Líbero Badaró, Escadaria Ld da Memória, Reforma museu Teatro Municipal, Reforma escada metálica Vd Sta Efigênia, placas Vd do Chá		Construção Via Nova, Passagem subterrânea, Av. Francisco Matarazzo, Drenagem córregos Sumaré e Água Preta (projeto básico e executivo)	Piso da Pça. Dom José Gaspar, Implantação do Corredor Cultural, Quadrilátero Piloto, Reurbanização da Pça. do Patriarca
Outros	-		Casa das Caldeiras, Concurso Bairro Novo	-

\* Bolsa de Mercadorias e Futuros inclui também reforma

\*\* Existe ainda uma cobrança pendente de R\$ 1.259.012,93 - processo Shopping Light

Fonte: Balanço OUA, s.d.; Balanço Lei de Fechadas - SEHAB, 2005; OUC – dados obtidos na Diretoria de Projetos e Intervenções Urbanas – DP, Gerência de Operações Urbanas – GOU, fev 2006.

## 1.4. O que pensam os atores

### 1.4.1 Resultados das Entrevistas

Como subsídio para construção da análise sobre os resultados dos instrumentos, foram realizadas reuniões com alguns atores<sup>102</sup> envolvidos nos planos e iniciativas relativos ao centro. As percepções e análises levantadas nestas reuniões foram organizadas em nove blocos de questões.

#### a) Demandas, interesse e carência por habitação na área central de São Paulo

Segundo Cláudio Bernardes (SECOVI) existe demanda no centro para pagar até R\$ 1.800/m<sup>2</sup>, embora o mercado almeje atingir grupos de maior poder aquisitivo, chegando a níveis como R\$ 2.500/m<sup>2</sup>. Na sua opinião, há um público específico formado por pessoas "transitórias" (que passam só a semana para trabalhar, p.ex). Não é só uma questão de capacidade de pagamento, mas de interesse: hoje as pessoas só vão para o centro (menos desejado) se o preço for muito atrativo.

José D'Avila Pompéia (da BIRJ) considera que R\$ 1.800/m<sup>2</sup> ainda é alto para quem se interessa pelo centro e que se poderia produzir por menos.

Já segundo representantes de escritórios que assessoram tecnicamente os movimentos sociais para moradia (assessorias) e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, concentra-se nas regiões centrais uma "demanda" relevante de famílias com faixa de renda entre 1 e 3 salários mínimos (catadores de papel, moradores de cortiços) ainda não atendida pelos financiamentos habitacionais

#### b) Valores de terrenos e edifícios para reformar

Os terrenos vazios são muito caros para fazer empreendimentos para vender por menos de R\$ 2.500/m<sup>2</sup>, mesmo com *coeficiente de aproveitamento* (CA) bonificado. A reforma de prédios é mais viável. Os valores de oferta começam altos, mas na transação vão baixando e o construtor só compra se a conta fechar, em relação a seus outros gastos e taxa de lucro esperada. Bernardes encontrou ofertas de prédios com valores menores que os venais. Ainda para o empreendedor, o custo do terreno não é o fator mais importante, equivale a 20% do preço total no centro, e a construção tem o mesmo preço no centro ou em Moema.

Segundo todos os avaliadores entrevistados, os valores dos terrenos são muito mais altos que dos andares superiores; chega a 7 vezes mais, segundo D'Avila. Isso porque a atividade comercial é muito importante. O resultado é que os proprietários não se importam de deixar os andares superiores vazios.

Segundo a União dos Movimentos de Moradia (UMM) e assessorias – baseando-se nas tentativas de viabilizar a reforma de prédios no programa PAR – houve um aumento dos valores imobiliários dos prédios vazios para serem reformados e destinados à HIS (1997-2005), além do que as negociações são complicadas e longas e nem sempre têm sucesso.

A questão de avaliação no centro é complexa, por escassez de negócios. Isso inviabiliza ou dificulta a atuação pública, especialmente se a discussão vai para o Judiciário. Segundo D'Ávila Pompéia, a melhor forma de avaliar o imóvel é por comparação direta: ver por quanto os imóveis semelhantes foram vendidos. No entanto, costuma-se utilizar a capacidade construtiva do imóvel: a avaliação em Z5 (alto coeficiente de aproveitamento) no centro tem sido feita com base em valores da Paulista, por falta de referências no entorno. Por outro lado – segundo as assessorias – a Caixa não leva em consideração a ZEIS (obrigação de fazer HIS) na hora de avaliar um prédio.

Comentou-se também que o valor venal alto estaria dificultando os negócios, "pois é a primeira referência para o vendedor" (Alessandra Vieira). E muitas negociações são dificultadas por conta do ITBI, especialmente quando se vende por valor menor que o venal. No entanto, segundo Eduardo Rottmann, o levantamento da Nova Luz revela que os valores de terrenos estão muito próximos da PGV (Planta Genérica de Valores).

Seria importante montar um "fórum" sobre essa questão, para não inviabilizar os negócios públicos ou privados (Pompéia apontou o exemplo de comitê com objetivos semelhantes para o Rodoanel)

---

<sup>102</sup> A identificação completa dos entrevistados aparece na Apresentação deste relatório.

Para Barbara, a degradação da cidade advém da perda de valores dos imóveis. O mote para o centro deve ser: recuperar o valor imobiliário e não gerar valorização imobiliária. Este consultor também enfatizou que, para se observar com precisão a dinâmica imobiliária do centro, mais importante que verificar a valorização, é verificar se houve atividade imobiliária.

c) Financiamentos habitacionais

Todos os atores entrevistados convergem na opinião de que a relação com a CAIXA é muito complicada. Entre os empreendedores, a opção por fazer com recursos próprios acaba prevalecendo. Já a construção de HIS vai ficando descoberta.

Segundo os avaliadores, de 2003 para cá, os bancos novos, tipo Santander e HSBC, – “que não têm a memória ruim do financiamento habitacional” – estão entrando agressivamente nesse mercado. Para HIS e HMP, o modelo de sucesso atual é o de empreendedores como a Tenda Imobiliária.

Segundo os avaliadores, os empreendedores têm medo de arriscar no centro, só arriscam se o poder público entrar. Dizem também que as construtoras nos anos 90 viraram agentes financeiros, e os empreendedores têm atuado como banqueiros: ganham na margem e não no volume.

Os movimentos sociais pela moradia identificam o centro com um lugar de conflitos constantes e de disputa de interesses e, especificamente para a questão habitacional, evidenciam as dificuldades do poder público pensar uma política habitacional de massa: falta de orçamento municipal, de recursos federais e de modalidades de financiamento adequadas para atender as famílias de mais baixa renda que já trabalham na área central.

d) Perfil dos proprietários

Segundo os avaliadores, há muitos imóveis para vender no centro, mas o perfil do vendedor é muito variado, e no geral mais emocional e conservador. Observa-se que os proprietários só vendem em função de problemas financeiros, caso contrário preferem esperar na expectativa de poder ganhar mais, sem enxergar a possibilidade de que o imóvel pode desvalorizar, ou de que poderiam investir o próprio patrimônio em frentes mais rentáveis. Existem também os que “amealham”, não querendo vender em nenhuma hipótese. Conforme resume o arq. José Eduardo Lefevre, os proprietários do centro seguem lógicas patrimoniais não modernas.

Há também situações de propriedade complicadas – como as propriedades familiares – ou com restrições legais para a negociação – como os inventários. Finalmente, a existência de muitas dívidas de IPTU é um outro aspecto que interfere na lógica/dinâmica dos investidores e promotores públicos, engessando as atividades imobiliárias (vários entrevistados).

e) Expectativa dos empreendedores em relação às ações paralelas do poder público

Segundo Bartalini (EMURB), os empreendedores sempre falam que os espaços públicos devem melhorar, mas nada ocorreu onde melhorou (a reforma do Vale do Anhangabaú, por exemplo).

Todos os entrevistados têm como expectativa que o poder público tome a iniciativa de investir pesado no centro, entretanto, são bastante diversos os tipos de empreendimentos e ações esperados. Os empresários esperam a realização de grandes demolições e implantação de um “centro de germinação” (ou contaminação) para valorizar a região e atrair população com maior poder aquisitivo. Ações pontuais, como limpeza, por exemplo, não adiantam (C. Bernardes).

Para D'Ávila Pompéia, o poder público tem que fazer um empreendimento “balão de ensaio” para encorajar os empresários. Segundo Bárbara, é preciso um grande empreendimento para criar demanda – produzir muitas unidades habitacionais para trazer um grupo em massa. Neste aspecto específico, Bartalini discorda, lembrando que empreendimentos de massa não adiantam – vide ex. da COHAB (renda média superior) do Jânio Quadros no Brás, não atraiu outros empreendimentos e nem melhorou seu entorno.

Tanto Bartalini quanto L. A. Pompéia (EMBRAESP) propõem que se intervenha na coroa envoltória para “contaminar positivamente” o centro.

Alguns aspectos aparecem como problemas cruciais do centro hoje, que deveriam ser resolvidos pelo poder público a fim de atrair a iniciativa privada e viabilizar o aumento de densidade (habitacional e de escritórios): a falta de garagem e as más condições de acessibilidade viária, apontadas por J. D. Pompéia e Lefevre, a acessibilidade do pedestre comprometida com a presença dos camelôs nos calçadões; a deterioração urbanística e a sensação de insegurança, apontadas por Lefevre.

Baseado na experiência de elaboração do PRE da Mooca e da Sé, o Instituto Pólis também identifica no sistema viário da região central uma questão essencial. A SEMPLA orientava os técnicos das subprefeituras para definir uma estruturação de sistema viário hierarquizado de modo a subsidiar a aplicação dos instrumentos de controle urbanístico. Mas, na área central não funciona essa hierarquização, uma vez que o viário secundário e primário é utilizado da mesma forma devido à enorme afluência de automóveis e tráfego. No âmbito dos sistemas viários, os PREs Mooca e Sé reconfiram o que já estava posto pelo PDE, pois o tempo à disposição não era suficiente para começar uma re-discussão aprofundada (necessária) sem subsídio técnico da SEMPLA. Essa discussão, na avaliação dos técnicos do Instituto Pólis, teria sido estratégica para regulamentar o uso e ocupação da cidade em função da incomodidade, com maior possibilidade de restrições de uso e teria subsidiado também uma melhor reflexão sobre os coeficientes e parâmetros de ocupação. Esses parâmetros já estavam definidos no PDE, não entraram em pauta nas discussões do PREs e foram assumidos a partir das colocações elaboradas na revisão da Lei de Zoneamento.

f) Expectativas dos movimentos sociais em relação às ações do poder público

Para os movimentos de moradia e assessorias técnicas, falta uma estratégia do poder público para a região central. É necessário se pensar numa real gestão pública para a utilização dos instrumentos urbanísticos, tendo em vista que as negociações dos imóveis vazios são complicadas, mesmo com instrumentos e leis aprovadas que disciplinam a utilização de edificações sub-utilizadas.

g) Funcionalidade dos instrumentos

▪ Operações Urbanas (OU)

Embora a OU Centro tivesse como objetivo criar uma situação favorável para os investidores a fim de atraí-los para o centro – e para isto passou-se a permitir CAs altíssimos, quase não havia restrição de aproveitamento do solo (Lefevre) – quase todos os entrevistados concordam que benefícios como o CA mais alto não estimulam os investimentos no centro.

Lefevre relata que a idéia de se oferecer o aumento de CA veio de um erro de interpretação dos técnicos, ao acreditar que o coeficiente 4 oferecido pelo zoneamento, muito menor que o CA 7 construído, poderia estar inibindo a utilização de terrenos vazios e a verticalização. Entretanto, a idéia de que havia uma grande demanda reprimida pela área central foi desmontada pela OU Anhangabaú (OUA), na qual grande parte da arrecadação proveio das regularizações.

Na opinião de Marcelo Bernardini, as OU foram criadas por motivos políticos, para favorecer atores específicos. Ex: OUA – para regularizar a área da Bolsa de Valores; OUAB – Empreendimento da Cyrella (terreno Matarazzo), que ficou fora das Operações Interligadas (OI) –; Faria Lima – tinha toda uma demanda estocada esperando. Segundo Lefevre, a OU Faria Lima, “menina dos olhos da gestão Maluf”, foi reforçada com investimento público na extensão da avenida e adesão voluntária dos investidores privados. Os projetos urbanísticos de melhoria da qualidade ambiental foram abandonados, prevalecendo o caráter arrecadatório da operação. Esta operação atraiu grandes investidores, criando uma concorrência desleal com o OUC que não tinha o interesse do mercado.

Segundo Bernardini, as OU atuais foram contaminadas pelas OI, deixaram de ser para recuperação de áreas e viraram operações imobiliárias. Já Bartalini discorda, reconhecendo o caráter das OU como instrumento para induzir melhorias e não arrecadação.

Segundo Barbara, toda OU tem que ter um grande mote, na maioria das vezes viário, para criar melhorias e cobrar a contribuição. Só a OUC é diferente; seu mote é a recuperação de valor imobiliário e a utilização do solo urbano.

Bartalini defendeu que a OUC, como ação do poder público no centro, teve êxitos: possibilitou a permanência da Bolsa de Valores e do Tribunal de Justiça, permitiu a reforma dos Correios, viabilizou a ida do SESC 24 de maio, do Shopping Light,

e recentemente, a construção do Tribunal de Contas do município. Ele acha que as instituições foram grandes usuárias e beneficiárias das operações urbanas.

Em relação ao fraco desempenho da OU Água Branca, Barbara e Bernardini salientam a existência de problemas fundiários – glebas grandes demais – por isso, em volta do perímetro da operação, há empreendimentos e dentro dele não. A gleba da Telefônica é o nó da OUAB. Assim que investirem lá, a OU vai para frente.

Segundo Lefevre, o PDE 2002 diluiu os mecanismos das OU para toda a cidade e, com isso, diluiu seu potencial. As leis de anistia também enfraqueceram as OU, já que a possibilidade de arrecadação com a regularização das edificações perdeu peso.

- **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**

Segundo técnicos do Instituto Pólis, as áreas a serem destinadas para ZEIS 3 eram reivindicadas claramente pelos representantes dos movimentos, mas havia a preocupação de que não virassem guetos. O movimento propunha que fossem demarcadas ZEIS também nas áreas mais valorizadas. Explicitava-se um conflito claro pelo acesso à terra e as localizações mais valorizadas.

Segundo os avaliadores, o mercado aceitaria HIS, mas escondida, segregada – há o estigma das habitações populares. Novamente, o empreendedor só arrisca se o poder público entrar.

Segundo Barbara, a ZEIS ficou “micada” depois que se estabeleceu obrigatoriedade de HIS e HMP – o mercado não quer misturar usos.

Nas fases de discussão na Câmara Municipal do PDE municipal, registrou-se a presença dos empresários manifestando seu interesse em retirar as ZEIS 3 das regiões centrais (ex-vereador Nabil Bounduki, arq. Ângela Amaral).

- **Incentivos Seletivos**

Segundo Eduardo Rottmann, para os empreendedores o desconto de IPTU ou ISS “não faz nem cócegas”, além de ser repassado com a venda do imóvel.

- **Zoneamento**

Um aspecto de consenso entre os grupos entrevistados é que a nova lei de zoneamento complicou tudo – ninguém entende mais nada.

Segundo Bernardes, as restrições de CA atrapalham e geram debandadas de empreendedores para outros municípios. Segundo Barbara, a fórmula de cálculo do valor da outorga onerosa definida pelo PDE/02 resulta num valor mais caro do que o de terreno, já que no centro, os valores de mercado são menores que os venais.

Nas discussões do PDE, notaram-se vários tipos de conflitos: entre os moradores e os usuários do centro; entre grupos de moradores de classe média e de baixa renda (cortiços); entre a função residencial e a comercial.

Foram apontadas algumas contradições básicas também no processo de elaboração dos PRE:

- sua elaboração iniciou-se sem ter sido discutida e aprovada a lei de zoneamento para a cidade (Instituto Pólis);
- faltou um marco geral para a cidade de uso e ocupação do solo, com parâmetros claros que pudessem orientar as discussões para os planos regionais (Instituto Pólis)
- os critérios para delimitação da operação urbana consorciada ficaram soltos e de consequência, as propostas dos instrumentos não ficaram consistentes, comprometendo também o trabalho nos PRE (Instituto Pólis).
- faltou tempo nas fases de discussões para poder estruturar com maior coerência o conceito de ZEIS em relação à cidade. Não necessariamente as ZEIS 3 tinham que ser delimitadas nos 13 distritos da região central (Nabil, Ângela).

A revisão da lei de zoneamento aconteceu paralelamente ao processo de elaboração dos PRE e de forma implícita. Essa contradição é claramente verificada nos diferentes coeficientes relevados em áreas contíguas da cidade (Instituto Pólis).

Teria sido importante e relevante para o território da Sub-Sé, uma proposta de "mix" de uso, com percentagens que pudessem responder aos critérios de incomodidade entre uso residencial e comercial associados ao controle dos geradores de trânsito (Instituto Pólis).

Tudo isso resulta numa difícil leitura do território urbano por todos os setores que atuam na região central.

**h) Grau de informação sobre os instrumentos**

A falta de conhecimento da legislação também foi consenso.

Para os movimentos sociais, o desconhecimento afeta a possibilidade de usar os instrumentos para garantir a função social da propriedade.

Do lado dos proprietários, segundo os avaliadores, eles desconhecem os instrumentos que podem incidir sobre seu patrimônio; muitos não sabem que podem usar a Lei de Fachadas (segundo Mirthes Baffi), ou que seu imóvel está numa área de OU, conforme exemplos citados por Rottman e D. Pompéia.

Na reunião com profissionais da EMBRAESP, foi possível verificar a relativa falta de informações precisas sobre o instrumento das ZEIS e as suas modalidades para viabilização de empreendimentos habitacionais.

**i) Gestão dos instrumentos**

Em relação às operações urbanas, Bartalini chamou a atenção para a sua gestão como problema principal, e não para o instrumento em si: o investimento dos recursos arrecadados é direcionado para interesses específicos, que muitas vezes estão dentro do próprio conselho gestor (ex. na OU Faria Lima – não se construiu até hoje o percentual de HIS; na OU Águas Espaiadas - o dinheiro está indo para a ponte prevista).

Em relação às ZEIS, houve, na época de sua elaboração no PDE, uma proposta de se informar aos proprietários de imóveis localizados em ZEIS sobre o instrumento, através de nota impressa no carnê de IPTU. Esta medida, não aprovada, poderia ser um caminho bastante eficiente para divulgação dos novos instrumentos do PDE (Nabil Bonduki, Ângela Amaral).

Há pouca articulação e integração de objetivos e ações entre as secretarias municipais e os diversos níveis governamentais para facilitar a aplicação e gestão dos instrumentos (Nabil, Ângela) (Instituto Pólis).

Em relação à aprovação dos empreendimentos de HIS, segundo a experiência das assessorias técnicas, existem dinâmicas não controláveis onde se evidencia a existência de micro-poderes nas mãos de funcionários que podem paralisar operações inteiras.

Por último, em relação aos processos participativos para os PRE, registrou-se a falta de promoção de debates temáticos aprofundados (conceitos de subutilizados, etc). Ao longo desses processos ocorriam sobreposições entre as propostas elaboradas com o conjunto dos atores da sociedade civil e aquelas discutidas e desenhadas nas instâncias de governo.

#### **1.4.2. Associação Viva o Centro: principais pontos defendidos para reabilitação do centro**

Apesar de não ter sido feita entrevista com os dirigentes da Associação Viva o Centro (AVC), podemos destacar alguns de seus posicionamentos sobre o processo de recuperação da área central de São Paulo a partir de leituras de Revistas URBS dos últimos 5 anos.

Como participante ativa na formatação da Operação Urbana Centro e da Lei de Fachadas, a associação tem defendido constantemente que o tipo de empreendimentos e de usos que esses instrumentos pretendem atrair para o centro só virão quando houver mudanças radicais no ambiente da região. Segundo a AVC, essas mudanças dependem essencialmente de ações de zeladoria, que poderiam impedir a presença de ambulantes e moradores de rua, melhorar o padrão de limpeza e aumentar a segurança. Em seus boletins e na revista URBS, a Associação tem criticado o poder público sistematicamente, por não zelar pelo ambiente urbano e, consequentemente, não cumprir com seu papel administrativo. Segundo ela, a iniciativa privada estaria disposta a mobilizar recursos na região, mas falta a contrapartida do governo na gestão local. A fim de articular a iniciativa privada em torno da zeladoria da região, a AVC criou, em 1995, o *Programa de Ações Locais*,

organizado por microrregiões (ruas, praças). Para tentar resolver problemas como a permanência de moradores de rua nas calçadas e portas de estabelecimentos comerciais, as Ações Locais propõem soluções como a instalação de postos policiais 24 horas em praças. A AVC também vem defendendo a retirada dos camelôs das calçadas e dos calçadões como uma das condições para que certas atividades econômicas, como o turismo, o lazer e o comércio e os serviços, sejam realmente alavancados na região. Em trecho da reportagem *"Economia informal: a perversa cadeia gerada pelos camelôs"* (URBS nº 36, 2005), o presidente da diretoria executiva da Associação Viva o Centro, Marco Antonio Ramos de Almeida, considera que o comércio informal prejudica a dinamização de outras atividades (formais) no centro, por causar um clima de caos urbano e insegurança que *"penaliza cerca de 2 milhões de pessoas que vêm ao Centro diariamente, além de atrapalhar o turismo na região"*. Para solucionar o problema, a AVC propõe que a Prefeitura proíba totalmente o comércio informal de rua e adquira terrenos ou galpões para abrigar os camelôs em centros populares de compras.

A AVC também defende sistematicamente a abertura dos calçadões e o aumento do número de garagens como caminhos para melhorar a acessibilidade por automóvel ao centro, e, consequentemente, a atração de investimentos privados. As restrições ao acesso de veículos são apontadas como motivo para que muitas empresas abandonassem a região.



# Capítulo II

## Os instrumentos e o território central

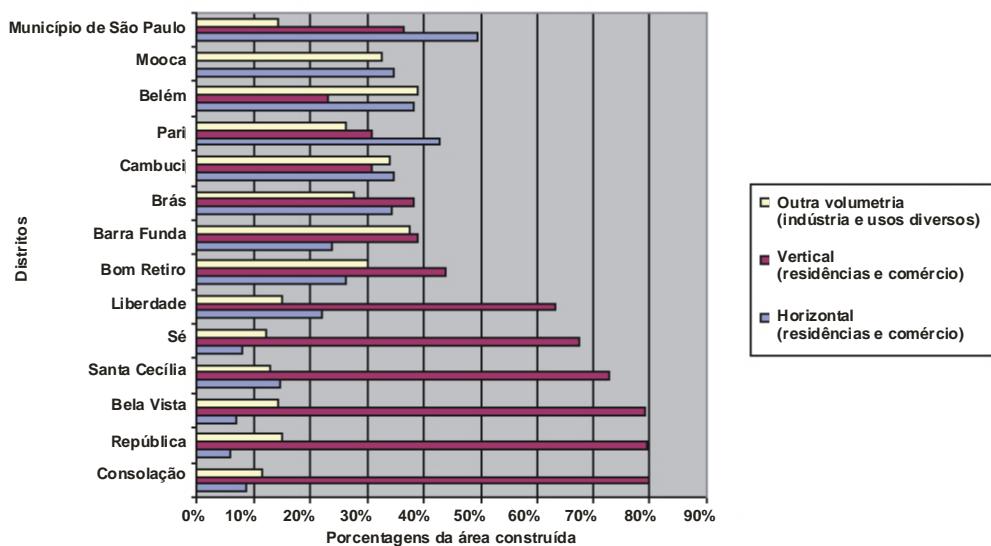
Os instrumentos urbanísticos definidos para o centro se aplicam num território condicionado pela sua ocupação (forma como está parcelado e como estão ocupados os lotes); pelo uso do espaço público e dos lotes (atual e tendências), pelo sistema viário (e sua utilização); assim como pelo conjunto das normas legais incidentes sobre o espaço privado e público.

Se considerarmos o território formado pelos 13 distritos, vamos encontrar importantes diferenças do ponto de vista da paisagem urbana e da dinâmica imobiliária. De qualquer modo, podemos dividir nossa área de estudo em três grandes compartimentos<sup>103</sup>:

- Distritos do núcleo histórico ("centro velho" e "centro novo") com alta concentração de atividades econômicas e serviços públicos, alta densidade construtiva, forte ocorrência de edifícios residenciais e comerciais vazios, tendo sido objeto de investimentos importantes na reabilitação nos últimos dez anos (especialmente distritos da Sé e República)
- Distritos de baixa densidade construtiva, formados principalmente por edificações horizontais e instalações industriais abandonadas, com centros de bairro dinâmicos e mudança de usos das moradias (Brás, Pari, Cambuci, Bom Retiro, Barra Funda, Mooca, Belém e parte da Liberdade). Entre eles, o distrito da Mooca se diferencia por apresentar um processo de verticalização relativamente importante nos últimos anos.
- Distritos com bastante verticalização, que apresentam alguns setores degradados e outros com forte dinamismo imobiliário, por influência da Avenida Paulista (Bela Vista, Santa Cecília, parte da Liberdade, Consolação).

Os dados registrados no Cadastro Predial de Conservação e Limpeza, cuja base são informações que a Secretaria de Finanças do município utiliza para a cobrança do IPTU, nos permitem verificar algumas dessas observações e desenvolver análises importantes sobre o uso e a ocupação do solo na cidade. Para as análises deste e dos próximos capítulos, utilizamos a agregação dos usos em 15 grupos, realizada pela Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA.

Gráfico 3 - Distribuição da área construída dos distritos centrais segundo tipologia construtiva (2004)



Fonte: SEMPLA / TPCL 1991, 2000, 2004.

<sup>103</sup> Discussões realizadas na SEHAB por ocasião da montagem do Programa Reconstruir o Centro no qual participou a arquiteta Sarah Feldman: PMSP/SEHAB, 2001.

No gráfico acima, pode-se ver como as construções verticalizadas representam percentagens importantes dos distritos de Consolação, República e Bela Vista (mais de 79%) assim com da Sé e Santa Cecília.

Na tabela seguinte, utilizamos os dados do TPCL e a classificação de usos da SEMPLA (quinze tipos) para conhecer os usos predominantes dos lotes nos setores centrais e compará-los com o que ocorre no conjunto da cidade.

É possível verificar que o uso "comércio e serviços vertical" ocupa 37% da área de terrenos do setor A (núcleo histórico), enquanto que "comércio e serviço horizontal" correspondem a quase 21% daquela área; o uso residencial vertical não chega a 9,9% dos terrenos, seguido dos usos especiais (hotéis, hospitais, etc), com 9,4%.

Já no setor B (distritos de baixa densidade), os usos predominantes são o "comércio e serviço horizontal" (quase 22%) e o industrial (14,6%), aparecendo em terceiro lugar o residencial horizontal de médio padrão (11,4%); os usos coletivos (cinemas, clubes, etc), de armazéns e garagens, assim como os especiais (hotéis, hospitais, etc) têm um peso razoável.

No setor C (o mais dinâmico do ponto de vista imobiliário), prevalecem os usos "comércio e serviço horizontal" (19,3%) e "residencial vertical médio padrão" (14,4%). No entanto, agrupando algumas das percentagens, percebemos que o uso residencial vertical de médio e alto padrão ocupa quase 22% e que o total do uso "comércio e serviços" (horizontal e vertical) ocupam quase 29% dos terrenos do Setor C.

No conjunto do município, grandes parcelas do município são ocupadas pelo uso residencial de baixo padrão (19,7%) e residencial de médio padrão (19%); em seguida aparecem os lotes vazios (15,7%) e o uso comércio/serviço horizontal (13,63%)

**Tabela 14 - Uso predominante dos lotes, por setor da área central**

Setor*	Setores da área central	Descrição do uso	Área terreno - lotes ocupados, segundo uso (ha)	% da área total de lotes do setor
Setor A	Sé, República	Comércio e Serviço Vertical	88,43	37,0%
		Comércio e Serviço Horizontal	50,00	20,9%
		Residencial Vertical Médio Padrão	23,59	9,9%
		Especial (Hotel, Hospital, Cartório, Etc.)	22,46	9,4%
		Garagens não-residenciais	13,38	5,6%
		Coletivo (Cinema, Teatro, Clube, Templo, Etc.)	13,37	5,6%
Setor B	Brás, Pari, Cambuci, Bom Retiro, Barra Funda, Mooca, Belém	Comércio e Serviço Horizontal	522,53	21,8%
		Industrial	348,70	14,6%
		Residencial Horizontal Médio Padrão	272,55	11,4%
		Coletivo (Cinema, Teatro, Clube, Templo, Etc.)	207,19	8,7%
		Armazéns e Depósitos	188,41	7,9%
		Especial (Hotel, Hospital, Cartório, Etc.)	164,72	6,9%
Setor C	Bela Vista, Sta Cecília, Liberdade, Consolação	Comércio e Serviço Horizontal	190,97	19,3%
		Residencial Vertical Médio Padrão	142,39	14,4%
		Comércio e Serviço Vertical	95,58	9,7%
		Especial (Hotel, Hospital, Cartório, Etc.)	88,29	8,9%
		Residencial Horizontal Médio Padrão	85,44	8,6%
		Residencial Vertical Alto Padrão	74,65	7,5%
MSP		Residencial Horizontal Baixo Padrão	11.830,37	19,7%
		Residencial Horizontal Médio Padrão	11.401,82	19,0%
		Terrenos Vagos	9.421,78	15,7%
		Comércio e Serviço Horizontal	8.187,84	13,6%
		Industrial	3.258,77	5,4%
		Residencial Horizontal Alto Padrão	2.882,35	4,8%

\* Classificação de uso é feita pela SEMPLA, a partir do agrupamento de usos básicos definidos pela Secretaria de Finanças do MSP  
Fonte dos dados básicos: TPCL 1991e 2004.

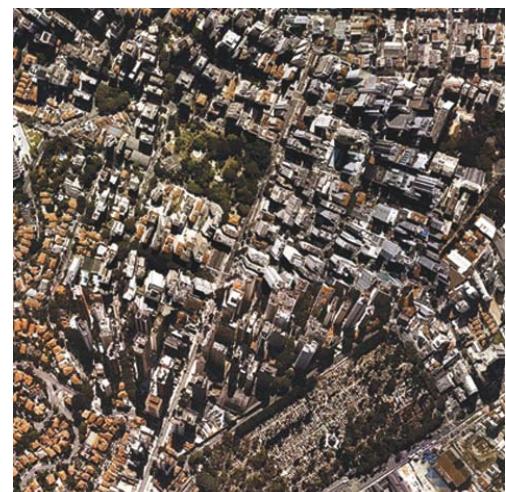
a) Sé / República



b) Barra Funda / Mooca



c) Consolação - Bela Vista / Consolação - Santa Cecília



## 2.1. A capacidade construtiva real do território (possibilidades e limites para novas construções)

Grande parte dos instrumentos instituídos na área central está baseada em benefícios para construir mais em terrenos vazios ou resultantes de demolição. A primeira coisa a notar é que a área mais central (onde se concentram os instrumentos) sempre foi a mais densa da cidade e a que continuou permitindo os maiores CA depois de 1972, quando a lei de zoneamento reduziu os coeficientes em toda a cidade. No entanto, as últimas construções na Sé e República foram nos anos 60. Não se notou um adensamento construtivo ao longo das linhas de metrô, implantadas entre meados da década de 60 e final da década de 80<sup>104</sup>. Ao mesmo tempo, o setor imobiliário pressionava pela alteração de coeficientes no vetor sudoeste e especialmente por mecanismos que permitissem um aproveitamento ainda maior dos terrenos (*Fórmula de Adiron*<sup>105</sup>, *operações interligadas, transferência de potencial construtivo*, operações urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas).

Entretanto, alguns limites urbanísticos para a construção intensiva no centro já existiam e permanecem, entre os quais:

- a presença de construções ou conjuntos tombados - nos distritos da Sé e República, principalmente, a presença de muitos edifícios tombados, além das restrições à transformação dos próprios imóveis, traz restrições à ocupação intensiva dos terrenos vizinhos.
- o sistema viário, em face dos fluxos de diferentes naturezas (necessidade de acessibilidade de pessoas e mercadorias) - é uma questão complexa que exige análises caso a caso para aprovação de grandes projetos. Para alguns, isso significaria a necessidade de grandes operações de renovação urbana, incluindo o sistema viário.

O perímetro da OU Centro (LM 12.349/1997) - que multiplica os coeficientes possíveis - abrange setores diferenciados (como vimos acima), com as mesmas regras. Na avaliação feita em 2001, visando introduzir alterações, os técnicos participantes comentam:

*"Os instrumentos previstos na lei da OUC incentivam tanto a demolição de imóveis - ao permitir a reconstrução adotando-se os elevados índices urbanísticos concedidos - , como o remembramento de lotes - ao conceder maior acréscimo de potencial construtivo quanto mais extenso for o agrupamento de lotes. A lei permite que as demolições e remembamentos aliados aos elevados índices ocorram de forma indiscriminada em todo o território da OUC, exceto em imóveis tombados.*

*A aplicação destes instrumentos resultará na transferência para o centro de um modelo de ocupação e de cidade equivalente ao da OU Faria Lima, que vem resultando num espaço segregado, excluente e sem urbanidade, marcado por estratégias de privatização do espaço público. A área central de São Paulo se diferencia das áreas de urbanização recente da cidade pela diversidade de soluções urbanísticas e pela presença de espaços públicos emblemáticos, e novas formas de ocupação devem considerar sempre a situação preexistente."*

O zoneamento novo (PDE) define novas zonas e cria novos instrumentos que determinam as condições de utilização dos coeficientes máximos definidos para a área central. Uma das questões levantadas pelo setor imobiliário e por urbanistas é a complexidade dessas novas regras, ainda maior que a do zoneamento antigo.

Os mapas apresentados no Capítulo 1 mostram os coeficientes vigentes de 1972 a 2004 e os definidos pelos planos regionais de 2004.

### Onde se pode construir?

A tabela abaixo, elaborada a partir de dados do TPCL de 1991 e 2004, permite ver que as áreas vazias disponíveis na área central são muito poucas<sup>106</sup>. Elas se concentram atualmente (2004) nos distritos das franjas dessa região: Barra Funda

<sup>104</sup> Ver UNICAMP; METRÔ, 1998.

<sup>105</sup> Mecanismo, previsto na Lei de Zoneamento de 1972 do município de São Paulo, pelo qual as edificações que reduzirem a Taxa de Ocupação (TO) poderão aumentar o Coeficiente de Aproveitamento (CA) do empreendimento. Isto beneficia a verticalização intensiva.

<sup>106</sup> Nos anos de 1991 e 2004, o percentual de terrenos vazios no MSP era de 25,8 e 17,4, respectivamente.

(55,9 ha), Belém (39,2 ha) e Mooca (26,1 ha). A redução de terrenos vazios entre 1991 e 2004 (nos distritos de Consolação, Belém e Mooca, principalmente) significa que esses terrenos estão sendo utilizados para novas construções (residenciais, comerciais e outros usos). Não necessariamente essas construções correspondem a lançamentos formais do mercado imobiliário.

Na área abrangida pela Operação Urbana Centro (Sé, República e parte do Brás), a quantidade de terrenos vazios é pequena e a propriedade é muito dividida. Isso explica o estímulo à demolição e ao remembramento, coerente com um objetivo de “renovação urbana” da região<sup>107</sup>.

Tabela 15 - Terrenos vazios (1991 e 2004 )

Distritos centrais	1991			2004		
	Área dos terrenos (em mil m <sup>2</sup> )	% do distrito	nº lotes	Área dos terrenos (em mil m <sup>2</sup> )	% do distrito	nº lotes
Barra Funda	689,8	18,2%	185	558,7	14,4%	150
Bela Vista	182,4	9,7%	371	77,5	4,0%	250
Belém	686,1	16,8%	261	391,7	9,3%	227
Bom Retiro	172,1	6,4%	481	90,7	3,4%	372
Brás	172,7	6,7%	252	69,2	2,6%	131
Cambuci	199,5	6,7%	295	122,1	4,3%	233
Consolação	369,2	13,2%	198	80,8	2,9%	142
Liberdade	181,3	6,7%	359	131,9	4,9%	249
Mooca	411,7	7,2%	552	260,7	4,4%	351
Pari	134,4	8,0%	142	60,6	3,5%	127
República	98,5	7,4%	208	36,6	2,8%	98
Sta. Cecília	159,1	6,2%	301	114,0	4,5%	194
Sé	66,5	6,3%	133	40,5	3,8%	162
Os 13 distritos centrais	3.523,3		3.738	2.034,8		2.686
MSP	151.635,5		247.199	94.217,8	15,7%	130.353

Fonte dos dados básicos: SEMPLA / TPCL 1991 e 2004.

Os maiores terrenos vazios se encontram na Barra Funda, onde se criou a Operação Urbana Água Branca (LM 11.774/1995) para estimular empreendimentos que gerassem recursos para um grande volume de obras. Outra área vazia importante é o chamado Pátio do Pari (290 hectares), em parte no Brás e parte no distrito do Pari, pertencente à Rede Ferroviária Federal, para cujo aproveitamento se sucedem propostas - com objetivos diferentes - nas diversas administrações municipais. Parte dele está no perímetro da OU Centro.

Alguns terrenos hoje vazios são “produzidos” pela demolição. Por outro lado, grande parte dos demolidos, são transformados em estacionamentos. Esse processo é particularmente danoso nos distritos mais centrais, pois atingem prédios tombados subutilizados ou, em alguns casos, ocupados por famílias de baixa renda na forma de cortiços.

Vários distritos apresentam muitos terrenos ocupados por instalações industriais hoje desativadas. Alguns já foram transformados para outros usos, mas ainda existe um importante estoque de terrenos e de instalações (eventualmente recicláveis), localizado principalmente nos distritos da Mooca (96,5 hectares), Belém (73,9 hectares), Cambuci (58,2 hectares). É importante lembrar que o reaproveitamento dos lotes industriais exige uma avaliação de eventual contaminação do terreno pelos produtos utilizados no processo de produção.

A tabela abaixo permite também observar como a área ocupada por indústrias é importante em relação aos outros usos em alguns distritos (Cambuci, 20,4%; Belém 17,6%; Mooca, 16,3%), mas como diminuiu entre 1991 e 2004 (assim como em décadas anteriores), principalmente nos distritos do Brás e Pari. O caso do distrito do Bom Retiro é interessante, pois embora a indústria ocupe um pouco menos de terrenos (3,4% de redução), a área construída cresce mais de 5% no período

<sup>107</sup> Tanto a demolição como o remembramento são mecanismos habituais do processo de transformação dos bairros de São Paulo. A novidade na Operação Urbana é a bonificação desses processos com a oferta de coeficiente de aproveitamento (CA) adicional ou manutenção do coeficiente anterior à demolição.

1991-2004. Provavelmente há relação com o forte desenvolvimento do setor têxtil no bairro, bastante ligado à imigração coreana.

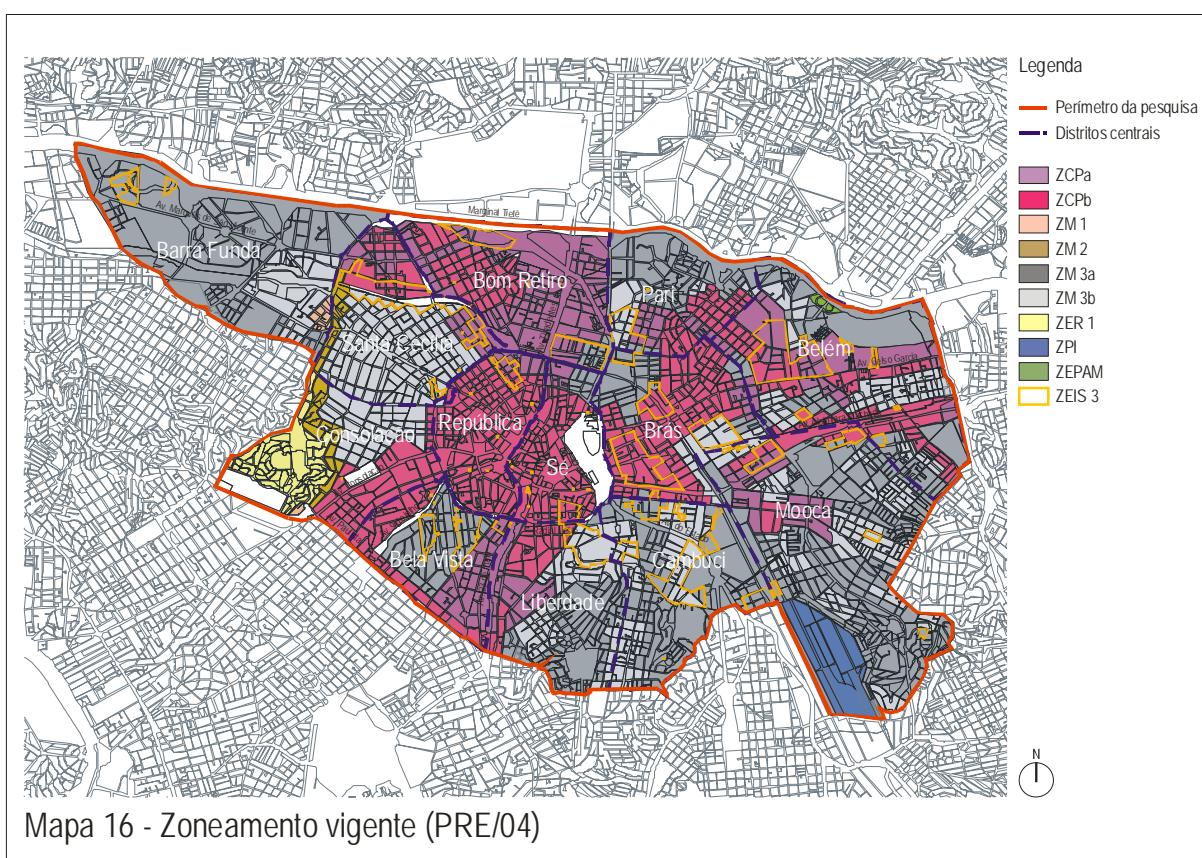
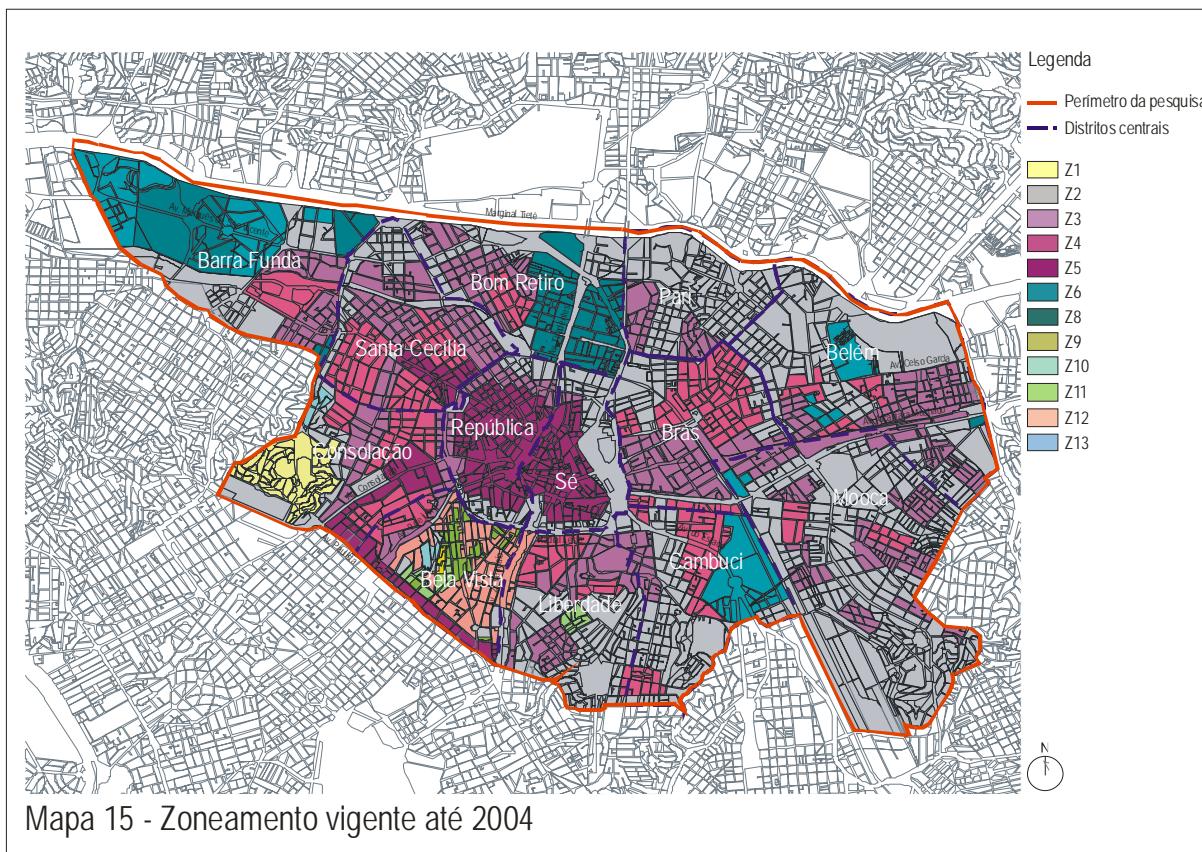


Tabela 16 - Uso industrial nos distritos centrais (1991 e 2004)

Distritos centrais	1991			2004			1991 - 2004	1991 e-2004
	Área dos terrenos (em mil m <sup>2</sup> )	% de A.Terrenos sobre distrito	Área construída total (em mil m <sup>2</sup> )	Área dos terrenos (em mil m <sup>2</sup> )	% de A.Terrenos sobre distrito	Área construída total (em mil m <sup>2</sup> )	Diferença % de A. terrenos	Diferença % de A. construída
Barra Funda	593,25	15,6%	529,18	523,77	13,5%	483,50	-11,7%	-8,6%
Belém	826,68	20,2%	920,23	738,68	17,6%	860,20	-10,6%	-6,5%
Bom Retiro	246,68	9,2%	304,29	238,31	8,9%	319,82	-3,4%	5,1%
Brás	405,94	15,8%	536,25	294,57	11,1%	393,99	-27,4%	-26,5%
Cambuci	669,54	22,6%	684,00	582,04	20,4%	547,77	-13,1%	-19,9%
Mooca	1150,04	20,1%	1167,80	965,02	16,3%	985,71	-16,1%	-15,6%
Pari	182,52	10,8%	234,02	144,58	8,4%	196,65	-20,8%	-16,0%

Fonte dos dados básicos: SEMPLA / TPCL 1991 e 2004.

Não se pode separar a questão do potencial construtivo real do custo de utilizar esses terrenos. Para que valha a pena para o empreendedor assumir os custos da demolição ou da despoluição é preciso que o terreno seja muito barato ou que o empreendimento a ser produzido possa ser vendido muito caro.

De qualquer modo, faltam elementos para calcular a capacidade construtiva real da área central. Isso seria uma condição essencial para rediscutir coeficientes e analisar benefícios a conceder e seus impactos.

## 2.2. A oportunidade representada pelo estoque sub-utilizado

Se os terrenos vazios são poucos, os distritos centrais apresentam uma grande oportunidade de produzir áreas construídas para diversos usos e padrões, a partir da reforma ou reciclagem de edificações vazias ou parcialmente ocupadas<sup>108</sup>. Essa prática tem sido utilizada na transformação de diversos tipos de prédios para uso cultural (Estação Júlio Prestes, Sala São Paulo, DOPS, Museu do Cárcere, Estação da Luz, Museu da Língua Portuguesa, galpões desocupados, equipamentos esportivo-culturais do SESC, etc).

Para o uso residencial, a intervenção de reciclagem de edifício (*retrofit*) é mais rara no Brasil. Essa experiência tem sido tentada em habitação social em São Paulo, onde vários prédios (comerciais e residenciais) foram transformados em apartamentos pelo programa PAR (ver capítulo III); e em empreendimentos para renda média, como os dois empreendimentos realizados por Cláudio Bernardes (1998 e 2004).

Não há dados precisos sobre o número de imóveis vazios no centro, mas sabe-se que são muitos.

Desde meados da década de 90, os movimentos sociais, apoiados por escritórios de assessoria técnica, começaram a pesquisar os prédios vazios, na perspectiva de sua transformação em habitação social. Foram listados cerca de duzentos, de vários tipos e portes. Muitos deles foram objetos de estudos de viabilidade pela SEHAB, realizados pelo Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI), vinculado ao programa Morar no Centro. No período em que este grupo funcionou, muitos outros prédios vazios foram identificados, por pesquisas de campo ou indicação dos proprietários e imobiliárias.

Quanto aos edifícios residenciais, várias fontes podem atestar sua subutilização. Uma delas é o grande número de domicílios vazios na área central (ver tabela de domicílios vazios, no capítulo III), os quais podem estar dispersos ou agrupados em prédios inteiramente vazios.

A taxa de vacância dos imóveis comerciais é de difícil aferição. Tese realizada em 2004 e defendida na Escola Politécnica da USP estimou a taxa de vacância dos imóveis localizados em Sé e República: 20% da área construída para fins comerciais e para serviços encontram-se vazias.<sup>109</sup> Segundo a Gazeta Mercantil - em pesquisa sobre o mercado imobiliário comercial - 14,89% dos escritórios do centro estavam vazios em março de 1996. Essa percentagem aumentava muito

<sup>108</sup> Segundo diferentes especialistas entrevistados, em prédios com ocupação ou vocação comercial no térreo, os preços dos andares superiores podem chegar a ser sete a oito vezes inferiores ao do térreo e sobreloja.

<sup>109</sup> BOMFIM, 2004. Por não se tratar de pesquisa sistemática, os resultados não são incluídos como indicadores da linha de base.

quando se tratava de áreas menores que 1.000 m<sup>2</sup>. Segundo essa mesma fonte, existiam 28 prédios comerciais completamente vazios na área central: a pesquisa incluiu o chamado "centro velho", Higienópolis, Bela Vista, Santa Cecília e Liberdade (SILVA, 2001).

Segundo levantamentos da Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo, quase a metade da área construída de escritórios da capital ainda estava nos distritos mais centrais: Sé, República e Consolação (Boletim de janeiro/1996). Mas a grande parte desses escritórios (77,3% da área construída) não possui ar condicionado central. Por essa razão, pelo fato das áreas dos conjuntos serem menores e pela falta de garagens, os prédios são considerados inadequados por serviços e empresas "modernas". A taxa de vacância no centro (13,9% na ocasião da referida pesquisa) é superior às das regiões dos Jardins, Faria Lima e Paulista (SILVA, 2001).

A análise das listas disponíveis de prédios, assim como a observação de campo, permite identificar os seguintes tipos principais de edificações vazias ou subutilizadas passíveis de reforma e reutilização:

Nesses prédios, a falta de garagens é muito comum, o que dificultaria seu aproveitamento para uma demanda habitacional cativa do automóvel. No entanto, sabe-se que há pessoas interessadas em morar na área central, que não possuem ou pretendem possuir automóvel (ver capítulo III). A legislação flexibiliza essa exigência no perímetro da OU Centro e na construção de HIS.

As dificuldades ligadas à execução econômica das obras também existem, principalmente porque se trata de tipo de obra para a qual não há empresas especializadas, nem indústria, nem componentes. O consenso é de que estas só se desenvolverão quando for possibilitada uma produção em escala viabilizada por linhas de financiamento adequadas<sup>110</sup> e permanentes.

**Quadro 9 - Tipos de edificações e suas localizações**

Tipos de Edificação	Situações mais comuns	Dificuldades para reforma ou reciclagem	Onde se concentram
inteiramente residenciais (com elevador)	totalmente vazios ou alguns andares vazios	falta ou escassez de garagens; exigências do Código de Edificações	Sé, República, Bom Retiro, Liberdade, Consolação
inteiramente residenciais (sem elevador)	totalmente vazios ou alguns andares vazios	falta ou escassez de garagens	todos os distritos
inteiramente comercial (com elevador)	andares superiores vazios	falta ou escassez de garagens	Sé, República
inteiramente comercial (sem elevador)	andares superiores vazios	falta ou escassez de garagens	Sé, República
misto > com elevador (térreo/sobreloja com/serviços + de 4 a 15 andares superiores residenciais)	andares superiores vazios	falta ou escassez de garagens; exigências do Código de Edificações	Sé, República
misto > sem elevador (térreo/sobreloja com/serviços + 1, 2 ou 3 andares superiores residenciais)	andares superiores vazios	falta ou escassez de garagens; exigências do Código de Edificações	República, Sé, Santa Cecília
edifícios garage	existem prédios inacabados	aberturas e pé-direito insuficientes	Sé
hotéis	vazios ou muito degradados	falta ou escassez de garagens	Bom Retiro; Brás
hotéis c/ térreo comercial	totalmente vazios ou andares superiores vazios	falta ou escassez de garagens	Luz / Bom Retiro; Brás
galpões industriais	-	custo de obra ou eventual despoluição	Mooca, Pari, Brás
terrenos c/ pequena área construída ou coberta	(ver a planilha de garagens, terreno e área construída)	utilização por estacionamentos terreos, regulares ou não	Brás, Santa Cecília, Consolação

Fonte: Elaboração LABHAB, 2006.

<sup>110</sup> Esse tema foi bastante discutido nos últimos anos, por iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, empresários e CAIXA. Dois seminários importantes aconteceram, com colaboração do governo francês: em 2001, Seminário Internacional "Reabilitação de Edifícios para Uso Habitacional: tecnologia da reforma", e em 2003, Seminário internacional "Reabilitação do Centro de São Paulo: novas oportunidades para o mercado imobiliário" (parceria com EMURB e SECOVI). Atualmente, a FINEP está financiando uma pesquisa denominada *Reabilitação de Edificações para Habitação de Interesse Social em Áreas Centrais: Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro*. FINEP / HABITARE, 2006. Em andamento.

#### Quadro 10 - Tipologia e sistema construído adotado

1930	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 3 pavimentos, andar tipo de até 200 m<sup>2</sup>, uso residencial com duas unidades de apartamentos por andar</li> <li>▪ edificações de média altura de 6 a 7 pavimentos; andar tipo com até 300 m<sup>2</sup> e de 2 a 4 apartamentos por andar</li> <li>▪ estrutura metálica, fundação rasa e de sapata corrida e isoladas e estacas de madeira</li> <li>▪ início da utilização do concreto simples</li> </ul>
1940	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ edificações de 9 a 10 pavimentos com planta tipo de 300 m<sup>2</sup>, e com distribuição de 4 apartamentos por andar</li> <li>▪ edificações comerciais superiores a 15 pavimentos, andar tipo de 600 m<sup>2</sup></li> <li>▪ utilização de fundações em concreto - estacas</li> <li>▪ início da fabricação de elevadores</li> </ul>
1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ construções residenciais superiores a 20 andares com andar tipo de 500 m<sup>2</sup> e apartamentos com dois dormitórios</li> <li>▪ edificações comerciais de até 15 pavimentos, com caixilhos de ferro e andares tipo em torno de 150 m<sup>2</sup></li> <li>▪ concreto armado</li> </ul>
1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ fachada envidraçada, planta livre</li> <li>▪ concreto armado</li> <li>▪ uso de concreto com normatização</li> <li>▪ utilização de vãos maiores até 6 metros</li> </ul>
<b>Estima-se cerca de 18% da área construída vazia (22% residencial e 88% comercial e serviços)</b>	

Fonte: DEVECHI, 2000.

No entanto, é preciso que a legislação edilícia seja devidamente adequada. E os instrumentos (assim como as linhas de financiamento) atualmente não trazem incentivos para a reforma.

### 2.3. Usos do território central: os tradicionais e algumas transformações no período estudado

Desde o início do século XX - apesar da expansão e transformação da cidade - o centro antigo não perdeu suas características de espaço multifuncional. Ainda que se comprove a saída de algumas atividades (setor financeiro, comércio de luxo), muitas outras permanecem e crescem. Elas têm lógicas de localização específica e influenciam (mutuamente) os projetos de transformação, podendo ser beneficiadas ou prejudicadas por novos usos implementados.

A proposta aqui é apenas levantar alguns elementos sobre o uso do solo nos bancos de dados disponíveis para acompanhar a discussão dos instrumentos. Os espaços disponíveis são adequados para sua permanência e crescimento? Elas interferem negativamente? É possível melhorá-las? Os instrumentos podem trazer riscos?

#### a) O uso residencial

Considerando os dados do TPCL, a utilização de terrenos para uso residencial, assim como a participação percentual da área construída de residências vem diminuindo em quase todos os distritos centrais. Isso pode ser facilmente explicável pela escassez de novas construções e pela transformação de residências em comércio ou serviços. Essa constatação vai complementar os dados do IBGE sobre perda de população na área central.

Mas alguns distritos mantêm em 2004 uma ocupação residencial muito importante, como é o caso da Consolação, Liberdade e Santa Cecília (mais de 60% da área construída) ou Bela Vista (52,5%). Os distritos em que a participação da área construída residencial diminui no período 1991 e 2004 são: Barra Funda, Bela Vista, Bom Retiro, Pari. Nos restantes permanece igual ou aumenta ligeiramente, destacando-se a Mooca, onde essa participação aumentou de 44,9% em 1991 para 49,4% em 2004, certamente como resultado do maior número de lançamentos residenciais verticalizados; e Santa Cecília, que passou de 57,5% para 61,1%.

### b) As atividades econômicas mais importantes e as que geram mais empregos

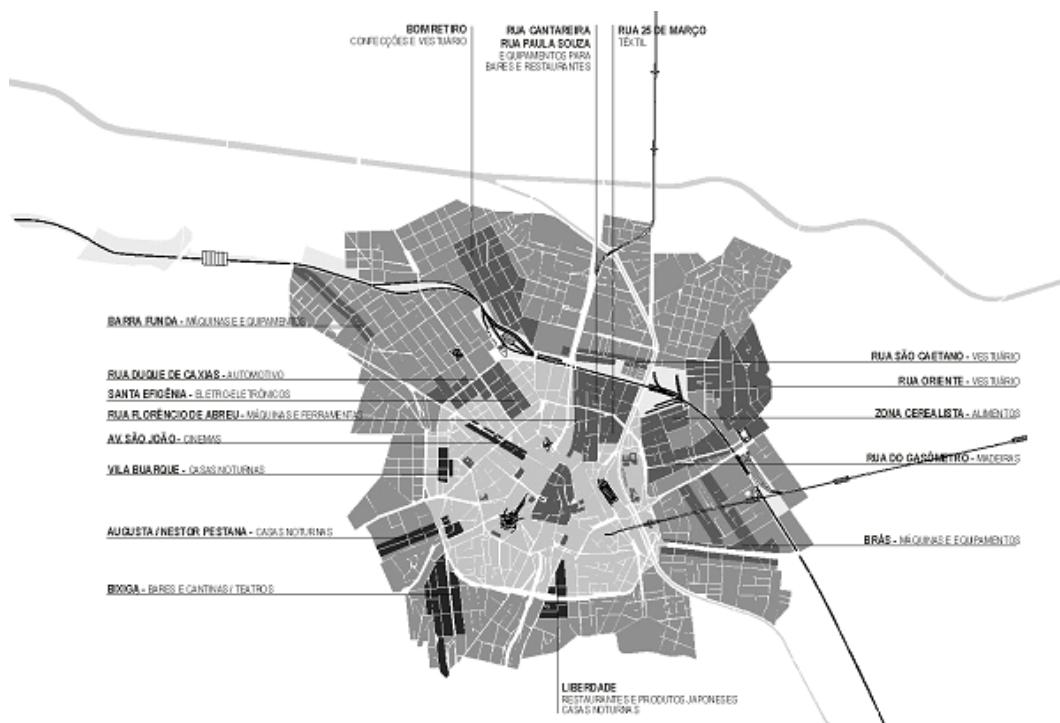
Há vários estudos sobre as atividades e o emprego na cidade, mas raramente espacializados e menos ainda vinculados ao tipo de terreno ou de área edificada utilizada<sup>111</sup>.

Os estudos sobre as transformações dos processos de produção industrial nos explicam porque alguns ramos da indústria estão se deslocando - primeiramente da área central em direção à zona sudeste e municípios do ABCD; e recentemente para fora da RMSP - e consumindo menor quantidade de terreno. Outros, que caracterizam as necessidades dos serviços e das pessoas ligadas aos setores de ponta do setor financeiro, nos permitem acompanhar a mudança de padrão dos escritórios e entender por que os antigos prédios centrais são considerados obsoletos.

No entanto, é interessante saber quais são as atividades que permanecem no centro, gerando valor, impostos e empregos. Os estudos encomendados pela Associação Viva o Centro<sup>112</sup> e pela EMURB<sup>113</sup> a especialistas são importantes para o entendimento da questão.

O artigo de MALTA, NAKANO e ROLNIK (2004) apresenta um levantamento da concentração das atividades econômicas nos distritos centrais da Subprefeitura Sé, mostrando a diversidade de 16 subespaços identificados. Os diferentes graus de concentração das atividades são mostrados através da divisão em alta, média e baixa concentração, e dispersão de poucas atividades. No quadro abaixo procuramos resumir este levantamento, destacando apenas aquelas atividades de alta e média concentração, sendo que os subespaços que apresentaram uso predominante ou estritamente residencial (Pacaembu e Aclimação) foram desconsiderados.

**MAPA 17 - Principais atividades econômicas na área central**



Fonte: Associação Viva o Centro. *São Paulo Centro: uma nova abordagem*. 2000.

Alguns pólos de atividades especializadas foram apenas citados no artigo, e não foram incorporados pelos autores na sistematização das informações dos subespaços. Entre estes pólos há a recente aglomeração de lojas de artigos para

<sup>111</sup> O livro *Caminhos para o Centro*, publicado pela EMURB em 2004, contém artigos de COMIN, A; CAMPOLINA DINIZ, B; MALTA CAMPOS, C; FREIRE, C; AMITRANO, C R; BOTELHO, I; PAMPLONA, J B; CRUZ-MOREIRA, J R; NAKANO, K; ITIKAWA, L; SILVA, L O; CINTRA, M A; SOMEKC, N; SANDRONI, P; ROLNIK, R; CORRÉA, R S; GARCIA, R; COMPANS, R; e BESSA, V C, fundamentais para entender o processo. Ver CEM/CEBRAP; EMURB, 2004.

<sup>112</sup> Associação Viva o Centro, 2000 (a).

<sup>113</sup> EMURB, 2004, op. cit.

igrejas evangélicas (Baixada do Glicério); e os conhecidos pólos de máquinas e equipamentos (Rua Florêncio de Abreu); de materiais para restaurantes e bares (Rua Paula Souza); de companhias aéreas e agências de turismo (Avenida São Luis); de lustres e luminárias (Rua da Consolação); e de artigos e restaurantes orientais (Liberdade). (MALTA, NAKANO, ROLNIK, 2004: 147).

Quadro 11 - Estruturação territorial das atividades localizadas na área central

Subespaços		Atividades econômicas concentradas
1	Eixo Centro Velho - Centro Novo	<p>Alta concentração de agências de viagens, hotéis, serviços temporários, serviços jurídicos, atividades de gestão empresarial, administradoras de condomínios e imobiliárias.</p> <p>Alta concentração de comércio informal principalmente em algumas vias dos "calçadões"</p> <p>Concentração média de organizações religiosas e sindicais, atividades de gestão empresarial, serviços temporários, atividades ligadas à concessão de créditos, títulos e valores imobiliários, administradoras de seguros e previdência, comércio atacadista de calçados e artigos de uso pessoal nos distritos Sé (junto ao Largo de São Francisco) e República (nas ruas Barão de Itapetininga e 24 de Maio)</p>
2	Entorno da Rua 25 de Março	<p>Alta concentração de comércio atacadista de artigos de uso pessoal, fios têxteis e tecidos e de comércio varejista de tecidos.</p> <p>A exemplo do eixo centro velho-centro novo, o entorno da rua 25 de Março também tem concentração de comércio informal distribuído pelos estreitos passeios diante dos estabelecimentos comerciais</p> <p>Concentração média de imobiliárias e administradoras de condomínios</p>
3	Entorno da Rua Santa Ifigênia	<p>Alta concentração de hotéis e de comércio de produtos eletroeletrônicos</p> <p>A exemplo dos dois subespaços anteriores, o entorno da rua Santa Ifigênia também concentra comércio informal nos passeios públicos;</p>
4	Higienópolis	Concentração média de atividades do setor jurídico e de atividades de gestão empresarial
5	Vila Buarque	<p>Alta concentração de atividades ligadas ao processamento de dados</p> <p>Concentração média de serviços jurídicos</p>
6	Contra-rótula *	<p>Alta concentração de comércio de peças e acessórios para automóveis (Avenida Duque de Caxias), motos e peças e acessórios para esse tipo de veículo (Rua General Osório)</p> <p>Concentração média de hotéis (Avenida Duque de Caxias e rua Mauá) e organizações religiosas (Baixada do Glicério)</p>
7	Entorno da Avenida Tiradentes	Presença de monumentos históricos importantes como a estação ferroviária da Luz, a Pinacoteca do Estado, o Museu de Arte Sacra, o Jardim da Luz, entre outros.
8	Centro do Bom Retiro: entorno da Rua José Paulino e do Jardim da Luz	<p>Alta concentração de confecções (ruas José Paulino, dos Italianos, Aimoré e Professor César Lombozo) e de comércio atacadista de fios têxteis e tecidos (ruas da Graça e Três Rios)</p> <p>Concentração média de agências de viagens</p>
9	Entorno da Rua Barão de Limeira	Alta concentração de comércio de veículos
10	Porção norte Santa Cecília	Concentração média de comércio de peças e acessórios para automóveis
11	Bela Vista	Alta concentração de hotéis (Rua Augusta)
12	Entorno da Avenida Paulista	Alta concentração de serviços jurídicos, agências de viagens, organizações profissionais, organizações sindicais, administradoras de condomínios, imobiliárias, atividades voltadas para o rádio, telecomunicações, gestão empresarial, processamento de dados e setor financeiro.
13	Centro da Liberdade	Concentração média de organizações religiosas e sindicais;
14	Região do Cambuci	Áreas industriais (funcionamento parcial - ZIR e Z6)

Fonte: NAKANO, K; MALTA, C; ROLNIK, R; "Dinâmicas dos Subespaços da Área Central de São Paulo". In EMURB; *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: EMURB, 2004.

Obs 1: Os subespaços Pacaembu e Aclimação foram desconsiderados para montagem desta tabela, pois são áreas estritamente residenciais ou de uso residencial predominante.

Obs 2: A classificação dos subespaços não segue, necessariamente, as divisões por distritos.

\* Este subespaço é conhecido também como "ferradura" (Luiz Antônio Pompéia), formado pelo território entre a contra-rótula (ou segunda perimetral) e a rótula. A contra-rótula propriamente é formada pelas Avenidas Amaral Gurgel e Duque de Caxias, e pela ligação leste-oeste. Funciona como um perímetro viário de irradiação que circunda as áreas centrais (distritos Sé e República)

Esse conjunto de atividades determina uma grande concentração de estabelecimentos e empregos na área central, conforme atestam dados publicados pela SEMPLA em 2000, com base na RAIS (ver Anexos). Em todos os distritos a densidade de empregos é superior à do município, mas os distritos da Bela Vista, República e Sé têm densidades extremamente altas, superiores a 430 empregos por hectare. Destaca-se também a média de empregos por estabelecimento, superior à media do município em vários distritos<sup>114</sup>.

<sup>114</sup> Como comparação, esse índice é de 20,4 no Morumbi; de 13,2 no Itaim-Bibi; de 12 em Pinheiros; de 10,4 em Santo Amaro.

Essas atividades são também responsáveis por manter relativamente elevados os aluguéis dos espaços comerciais em zonas como as da rua 25 de Março ou no bairro do Bom Retiro.

Já o estudo realizado pelo CEBRAP para a EMURB em 2002 indica que a maioria dos trabalhadores está ligada à administração pública, no conjunto dos distritos analisados. Mas, mostra um crescimento relativo dos serviços empresariais, de 4,8 para 7,1%, assim como dos *clusters* de Comércio Varejista e de Turismo e Hotelaria, no período 1992-2004. Esse estudo mostra também uma redução no número total de empregos, mas não cabe aqui analisar essas alterações face ao problema da cidade e da economia brasileira.

**Tabela 17 - Composição do emprego na área central<sup>115</sup> segundo grandes clusters**

Grande cluster	1992	2000
Administração pública	41,1%	36,0%
Serviços empresariais	4,8%	7,1%
Têxtil, vestuário e calçados	5,9%	7,0%
Financeiro e monetário	6,9%	6,8%
Saúde	4,6%	4,9%
Comércio varejista em geral	3,0%	4,5%
Imobiliário	3,2%	3,6%
Turismo, hotelaria e alimentação	2,9%	3,6%
Outros	27,6%	26,5%
<b>Total dos clusters selecionados</b>	<b>72,4%</b>	<b>73,5%</b>
<b>Número total de empregos</b>	<b>832.068</b>	<b>723.496</b>

Fonte: Elaboração CEBRAP a partir dos dados do Cadastro de Estabelecimentos Empregadores - MTE, 2002.

\* Ajustado por um fator de correção do emprego que corresponde à razão entre o estoque total de emprego na RAIS 2000 e o Estoque de Emprego do CEE em 2000.

Como informação elementar, utilizaremos os dados do TPCL (algumas aqui e todas as tabelas, por cada atividade, no anexo) para saber quantos terrenos, com que área total, e qual a área construída ocupada por grupos de atividades. Podemos perceber que algumas necessitam de muita área, outras necessitam de construções adensadas,

A volta de órgãos da administração municipal (secretarias de Administração, Planejamento, Saúde, Assistência Social, etc) e estadual (Companhia do Metrô, Secretaria da Habitação e CDHU, entre outras), nos últimos anos, permitiu a ocupação de vários prédios vazios no Centro Velho (ruas Boa Vista e Líbero Badaró, especialmente). Entre estes, destaca-se a recuperação do edifício Olido, que hoje abriga a Secretaria Municipal de Cultura e atividades culturais diversas.

Também várias universidades particulares e grandes escritórios de advocacia instalaram-se no centro recentemente, reduzindo a incidência de prédios vazios e aumentando a demanda por serviços para um novo tipo de trabalhadores e freqüentadores (especialmente restaurantes e cafés). O efeito já pode ser sentido no aumento do preço das refeições.

### c) A atividade de estacionamento e garagens

A problemática de acessibilidade de veículos privados, incluindo a possibilidade de estacionamento e de acesso à porta ou ao interior dos edifícios tem sido levantada como um elemento dificultador para a instalação de atividades econômicas e de empreendimentos residenciais voltados às faixas de renda média na área central. Neste capítulo, pretendemos apenas abordar a questão do ponto de vista dos espaços utilizados e necessários.

No âmbito do programa Ação Centro, foi feito um estudo sobre a oferta e demanda de estacionamentos comerciais na área central.<sup>116</sup> Para esse estudo foram identificados estacionamentos localizados em edifícios-garagem e em instalações adaptadas, incluindo terrenos vazios, galpões ou pequenos edifícios comerciais na área central, a qual foi subdividida em 3 sub-áreas (ver mapa). A conclusão foi que no núcleo mais central faltam garagens (a relação entre demanda e oferta é de

<sup>115</sup> A Área de estudo da pesquisa Cebrap/CEM é composta pelos distritos: Sé, República, Bom Retiro, Pari, Liberdade, Consolação, Bela Vista, Cambuci, Santa Cecília e Brás.

<sup>116</sup> PMSP/EMURB/TCC; Programa de Reabilitação do Centro – AÇÃO - CENTRO, 2004.

82%), as quais sobram no "centro intermediário" e no "centro periférico", onde aquela relação seria de 142% e 128%, respectivamente.

### Mapa 18 - Delimitação da área de estudo EMURB / TCC (2004)



Fonte: PMSP/EMURB/TCC. Programa de Reabilitação do Centro - AÇÃO CENTRO. *Estudo de Viabilidade para Implantação de Estacionamentos*. São Paulo: EMURB, março 2004.

Outro dado interessante da pesquisa é o pequeno número de edifícios residenciais e comerciais com vagas privativas (ver também capítulo III, sobre a posse de automóvel por moradores do centro). Seriam 43 edifícios, com um total de 2420 vagas<sup>117</sup>.

Os dados do TPCL nos permitem saber a quantidade de terrenos que vem sendo utilizada para o uso garagem nos diferentes distritos centrais, assim como a área construída. A tabela seguinte permite observar também quais são os distritos onde os estacionamentos ocupam os terrenos de maneira mais adensada.

O distrito da República tem 102,8 mil m<sup>2</sup> de terrenos ocupados com garagens públicas, nos quais estão construídos 185 mil m<sup>2</sup>, ou seja, as garagens estão utilizando um coeficiente de ocupação de 1,8 e ocupando 7,8% da área total de terrenos do distrito. Na Sé, as garagens ocupam 31 mil m<sup>2</sup> de terreno e a área construída é de 133,76 mil m<sup>2</sup>, o que significa um CA de 4,3! Mas, na maioria dos casos, os coeficientes de ocupação dos terrenos são muito baixos. A evolução da área de terrenos ocupados com garagens (a área total nos 13 distritos passou de 240,61 mil m<sup>2</sup> para 716,4 mil m<sup>2</sup> entre 1991 e 2004) parece indicar um forte crescimento da oferta de vagas comerciais na região, principalmente nos distritos Bela Vista, República, Mooca, Santa Cecília e Belém.

A atividade "estacionamento" parece ser uma boa oportunidade para obtenção de rendas, se considerarmos a demanda (número de carros aumentando vertiginosamente) e os valores cobrados. Essa é provavelmente a causa do grande crescimento dos terrenos utilizados entre os anos de 1991 e 2004 (a área utilizada quase dobrou: 198%). Mas a média da cidade não ficou muito longe (170,5%).

<sup>117</sup> Segundo BOMFIM, "Na área central, são 2,6 milhões de m<sup>2</sup> úteis de escritórios. Destes, 75% são Classe C, com especificações de baixa qualidade (CUSHMAN, 1999). Segundo a EMPLASA (2000), há uma vaga de garagem para cada 575 m<sup>2</sup> úteis de escritório nesta região. Diferentemente dos escritórios localizados nas áreas do eixo sudoeste, que apresentam em média uma vaga a cada 50 m<sup>2</sup> úteis de escritório (áreas como a Faria Lima, Berrini, Marginal Pinheiros, Verbo Divino). O setor de serviços na área central tem 16% de seu estoque de escritório vago" (BOMFIM, 2004: 38).

Tabela 18 - Garagens não residenciais e edifícios-garagem (1991 e 2004)

Distritos centrais	1991				2004			
	Área dos terrenos (em mil m <sup>2</sup> )	% de A. Terrenos sobre distrito	Área const. total (em mil m <sup>2</sup> )	C.A.	Área dos terrenos (em mil m <sup>2</sup> )	% de A. Terrenos sobre distrito	Área const. total (em mil m <sup>2</sup> )	C.A.
Barra Funda	2,28	0,06%	0,8	0,4	23,17	0,60%	4,18	0,2
Bela Vista	25,68	1,36%	8,63	0,3	110,22	5,75%	31,57	0,3
Belém	15,51	0,38%	12,39	0,8	56,41	1,34%	28,66	0,5
Bom Retiro	12,31	0,46%	10,4	0,8	46,49	1,73%	25,22	0,5
Brás	19,53	0,76%	21,98	1,1	45,19	1,70%	28,8	0,6
Cambuci	12,2	0,41%	7,98	0,7	38,51	1,35%	15,28	0,4
Consolação	30,27	1,08%	16,23	0,5	59,37	2,17%	32,04	0,5
Liberdade	13,42	0,50%	9,7	0,7	51,26	1,90%	24,86	0,5
Mooca	11,63	0,20%	8,12	0,7	59,55	1,01%	32,07	0,5
Pari	9,62	0,57%	4,92	0,5	20,59	1,20%	11,75	0,6
República	52,2	3,94%	199,96	3,8	102,8	7,80%	185,09	1,8
Sta. Cecília	26,91	1,04%	21,71	0,8	71,85	2,83%	44,94	0,6
Sé	9,06	0,85%	83,42	9,2	31,01	2,90%	133,76	4,3
Os 13 Distritos Centrais	240,61	0,67%	406,23	1,7	716,4	1,98%	598,2	0,8
MSP	1.043,94	0,18%	644,19	0,6	2.823,85	0,47%	1.187,28	0,4

Obs: Classificação de uso é feita pela SEMPLA, a partir do agrupamento de usos básicos definidos pela Secretaria de Finanças do MSP

Fonte dos dados básicos: SEMPLA / TPCL 1991 e 2004.

O estudo da EMURB alerta sobre a possibilidade de aumento do déficit de vagas no centro em face da possibilidade de aumento das atividades. Sabe-se que a necessidade de vagas está relacionada com o tipo de atividade e de pessoas que nela trabalham ou dela se utilizam. Atualmente, muitas pessoas hoje vêm ao centro de transporte público. Havendo mais habitação no centro, é possível reduzir a necessidade de transporte, mas o problema é certamente sério, considerando os hábitos de transporte dos paulistanos e a qualidade da oferta do transporte coletivo.

Os Planos Regionais Estratégicos de 2004 consideraram que os terrenos com baixo coeficiente de ocupação (CA) utilizados exclusivamente como estacionamentos eram considerados "sub-utilizados", sujeitos portanto às penalidades de "edificação compulsória", "imposto progressivo" e "desapropriação com títulos da dívida". Uma possibilidade de compatibilizar um uso mais intensivo dos terrenos com a necessidade de vagas poderia ser o estímulo ao uso misto "estacionamento comercial habitação", especialmente no caso da habitação popular (que não exige vaga privativa).

#### d) O "cortiço" como uso persistente e atividade imobiliária

A oferta de cômodos de aluguel em cortiços se apóia na disponibilidade de imóveis desvalorizados localizados em áreas atrativas para uma demanda de baixa renda. O cortiço já foi a forma mais importante de moradia popular (final do século XIX e primeiras décadas do século XX) e hoje atende a uma demanda de famílias que preferem ou necessitam localizar-se em áreas próximas ao trabalho. Algumas vezes o valor do aluguel do cômodo é mais alto que o de uma quitinete ou apartamento, mas as exigências de comprovação de renda e outras garantias são dispensadas ou substituídas por outras formas de controle (inclusive a violência física).

Segundo pesquisa Fipe de 1993 cerca de 25% da população dos 10 distritos que compunham a antiga AR-Sé viviam nessas condições. Não há informações precisas sobre a área total ocupada pelos cortiços, mas estima-se que cada família ocupa 10m<sup>2</sup>, em média (Fipe/SEHAB; 1993 e 1997).

Pesquisa de Luiz Kohara<sup>118</sup> no bairro da Luz concluiu que o cortiço representa como atividade imobiliária muito vantajosa para seus promotores. Ele verificou que 43,4% dos proprietários recebiam valores de aluguel entre 1,6% e 2,48% dos valores dos imóveis<sup>119</sup> (pelo fato de os imóveis encortiçados estarem degradados, foi considerado apenas o valor do terreno). No mercado formal, a média dos valores obtidos na locação é de 0,75% do valor do imóvel.

O aluguel médio encontrado foi de R\$ 191, sendo que a maior parte (42,9%) paga entre R\$ 196 e R\$ 260. Com esses valores, a pesquisa concluiu que 31,1% das famílias comprometem cerca de 30% da renda familiar com o pagamento do aluguel; 45,6% das famílias comprometem entre 31 e 60%; e 23,3% comprometem mais de 60%.

O interesse de morar no centro fica evidente diante da constatação que 48% vão trabalhar a pé e quase 75% despendem menos de 30 minutos no trajeto entre a moradia e o trabalho. Os moradores apresentam ainda como justificativas para morar no centro: ficar perto de tudo; grande oferta de transporte; fácil acesso aos serviços públicos (hospitais, creches, escolas, etc.).

Essa atividade cumpre um papel de atender a famílias que precisam morar no centro e não têm acesso a formas regulares de moradia. Ela tende a permanecer enquanto houver demanda por moradia barata e informal no centro. No entanto, "o possível impacto sobre o mercado informal poderá levar, como resposta à valorização imobiliária, à substituição no uso de imóveis que se encortiçaram por falta de melhor alternativa econômica. Essa possibilidade, se realizada, fará com que se reduza a oferta de moradias para as famílias de baixa renda na área central" (Fipe/EMURB, 2004).

Por outro lado, os valores de aluguel pagos indicariam que existe uma demanda por produtos mais adequados (programa PAR e CDHU, por exemplo), que dependeria de uma política pública de HIS mais agressiva.

#### e) Algumas transformações recentes

Os distritos centrais têm também sofrido transformações que ocorrem de modo generalizado na cidade, como a mudança de uso de construções residenciais horizontais em comércio e serviços, que caracteriza os bairros com maior acessibilidade; ou a transformação de antigos cinemas em igrejas evangélicas. Algumas dessas talvez nem sejam identificáveis no cadastro do TPCL, como é o caso dos bingos, que ocupam crescentemente construções térreas grandes ou pisos térreos de edifícios comerciais.

O crescimento da área construída do grupo denominado uso coletivo em distritos como Barra Funda, Liberdade e Sé, pode representar um sinal dessas tendências (ver tabela em anexo).

#### 2.4. A estrutura de propriedade e a questão tributária

A forma como o território está parcelado (quantidade, tamanho e tipo de proprietários dos lotes) pode representar maior ou menor dificuldade para sua transformação. Se nos referirmos à transformação ou reciclagem de edifícios, o mesmo pode ser aplicado.

No item em que tratamos dos terrenos vazios, já falamos sobre o tamanho dos lotes. No entanto, as informações sobre a situação de propriedade desses lotes são dificilmente analisáveis a partir dos dados do TPCL. Não seria impossível, por exemplo, saber se estão concentrados em pessoas (físicas ou jurídicas) ou por famílias. Mas essa análise esbarraria na questão da "inviolabilidade" das informações fiscais. De qualquer modo, seria um aspecto a discutir oportunamente com a Secretaria de Finanças.

Nas entrevistas realizadas com empreendedores e avaliadores (ver quadro no capítulo I) ouvimos interpretações interessantes sobre o comportamento conservador dos proprietários de imóveis na área central que - segundo aquelas pessoas - têm funcionado como um dos entraves aos negócios:

<sup>118</sup> KOHARA, 1999.

<sup>119</sup> Para obtenção dos valores recebidos por locação foram descontados: 15% de domicílios vazios, despesas de manutenção e despesas com gerentes ou faxineiros.

- os que só vendem quando estão com a corda no pescoço;
- as famílias com dinheiro, para as quais os imóveis no centro não importam;
- os que guardam a memória da "boa renda" e não se convencem a vender por menos; e aqueles que, quando obtêm o preço pedido, decidem não mais vender, porque acham que se o outro concordou é porque o imóvel deve valer mais;
- os que compram "para amealhar";

Além desses aspectos comportamentais, devem-se considerar os problemas de inventários, a necessidade de tomar decisões em família, etc.

Segundo a Adviser Consultores, em estudo feito em 1992 para a Associação Viva o Centro, a estrutura da propriedade no centro é um dos principais entraves à reabilitação. A propriedade condominial dificulta as decisões, pois envolve muitas pessoas (algumas dificilmente encontráveis). Segundo esses consultores, o "retrofit" é facilitado no primeiro mundo porque normalmente os grandes edifícios são propriedade de fundos de pensão ou grandes corporações, que alugam os escritórios (SILVA, 2001).

Outro aspecto a considerar é a grande quantidade de imóveis em dívida com o IPTU. Sabe-se que há edifícios que acumulam dívidas (considerando também a correção monetária) que são superiores ao seu valor venal e de mercado. Isso foi observado pelo grupo que analisou imóveis ofertados para o programa de habitação social no período 2001/2004<sup>120</sup>.

Junta-se a isso a opinião de alguns entrevistados (Bernardes) e hipóteses levantadas em estudos (VIEIRA, 2004) de que os valores utilizados para o cálculo de impostos de edifícios estariam mais alto que seu valor de mercado. Se o valor venal está realmente alto, isso determinaria também dificuldades para realizar negócios formais, pois o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Inter-Vivos) é cobrado com base em um percentual do valor real de venda ou "minimamente" do valor venal.



*Edifício Prestes Maia ocupado pelo MSTC - Movimento dos Sem Teto do Centro, atualmente em processo de reintegração de posse*  
Fonte: [www.soninha.com.br](http://www.soninha.com.br).

Esses problemas entravam tanto o setor privado como a produção pública:

*"(...) com a implantação do programa PAR e a participação ativa da Prefeitura, a tendência dos proprietários é pedir muito mais do que o imóvel vale no mercado. Muitas vezes os valores de avaliação são muito próximos ou mesmo inferiores aos valores venais definidos pela Prefeitura para efeito do IPTU, até porque não existem outros compradores. De qualquer modo, o valor a ser pago pela CAIXA, além de ser compatível com a avaliação, deverá permitir fechar a equação do valor máximo de financiamento. Alguns proprietários*

<sup>120</sup> FÓRUM DE ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS DO CENTRO: PMSP/SEHAB/Programa Morar no Centro/GTAI. Documento elaborado para o Seminário PAR-Reforma: como avançar. São Paulo: 2003. Deste Fórum participam movimentos populares de moradia - UMM; assessorias técnicas e a SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo.

*preferem não negociar, talvez à espera de alterações nas regras do PAR ou de outras oportunidades"* (FORUM, 2003).

Pelos procedimentos atuais do PAR, a aquisição do imóvel só se dá quando o empreendimento está fechado, ou seja, aceitação pela CAIXA de empresa<sup>121</sup> com orçamento garantido e projeto aprovado na Prefeitura (pelo proprietário); isto faz com que o proprietário, além de adequar seu preço ao PAR, tenha que se dispor a esperar vários meses para viabilização do negócio.

Na experiência do PAR "(...) além das questões relativas a preço, a demora nos procedimentos de aquisição pela CAIXA tem sido ligada a:

- irregularidade nas matrículas, incluindo diferenças entre as áreas reais e as áreas registradas ou tributadas;
- necessidade de desmembramento dos andares térreos;
- existência de algumas unidades comerciais ou residenciais alugadas - o proprietário hesita em rescindir os contratos sem ter uma garantia da CAIXA quanto ao fechamento do negócio;
- existência de importantes dívidas dos proprietários junto à Prefeitura, Sabesp e Eletropaulo - a serem resolvidas antes ou no processo de negociação pela CAIXA;
- divergências de interesses entre os proprietários do mesmo edifício."

Tendo em vista resolver essas questões, foram definidos dois instrumentos destinados a facilitar a aquisição de imóveis com dívidas para programas habitacionais de interesse social: as leis de Dação em Pagamento (LM 13.259/2001) - que permite ao município receber edifícios como pagamento de dívidas do IPTU; e a Lei de Remissão de Dívidas (LM 13.736/2004) - que permite a extinção da dívida com o município quando o prédio é vendido à CAIXA ou a outro promotor de HIS. Por falta de divulgação e regulamentação, esses instrumentos não chegaram a ser utilizados. Outra lei, a LM 13.402/2002, permite a liberação de ITBI nas transações de imóveis caracterizados com HIS.

É importante lembrar que a delimitação, no Plano Diretor Estratégico do Município, das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS-3), incluindo regras de uso restritas e penalização da ociosidade dos imóveis, foi pensada para ter efeitos sobre o aumento da oferta e consequente redução do preço.

---

<sup>121</sup> Idem, 2003. Item específico *"Procedimentos operacionais e análise de risco das empresas"*.



# Capítulo III

## A habitação no centro

O objetivo deste capítulo é apresentar alguns aspectos da situação da habitação nos distritos centrais, assim como avaliar a pertinência e necessidade de instrumentos urbanísticos e tributários que possam contribuir para seu desenvolvimento.

### 3.1. População e densidade

Os dados dos censos do IBGE confirmam a tendência de perda de população em todos os distritos da área de estudo. Essa redução está ligada à saída de pessoas, à diminuição do tamanho das famílias e à presença de uma população mais idosa, determinando menores taxas de natalidade. A diminuição de população é mais acentuada nos distritos do centro, mas não ocorre apenas nesta região, sendo também bastante acentuada nos bairros mais ricos e nos bairros de classe média de São Paulo. Já nos distritos periféricos esta dinâmica de crescimento ocorre de forma inversa, sendo mais acentuada nos bairros mais carentes e desprovidos de infra-estrutura.

No entanto, os distritos da Bela Vista, República, Santa Cecília, Consolação e Liberdade ainda apresentam densidades bastante altas, entre as maiores do município, mesmo com a redução de moradores (vide tabela abaixo).

Tabela 19 - Evolução da população residente e densidade dos distritos centrais (1980, 1991 e 2000)

Distrito	Sub-Prefeitura	População residente			População perdida 1980 - 2000	Habitantes/ha
		Censo 1980 (1)	Censo 1991	Censo 2000		
Bela Vista	Sé	85.333	71.825	63.143	26%	242,9
República	Sé	60.940	57.797	47.459	22%	206,3
Santa Cecília	Sé	94.451	85.829	71.111	25%	182,3
Liberdade	Sé	82.392	76.245	61.850	25%	167,2
Consolação	Sé	77.264	66.590	54.301	30%	146,8
Sé	Sé	32.933	27.186	20.106	39%	95,7
Mooca	Mooca	84.501	71.999	63.211	25%	82,1
Cambuci	Sé	44.807	37.069	28.620	36%	73,4
Brás	Sé	38.592	33.536	24.505	37%	70
Bom Retiro	Sé	47.542	36.136	26.569	44%	66,4
Belém	Mooca	58.300	49.697	38.268	34%	63,8
Pari	Mooca	26.942	21.299	14.521	46%	50,1
Barra Funda	Lapa	17.877	15.977	12.936	28%	23,1
<b>Total 13 distritos centrais</b>		<b>751.874</b>	<b>651.185</b>	<b>526.600</b>	<b>30%</b>	<b>101,5</b>
<b>Município de São Paulo</b>		<b>8.493.226</b>	<b>9.646.185</b>	<b>10 405 867</b>		<b>69,0</b>

Fonte dos dados básicos: FIBGE.

(1) adaptação da EMPLASA para os distritos de 1991

### 3.2. Renda

Se considerarmos a distribuição das famílias segundo sua renda, os distritos centrais apresentam uma maior heterogeneidade social que o resto do município. Isso os diferencia dos distritos que concentram famílias muito pobres (periferias leste, sul e noroeste, por exemplo) ou muito ricas (setor sudoeste, por exemplo).

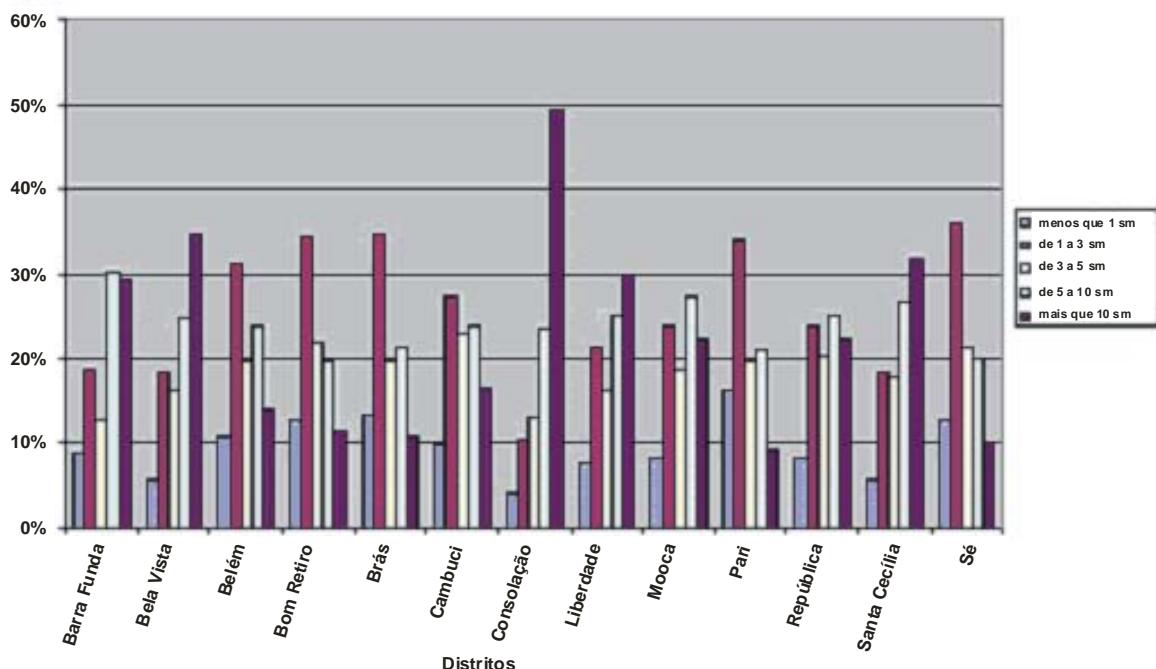
Tabela 20 - Renda do chefe de família, em salários mínimos (2000)

Renda do chefe da família	Total dos 13 distritos centrais	Município de São Paulo
menos de 1 s.m.	8,0%	16,8%
de 1 até 3 s.m.	22,7%	23,2%
de 3 até 5 s.m.	17,9%	17,9%
de 5 até 10 s. m	24,6%	21,0%
10 e mais	26,8%	21,1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: FIBGE, 2000.

No entanto, há diferenças importantes entre os distritos, sendo que aqueles situados mais a sul são os mais ricos e mais ao norte e leste são os mais pobres. O distrito da Consolação é aquele que apresenta o menor percentual de chefes de famílias com menos de 1 salário mínimo e maior percentual com renda superior a 10 salários mínimos, sendo que também os distritos de Bela Vista, Santa Cecília e Liberdade, têm cerca de 30% dos chefes nessa faixa de renda. Nos distritos Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Pari e Sé, a maioria dos chefes têm renda entre 1 e 3 SM, apresentando também percentuais importantes de chefes que ganham menos de 1 SM.

Gráfico 4 - Renda dos chefes de família nos distritos centrais



Fonte: FIBGE, 2000.

O gráfico permite também observar a composição socioeconômica semelhante entre os distritos de Belém, Bom Retiro, Brás, e Sé; e entre Bela Vista e Santa Cecília.

Conforme ressaltado na Linha de Base para o programa Ação Centro, o índice de GINI<sup>122</sup> dos distritos da Sé, República e Brás apresentam os menores valores para o índice (0,42, nos três casos), em oposição ao distrito da Consolação (0,62) cujo valor supera a estimativa para o município (0,57). Apesar da diferenciação entre distritos, os índices encontrados são,

<sup>122</sup> Índice GINI: mede o grau de desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor) a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Foi realizado o cálculo para os 10 distritos considerados como área de impacto do programa Ação Centro (Sé, República, Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Pari, Santa Cecília). (FIPÉ; PMSP/EMURB, 2004).

todos eles, altos, indicando o elevado patamar de concentração de renda da cidade. Apesar da generalizada desigualdade da região, os distritos Sé e República são, comparativamente, os menos desiguais (Fipe/EMURB, 2004).

### 3.3. Condições de ocupação dos domicílios

Nos distritos centrais observa-se um percentual de domicílios alugados maior que na média do município. Embora os domicílios alugados no centro tenham diminuído no período dos dois últimos censos, o percentual do conjunto dos 13 distritos (36,7%) permanece quase o dobro da média do município (19,4%), chegando a 49,7% no Brás, 46,5% no Bom Retiro e 44,6% no Pari.

Segundo a Linha de Base para o programa Ação Centro, o percentual de imóveis alugados é considerado uma das condições que propiciam o processo de *gentrificação*<sup>123</sup>.

*"Iniciadas mudanças na área – em decorrência de programas de renovação urbana ou não, as alterações de uso são muito mais facilmente realizada nos imóveis alugados; da mesma forma, a substituição de inquilinos possibilita correção nos valores do aluguel, bem como eventual venda dos imóveis. Esses movimentos, no conjunto facilitam a expulsão dos antigos moradores" (Fipe; PMSP/EMURB, 2004).*

Tabela 21: Evolução das condições de ocupação dos domicílios (1991 e 2000)

Distritos censitários	Total de domicílios particulares ocupados		Domicílios alugados em 1991		Domicílios alugados em 2000	
	1991	2000	número	% do total	número	% do total
Barra Funda	4.714	4.807	1.568	33,3%	1.292	26,9%
Bela Vista	25.963	26.523	12.823	49,4%	9.871	37,2%
Belém	14.984	13.061	7.718	51,5%	4.420	33,8%
Bom Retiro	10.345	8.550	6.078	58,8%	3.980	46,5%
Brás	10.381	8.776	6.521	62,8%	4.360	49,7%
Cambuci	11.249	9.597	5.435	48,3%	3.237	33,7%
Consolação	23.806	22.303	8.925	37,5%	6.648	29,8%
Liberdade	24.778	23.294	12.888	52,0%	8.856	38,0%
Mooca	21.741	21.223	7.747	35,6%	5.571	26,2%
Pari	5.916	4.832	3.500	59,2%	2.155	44,6%
Santa Cecília	23.598	28.500	14.793	62,7%	9.618	33,7%
República	29.932	21.460	14.955	50,0%	10.398	48,5%
Sé	9.052	7.748	5.675	62,7%	3.161	40,8%
13 Distritos Centrais	216.459	200.674	108.626	50,2%	73.567	36,7%
Município de S. Paulo	2.539.290	3.039.104	730.006	28,7%	588.272	19,4%

FONTE: FIBGE, 1991 e 2000.

No entanto, as condições de ocupação dos domicílios podem variar bastante conforme a renda das famílias, como veremos nas tabelas abaixo.

A participação dos domicílios alugados diminui quando a renda aumenta. Os moradores mais pobres dos distritos centrais, na sua maioria, estão em domicílios alugados e cedidos, que chegam a 60,2% na faixa de menos de 1 SM e 59% na faixa entre 1 e 3 SM. Nas faixas superiores, sobe o percentual de domicílios próprios. Considerando os próprios já pagos e os que ainda estão em pagamento, temos que eles correspondem a 63% dos domicílios com renda entre 5 e 10 SM e a 70,8% dos domicílios com renda de 10 e mais SM.

<sup>123</sup> "Entende-se por *gentrificação*, a substituição de um grupo de moradores (de área urbana) de baixa renda por outro grupo social com renda mais elevada, em decorrência de mudanças nas condições da área. Essas condições dizem respeito, principalmente, à moradia e emprego" (idem, 2004).

Tabela 22 - Condição de renda nos 13 distritos centrais, segundo a forma de ocupação do domicílio (em percentagens)

	Próprio, já pago	Próprio, ainda pagando	Alugado	Cedido por empregador	Cedidos e outras	Total
menos de 1 sm	36,5%	3,4%	49,3%	4,3%	6,6%	100,0%
de 1 até 3 sm	37,2%	3,7%	48,9%	6,8%	3,3%	100,0%
de 3 até 5 sm	46,8%	5,6%	41,6%	3,2%	2,8%	100,0%
de 5 até 10 sm	55,2%	7,8%	33,8%	1,2%	2,0%	100,0%
10 e mais	62,5%	8,3%	27,6%	0,4%	1,2%	100,0%
<b>Total</b>	<b>50,1%</b>	<b>6,3%</b>	<b>38,2%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,6%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: FIBGE, 2000.

Os domicílios alugados se distribuem mais ou menos uniformemente entre as diversas faixas de renda, com uma presença um pouco maior entre aqueles que têm renda entre 1 e 3 SM. Nesta faixa também estão 54,2% dos domicílios que são cedidos por empregadores. Quanto aos domicílios próprios ou em aquisição, concentram-se claramente entre os de mais de 10 SM.

Tabela 23 - Condição de ocupação do domicílio nos 13 distritos centrais, segundo a renda do chefe da família em 2000 (percentuais)

	Próprio, já pago	Próprio, ainda pagando	Alugado	Cedido por empregador	Cedidos e outras	Total
menos de 1 sm	5,8%	4,3%	10,3%	12,0%	20,4%	8,0%
de 1 até 3 sm	16,8%	13,5%	29,0%	54,2%	28,7%	22,7%
de 3 até 5 sm	16,8%	16,0%	19,5%	20,3%	19,4%	17,9%
de 5 até 10 sm	27,1%	30,8%	21,8%	10,0%	19,0%	24,6%
10 e mais sm	33,4%	35,4%	19,4%	3,4%	12,4%	26,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: FIBGE, 2000.

A tabela abaixo permite identificar as demandas habitacionais referente às famílias que já vivem na área central. No caso de habitação de interesse social (HIS), ela estaria concentrada nas faixas com menos de 5 SM, nas condições de domicílios alugados ou cedidos (marcados em cinza na tabela abaixo), e poderia ser atendida com programas subsidiados de casa própria, aluguel social, melhoria de cortiços, etc.

Tabela 24 - Condições de ocupação dos domicílios nos 13 distritos centrais, segundo a renda do chefe da família em 2000 (números absolutos)

	Próprio, já pago	Próprio, ainda pagando	Alugado	Cedido por empregador	Cedidos e outras	Total
menos de 1 sm	5.499	507	7.430	647	996	15.079
de 1 até 3 sm	15.873	1.595	20.844	2.914	1.399	42.625
de 3 até 5 sm	15.795	1.885	14.024	1.094	947	33.745
de 5 até 10 sm	25.562	3.628	15.658	537	925	46.310
10 e mais	31.522	4.176	13.936	184	605	50.423
<b>Total</b>	<b>94.251</b>	<b>11.791</b>	<b>71.892</b>	<b>5.376</b>	<b>4.872</b>	<b>188.182</b>

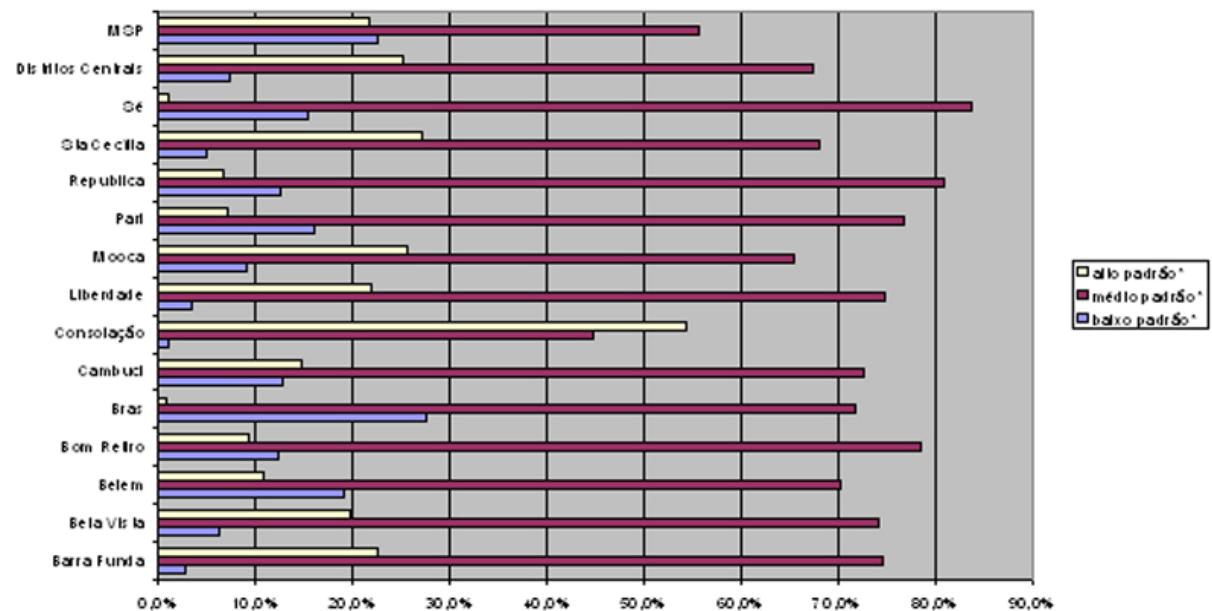
Fonte: FIBGE, 2000.

A incidência de domicílios vazios é maior do que no conjunto da cidade (11,8%), em todos os distritos (ver tabela em Anexo). Os distritos do Brás (24%), República (22,7%), Pari (21%) e Liberdade (18%) são os que têm a maiores taxas. Mas os dados do Censo não permitiram saber quais os tipos de unidades que estão vazias, nem quantificar os prédios que estão

inteiramente vazios. Uma parte desse levantamento foi feita nas pesquisas que subsidiaram a delimitação das ZEIS-3, em 2001.

O gráfico abaixo, elaborado a partir de dados do TPCL, permite conhecer os padrões das edificações residenciais existentes nos diferentes distritos da área central. O distrito da Consolação se destaca como o que possui maior percentual de unidades de alto padrão construtivo. Em todos os outros distritos prevalecem as unidades de médio padrão.

Gráfico 5 - Padrão das residências



### 3.4. Uso do automóvel

A pesquisa Origem e Destino, realizada pela Companhia do Metrô de São Paulo desde 1967, de dez em dez anos, nos traz uma informação importante sobre a relação das famílias com o automóvel na área central. No entanto, seus dados não estão organizados por distritos, mas sim por zonas OD, especialmente definidas pelos especialistas que coordenam a pesquisa.

Entre as famílias moradoras nas zonas OD mais centrais (Sé, Pq. D. Pedro, República, Sta Cecília, Sta Ifigênia, Luz, Bexiga), o percentual que não possui automóvel ultrapassa 60%. Esse percentual se reduz bastante nos bairros de Pacaembu (36,6%), Consolação (46,7%) e Bela Vista (37,8%)<sup>124</sup>.

<sup>124</sup> Mas são ainda muito menores que bairros com Vila Madalena e Jardins, onde os que não tem automóvel não chegam a 25%.

Tabela 25 - População, tamanho das famílias e posse de automóvel, segundo zonas OD (1997)

Zonas OD	Denominação	População	Número de Famílias	Tamanho das famílias	Posse de automóvel (%)			
					Não tem	1 auto	2 autos	+de 2
1	Sé	3.120	1.175	2,66	67,32	28,94	3,74	0,00
2	Pq. D. Pedro	5.859	2.283	2,57	77,40	20,76	1,84	0,00
3	Pça. João Mendes	12.275	4.747	2,59	80,05	12,62	7,33	0,00
4	Ladeira da Memória	19.956	9.850	2,03	65,31	25,49	7,25	1,95
5	República	12.040	6.490	1,86	61,00	32,99	4,73	1,28
6	Santa Efigênia	17.670	8.066	2,19	68,14	29,77	2,10	0,00
7	Luz	14.161	4.139	3,42	66,49	21,82	10,15	1,55
14	Bexiga	28.563	10.525	2,71	61,69	31,06	6,85	0,40
18	Santa Cecília	33.869	12.163	2,78	61,32	27,65	11,03	0,00
17	Consolação	47.733	17.864	2,67	46,74	36,79	14,35	2,12
36	Pacaembu	10.854	3.469	3,13	36,64	19,20	19,80	24,36
15	Bela Vista	16.796	5.982	2,81	37,81	44,72	15,31	2,16

Fonte: CIA METRÔ - SP. Pesquisa OD 1997.

Acreditamos que esses valores se explicam tanto pelas condições de acessibilidade da área central como pela escassez de garagens privadas. Pesquisa da FIPE realizada em 1997 mostrou que 60% dos moradores em cortiços nessa área vão a pé para o trabalho<sup>125</sup>.

### 3.5. Os cortiços

As informações sobre os cortiços (moradias coletivas de habitabilidade precária, geralmente alugadas) são imprecisas - por falta de censos específicos - e estão desatualizadas. Há também diferenças metodológicas entre os diferentes levantamentos, sendo que alguns foram baseados em setores e metodologias definidas segundo as formas de intervenção previstas<sup>126</sup>.

De fato, embora desde os anos 70 tenham existido programas municipais pontuais de assistência aos moradores de cortiços, inclusive com apoio de ONG especializadas, como a ADM<sup>127</sup>, é somente a partir de 1989 ("sub-programa cortiço", da prefeitura) que ocorrem programas que contemplam o atendimento a encortiçados em programas no Centro. O programa municipal teve vida curta, tendo sido interrompido na gestão seguinte (Paulo Maluf, 93-96), mas em 2001 a CDHU começou a montar um programa amplo de intervenção em cortiços que necessitava informações mais precisas sobre o problema.

Segundo a pesquisa amostral encomendada pela SEHAB à FIPE em 1993, a população encortiçada residente nos distritos que correspondiam à antiga Administração Regional da Sé era de cerca de 120 mil pessoas, correspondendo à cerca de 25% da sua população total; na AR-Mooca era superior à 30%. No município, este percentual era de 6%.

A partir dos levantamentos realizados pela FIPE em 1993, a CDHU identificou nove Setores Básicos de Intervenção no município de São Paulo (Pari, Brás, Belém, Mooca, Cambuci, Liberdade, Bela Vista, Santa Cecília e Barra Funda), nos quais se concentram os principais imóveis encortiçados. Com base nessa setorização, o PAC contratou a Fundação SEADE para realizar uma pesquisa cadastral dos imóveis e um levantamento sócio-econômico amostral das famílias moradoras. O levantamento, realizado em novembro de 2001, identificou 1648 imóveis encortiçados. Em 2004, no âmbito do programa PAC/BID, a CDHU atualizou a pesquisa nos mesmos bairros e constatou que o número de imóveis havia diminuído para 1592. O número de pessoas moradoras era de cerca de 36 mil.

Esses setores configuraram a estratégia da primeira fase do PAC, prevista para quatro anos a partir de 2002. Em paralelo ao atendimento habitacional das famílias com cartas de crédito ou programas de casa-própria em imóveis da CDHU (ver item

<sup>125</sup> FIPE; PMSP/SEHAB, 1997.

<sup>126</sup> Há vários anos, a Comissão da Operação Urbana Centro aprovou a utilização de recursos para realização de um censo nos limites da OU e entorno. No entanto, até esta data, o censo não havia sido contratado.

<sup>127</sup> Houve casos de atendimento a encortiçados em programas de mutirão e outros na periferia.

sobre programas habitacionais), também faz parte da diretriz do PAC a eliminação progressiva, em médio e longo prazos, dos cortiços de origem, os quais uma vez indicados para intervenção deverão ser adquiridos ou desapropriados e devidamente reformados, reciclados ou encaminhados para fiscalização pela Prefeitura Municipal.

No âmbito do Programa Morar no Centro, implementado entre 2001 e 2004 pela Prefeitura de São Paulo, alguns setores da região central foram objeto de um levantamento de imóveis encortiçados, tendo em vista a definição das ZEIS-3 e de perímetros para atuação integrada de melhoria do habitat (PRIH)<sup>128</sup>. Esses levantamentos permitiram uma melhor observação do problema e um certo acompanhamento, no caso dos PRIH onde foram instalados os “escritórios-antena”.

No PRIH instalado no bairro da Luz (PRIH Luz), o levantamento realizado pelo Escritório Antena<sup>129</sup>, em setembro 2002, identificou 55 imóveis encortiçados, estimando em 500 as famílias moradoras. Considerando que, segundo o levantamento da FIPE, o número médio de pessoas por família encortiçada na AR-SÉ seria de 3,69, o número total de encortiçados no PRIH Luz seria de 1845 pessoas. Isso significaria que os encortiçados representariam cerca de 57% do total de moradores do perímetro (3213 habitantes, em 2000). No início de 2004 (2 anos após o levantamento anterior), a equipe técnica constatou um aumento de 19 imóveis encortiçados, ou seja, 34,5 % do número anterior (ver mapa PRIH Luz /cortiços 2002 e 2004 em anexo).

É importante notar que, dos 19 novos cortiços, sete eram imóveis contíguos aos cortiços anteriores, dois eram imóveis identificados como “oportunidades imobiliárias” (imóveis anunciados para venda ou aluguel) no levantamento inicial e dois eram identificados como moradias precárias. Os outros oito imóveis não estavam classificados no levantamento de 2002.

No caso do PRIH do Glicério<sup>130</sup> a instalação do escritório antena ocorreu em 2003 e conforme levantamento físico territorial em 2004 a área concentrava 101 imóveis encortiçados (ver mapa PRIH Glicério /cortiços em Anexo).

Em 2004 – também no âmbito do programa Morar no Centro - a prefeitura criou o Programa de Intervenção em Cortiços, visando melhorar as condições de habitabilidade - inclusive mediante financiamento público - enfocando a fiscalização e a capacitação dos moradores. Foi prevista a utilização dos instrumentos existentes na legislação municipal específica, LM 10.928/1991, denominada Lei Moura, e no Estatuto da Cidade, para pressionar os proprietários e financiar as intervenções.

Embora os valores de aluguel nos cortiços sejam altos e as condições de espaço, higiene e privacidade muito precárias, os moradores apontam as vantagens da proximidade do emprego e da redução do custo de transporte. Segundo a Linha de Base<sup>131</sup> “a redução da oferta desses domicílios, portanto, poderia trazer não somente a expulsão de parte das famílias hoje moradoras como, também, significativo impacto na renda real dos trabalhadores que se deslocam a pé para o trabalho”.

### 3.6. As lutas populares por moradia

Desde os anos 80, os movimentos populares estavam organizados na luta por melhoria dos cortiços e por moradia na área central. As suas possibilidades de diálogo e atendimento por parte da prefeitura variaram segundo as diferentes gestões municipais (conseguiram alguns projetos na administração Erundina, que não tiveram continuidade nas gestões seguintes, de Maluf e Pitta). Situação semelhante ocorreu na sua relação com o governo estadual.

A busca por moradia no centro está na origem de uma forma de luta desenvolvida a partir do final dos anos 90: as ocupações organizadas. A partir dessas ocupações, os movimentos, em cooperação com assessorias técnicas, desenvolvem projetos e buscam negociar com a Caixa, com o governo estadual e com o município, buscando alternativas de financiamento para reformar os prédios e garantir seus direitos de moradores.

<sup>128</sup> Esse levantamento, realizado por escritórios de assessoria técnica, em colaboração com os movimentos sociais por moradia estava focado em manchas delimitadas nos 13 distritos de atuação do Morar no Centro. Tinha como objetivo evidenciar as características desses bairros e necessidades de intervenção: degradação urbana e ambiental; precariedade das condições de habitação (cortiços, moradia precária); descuido com o patrimônio histórico-cultural; escassez de áreas verdes públicas e a localização de serviços públicos (escolas e hospitais).

<sup>129</sup> Levantamento físico territorial realizado em 2002 e atualização em 2004 pela equipe técnica do Escritório Antena PRIH Luz - Programa Morar no centro/SEHAB/PMSP.

<sup>130</sup> LABHAB/FAUUSP/FUPAM; PMSP/SEHAB, 2004. Pesquisa contratada pela equipe técnica do Escritório Antena PRIH Glicério / Programa Morar no Centro / SEHAB / PMSP.

<sup>131</sup> FIPE; PMSP/EMURB. 2004. op cit.

A primeira ocupação organizada no centro foi a do Casarão Santos Dumont pelo Fórum dos Cortiços, em 1997. Segundo os movimentos de moradia, no início o objetivo principal das ocupações era "pressionar o poder público por política habitacional"<sup>132</sup> e tentar colocar em pauta a questão dos moradores de cortiços. Posteriormente, a atuação dos movimentos tornou-se mais estratégica, relacionando as ocupações aos imóveis ociosos que tivessem grandes potencialidades para ser reformados em habitação.

A ação massiva dos movimentos se concentrou no período 97-00 com 30 ocupações de imóveis ociosos na região central, tendo estimulado ou pressionado o poder público e os órgãos financiadores a desenhar novas modalidades de financiamento e de produção habitacional, bem como novos programas que respondessem às exigências da população de baixa renda de morar perto do trabalho.

Algumas ocupações conseguem permanecer algum tempo, outras são rapidamente reprimidas. Uma das ocupações mais conhecidas foi a da Rua do Ouvidor 63<sup>133</sup>, em prédio pertencente ao governo estadual, onde cerca de 89 famílias permaneceram desde 1997 e conseguiram avançar em negociações com a Caixa, com CDHU e com prefeitura até serem despejadas em 2005.

No âmbito desta pesquisa, foi realizado um levantamento das ocupações com a colaboração do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos<sup>134</sup> e da União dos Movimentos de Moradia (UMM). Entre 1997 e 2005 houve 44 ocupações de edifícios na área central, realizadas pelas seguintes organizações populares: Movimento por Moradia no Centro (MMC), Fórum de Cortiços, Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) - integrantes da federação da União de Movimentos de Moradia UMM - e Movimento dos Sem Teto do Centro (MSTC), Movimento dos Sem Teto da Região Central (MSTRC)- integrantes da Frente de Luta por Moradia Popular (FLM).

As ocupações se concentraram entre 1997 e 2000, quando 30 prédios foram ocupados, envolvendo cerca de 3.673 famílias. No período 2001 – 2006 foram realizadas 14 grandes ocupações, envolvendo quase 6004 famílias. Quatro do total desses imóveis eram públicos (um de propriedade do INSS e três do Governo do Estado), 15 de propriedade privada e dos outros não temos informações. O número de famílias envolvidas não pode ser tomado como referência para estudos de demanda, pois existe rotatividade nas ocupações.

Entre os imóveis ocupados, 10 já foram reformados ou estão com obras em andamento para transformar-se em HIS, sendo 4 pelo programa PAR (395 unidades), 2 pelo programa Locação Social (164 unidades) e 4 pelo programa PAC/BID (sendo 258 unidades em 3 prédios e um número que não conhecemos no quarto prédio). Estão em processo de negociação com o poder público, para viabilização de projetos habitacionais, outros 7 imóveis (4 com a CAIXA /PAR, 1 com a CDHU e 2 em desapropriação pela Prefeitura).

Foram objeto de ações legais para reintegração de posse 23 imóveis. Desses temos informação de que 10 permanecem vazios e 3 continuam ocupados pelos movimentos sociais, pois as ações não foi executadas.

O atendimento oferecido às famílias, nos casos de reintegração de posse, muitas vezes é a "verba de atendimento", o que não significa a sua inclusão em programas habitacionais ou o seu acompanhamento social.

Na ocasião da entrevista com o representante da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), Benedito Barbosa, pudemos entender como ele caracteriza o contexto atual que os movimentos sociais por moradia precisam enfrentar e como procuram organizar a própria atuação:

- existe uma pressão do setor imobiliário que defende o próprio interesse de valorização imobiliária no centro.
- ocorre uma falta de conhecimento por parte do movimento das leis, de forma a poder utilizá-las para garantir a aplicabilidade dos instrumentos relativos à função social da propriedade, tendo em conta também as dificuldades na compreensão dos procedimentos jurídicos.

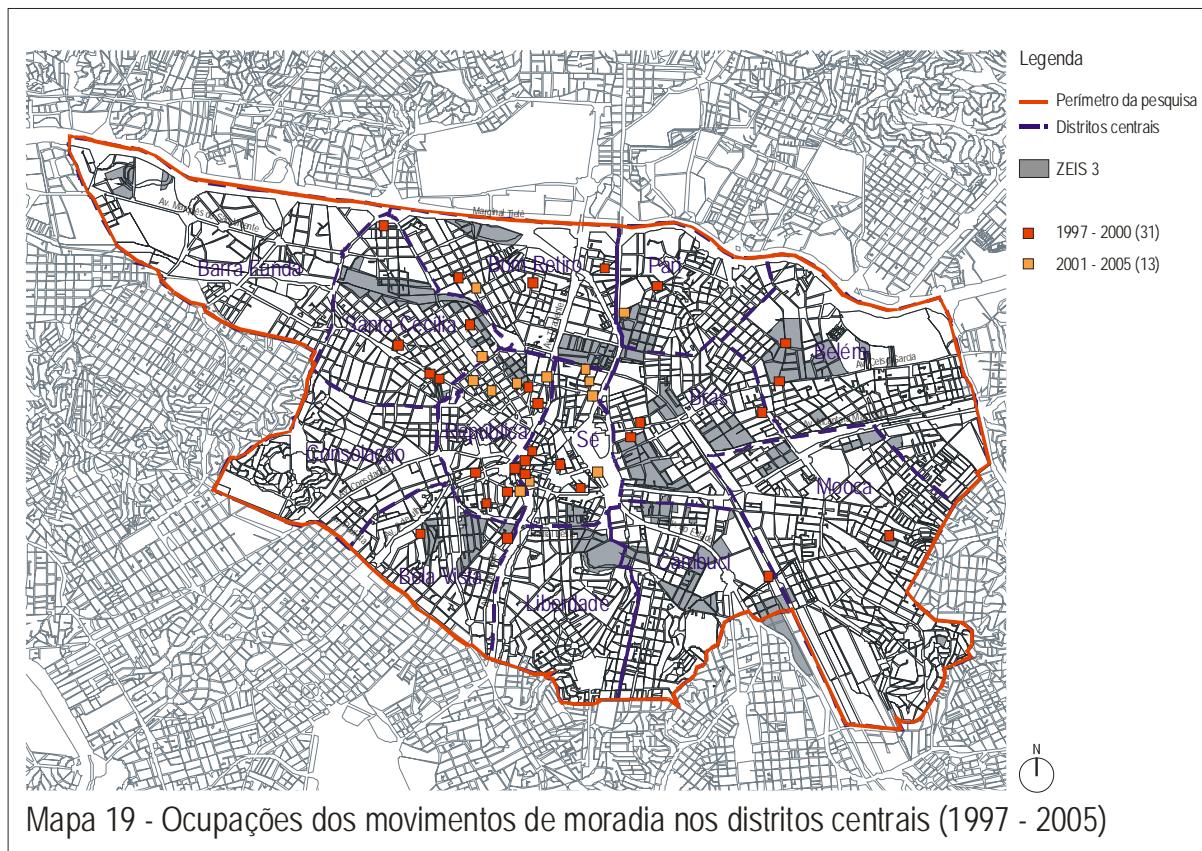
<sup>132</sup> Entrevista realizada com representante dos Movimentos de Moradia - UMM Benedito Barbosa.

<sup>133</sup> SANTOS et alii; FAUUSP, 2002.

<sup>134</sup> O Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos é uma organização não governamental que atua desde 1988 na área central em atendimento social e jurídico aos moradores de cortiços.

- existe uma articulação entre os vários níveis do poder municipal (secretarias e subprefeituras) e estadual na atuação da "limpeza social" visando à expulsão dos grupos mais vulneráveis da área central.
  - a falta de interesse na provisão de moradia no centro fica evidente nas declarações e nas ações das políticas municipais (citação Secretário Municipal da Habitação) "(...) a Secretaria proporcionará moradia somente a partir de 2 Km do centro para população de 1 a 6 salários mínimos".

Neste contexto – segundo o dirigente da UMM – os movimentos estão vivendo um processo de “resistência” frente aos despejos e à paralisação dos programas habitacionais que estavam em andamento desde a gestão passada (tais como locação social, bolsa aluguel, PRIH).



Fonte: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e UMM.

### 3.7. A produção habitacional pública e os diferentes agentes

No final nos anos 80, a COHAB/SP recebeu em transferência terrenos que haviam sido desapropriados para a construção da linha leste-oeste do metrô e constrói dois enormes conjuntos no Brás e no Bresser, totalizando 3048 apartamentos (vendidos em 1989 e 1990). Eles se incluíram na categoria “renda média superior” da COHAB e representaram uma oferta muito importante para essa faixa de renda e para o uso residencial em um bairro central, pouco atendido pela produção privada.

A produção de Habitação de Interesse Social (HIS) propriamente dita<sup>135</sup> na área central<sup>136</sup> inicia-se – ainda de forma incipiente – na administração Luisa Erundina (1989-1992), resultando na construção de 2 conjuntos habitacionais pelo sistema de mutirão, o Madre de Deus (48 unidades), na Mooca, e o Celso Garcia<sup>137</sup> (192 unidades), no Brás.

<sup>135</sup> A partir do PDE/2002, HIS é definida como aquela destinada e acessível a famílias com renda de até 6 salários mínimos.

<sup>136</sup> Várias pesquisas e teses universitárias comentam sobre os critérios de localização dos conjuntos realizados com recursos do BNH. Dentre elas, SILVA, 1998.

Desde meados da década de 90, a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) desenvolve o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo estadual. A meta do PAC era atender 5000<sup>138</sup> famílias entre 2002 e 2007 (primeira fase); outras 11 mil, entre 2007 e 2011. Para tanto utilizaria 110 milhões de dólares do BID e 110 milhões da CDHU.

Entre 2002 e 2006, a CDHU realizou seis empreendimentos e 792 unidades na área central (estão em andamento oito empreendimentos e 1502 unidades). Além desta produção habitacional foram cedidas 46 cartas de crédito da CDHU até julho de 2005, para a aquisição de imóveis disponíveis no mercado imobiliário, 31 foram destinadas para ex-moradores de ocupações e outras 44, em andamento, para as famílias retiradas da ocupação localizada no imóvel na rua do Ouvidor.

Em 2001, a prefeitura de São Paulo começou a implementar o programa Morar no Centro, que tinha como perímetro de atuação os 13 distritos mais centrais<sup>139</sup>. Para seu desenvolvimento a prefeitura contava com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) provenientes, sobretudo, do orçamento municipal, e com recursos federais, especialmente a linha Programa de Arrendamento Residencial (PAR)<sup>140</sup>, destinada a famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, gerenciada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Para atender às famílias excluídas dos critérios de renda do PAR e dos programas da CDHU, a prefeitura definiu um programa de Locação Social, inovador no Brasil, para o qual foram obtidos recursos do BID e destinados terrenos pertencentes à COHAB e ao município nos distritos centrais. Foi criada também a Bolsa Aluguel<sup>141</sup>, destinada a facilitar o acesso de famílias de baixa renda ao mercado privado de aluguéis no centro.

No programa Locação Social, foram concluídos dois empreendimentos, com um total de 623 apartamentos; dez outros projetos estavam em andamento, envolvendo mais de mil unidades.

No programa PAR – para cuja viabilização foi assinado convênio entre a prefeitura e a CAIXA – foram concluídos cinco empreendimentos (464 apartamentos) e iniciadas as obras de mais dois (245 apartamentos). Foi também iniciada uma reforma de prédio (172 unidades HIS) com recursos do Crédito Associativo (linha da CAIXA).

Entre 1990 e 2004, foram concluídas 1407 unidades HIS em programas financiados pela prefeitura ou em convênio com o Governo Federal. Estão em obras outras 694 unidades. No período entre 2002 e 2006 o Governo do Estado CDHU realizou 792 unidades mediante o programa PAC BID, sendo que 1502 estão em finalização.

Os custos de produção das unidades obtidas a partir da reforma de prédios são próximos dos alcançados por unidades feitas nos bairros periféricos. Isso parece indicar que, com a utilização de instrumentos urbanísticos para redução do custo dos imóveis e aumento de produtividade das obras de reforma, essa forma de produção pode ser economicamente muito vantajosa.

---

<sup>137</sup> Cinco terrenos ocupados por cortiços foram adquiridos pela prefeitura, em nome da associação de moradores, para construção de novos conjuntos. No entanto, após a entrada do prefeito Paulo Maluf e durante o governo 1997 -2000, os projetos foram paralisados, sendo retomados e concluídos no governo municipal 2001-2004.

<sup>138</sup> Dessas, 500 famílias seriam atendidas pela parte do programa executado na cidade de Santos.

<sup>139</sup> Esse perímetro coincide com o da pesquisa do *Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo*.

<sup>140</sup> As unidades habitacionais são arrendadas por 180 meses, com taxa mensal de 0,7% do valor da unidade. Após esse período, as famílias têm a opção de comprar o imóvel.

<sup>141</sup> Esse programa atribui um subsídio a famílias com renda de 1 a 10 salários mínimos, priorizando aquelas com renda inferior à 6 salários mínimos, utilizável na complementação do aluguel mensal no mercado privado, por um período de até 30 meses, podendo ser prorrogado por igual período. Oferece também caução de 3 meses do aluguel ou seguro da Prefeitura como garantia do contrato de locação.

Tabela 26 - Valores de unidades habitacionais construídas na área central (1999 a 2006) (\*)

Nome do empreendimento	Localização	Valor pago pelo imóvel	Ano da aquisição do terreno ou edifício vazio	Tipo de financiamento	Agente promotor	Ano da conclusão da obra	Número de UH	Área útil média da UH	Valor da UH (**)	Observações
Labor	R. Brigadeiro Tobias, 300	R\$420.000 (edifício)	1999	PAR-reforma	PMSP/CAIXA	2002	84	34,00 m <sup>2</sup>	R\$ 28.812,26	Demanda organizada pelo MSTC; projeto de reforma da A.T. GRÃO
Fernão Sales	R. Fernão Sales, 24	R\$645.000 (edifício)	1999	PAR-reforma	PMSP/CAIXA	2000	54	44,00 m <sup>2</sup>	n/d	Demanda organizada pelo MMC; projeto de reforma da aq. Helena Saia
Riskallah Jorge	R. Riskallah Jorge, 50	R\$2.100.000 (edifício)	2000	PAR-reforma	PMSP/CAIXA	2002	167	31,00 m <sup>2</sup>	R\$ 26.144,98	Demanda organizada pelo MMC; projeto de reforma da aq. Helena Saia
Olga Benário Prestes	Av. Celso Garcia, 787	R\$559.000 (edifício)	2001	PAR-reforma	PMSP/CAIXA	2002	84	30,00 m <sup>2</sup>	R\$ 27.710,00	Demanda organizada pela ULC; projeto de reforma da A. T. INTEGRA
Maria Paula	R. Maria Paula, 161	R\$1.000.000 (edifício)	2001	PAR-reforma	PMSP/CAIXA	2003	75	37,00 m <sup>2</sup>	R\$ 27.669,96	Imóvel ocupado pelo Fórum de Cortiços, negociado com a CAIXA; projeto da A.T. Fábrica Urbana
Parque do Gato	Rios Tamanduateí x Tiele	R\$1.435.000 (terreno)	2003	FMH-Locação Social	PMSP	2004	486	37,55 m <sup>2</sup>	R\$ 39.200,00	
Olaiias	R. Araguaiá x R. das Olaias, 505	R\$970.000 (terreno)	2003	FMH-Locação Social	PMSP	2004	137	38,82 m <sup>2</sup>	R\$ 42.300,00	
Pará A	Av. do Estado	n/d	n/d	PAC BID	CDHU	2002	160	40,00 m <sup>2</sup>	R\$ 28.200,00	
S. Cecília A	R. Pirineus x R. Brigadeiro Galvão	n/d	2001	PAC BID	CDHU	2003	28	31,30 m <sup>2</sup>	R\$ 23.349,51	Imóvel ocupado pelo Fórum de Cortiços, negociado com a CDHU; projeto de construção nova da A.T. Ambiente
S. Cecília C	R. Ana Cintra, 123	n/d	n/d	PAC BID/Reforma	CDHU	2006	70	60,00 m <sup>2</sup>	R\$40.038,43	Imóvel ocupado pelo Fórum de Cortiços e MSTC, negociado com a CDHU; projeto de reforma da A.T. Ambiente
Cambuci A	R. Justo Azambuja, 181	n/d	n/d	PAC BID	CDHU	2006	66	41,62 m <sup>2</sup>	R\$ 55.038,24	
<b>Sub-total das UHs concluídas</b>										<b>1411</b>
Belém A	R. Cel. Antônio Marcelo, 536/546/552	n/d	n/d	PAC BID	CDHU	2006	120	41,30 m <sup>2</sup>	R\$ 54.188,55	
Brás E	R. Martin Burchard, 154	n/d	n/d	PAC BID	CDHU	2006	186	49,15 m <sup>2</sup>	R\$ 54.197,63	
Brás L	R. Martin Burchard, 254/272/278	n/d	n/d	PAC BID	CDHU	2006	180	40,00 m <sup>2</sup>	R\$ 54.232,22	
<b>Sub-total das UHs em finalização</b>										<b>486</b>

\* Somente empreendimentos com dados sobre os valores das unidades

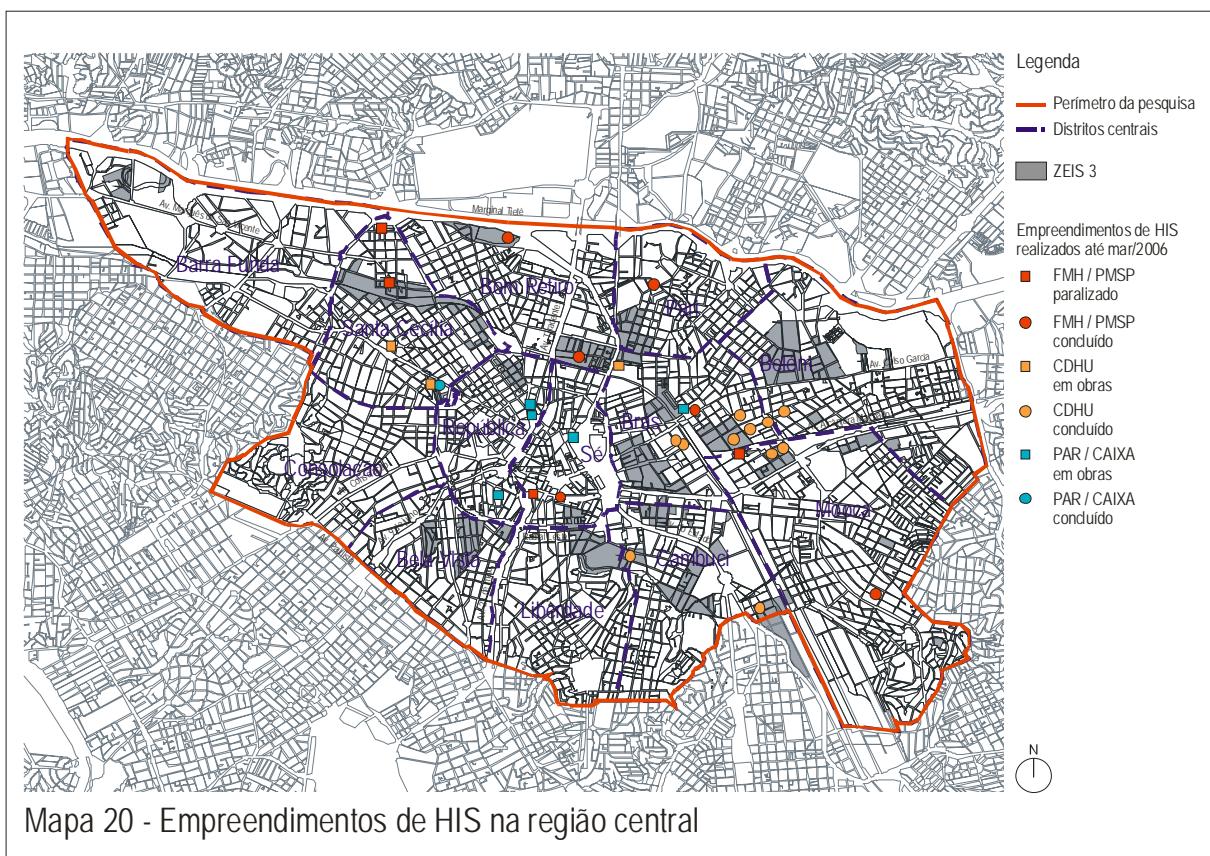
\*\* no caso do atendimento do programa de Locação Social, esse valor corresponde ao valor médio de construção por UH

Fonte: PMSP/SEHAB/Programa Morar no Centro, 2004; Balanço COHAB/SEHAB; Site: <http://www.cdhu.sp.gov.br/html/index.htm/>  
CDHU. Programa de Atuação em Cortiços - PAC: município de São Paulo - setores básicos de intervenção. São Paulo: CDHU-SEADE, 2002.

Quadro 12 - Empreendimentos HIS promovidos nos 13 distritos da área central (1996 - 2006)

Nome do empreendimento	Localização	Terreno (propriedade e forma de aquisição)	Tipo de financiamento/ atendimento	Ano de aquisição do terreno ou edifício	Estágio	Ano conclusão obra	Número de unidades habitacionais (UH)
<b>Programa Municipal</b>							
Madre de Deus	R. Madre de Deus	privado / desapropriação municipal	FMH-provisão	1990	concluído	1996	45
Celso Garcia	Av. Celso Garcia, 849	privado / desapropriação municipal	FMH-provisão	1990	concluído	1992	182
Vila Linda 25 de Janeiro	R. 25 de Janeiro, 319	privado/ desapropriado (repassado para associação)	FMH-provisão	1992	concluído	2004	33
Casarão da Rua do Carmo	R. do Carmo, 198	privado/ desapropriado (repassado para associação)	FMH-provisão	1992	concluído	2004	25
Eiras Garcia	R. Eiras Garcia, 213	privado/ desapropriado SEHAB	FMH-provisão	1992	concluído	2004	15
Pedro Facchini	R. Pedro Facchini,	privado/ desapropriado SEHAB	FMH-provisão	1992	concluído	2003	12
Imoroty	Rua Imoroty,	privado/ desapropriado SEHAB	FMH-provisão	1992	concluído	2003	8
Labor	R. Brigadeiro Tobias, 300	adquirido da Fundação Rede ferroviária - REFER	PAR-reforma	1999	concluído	2002	84
Fernão Sales	R. Fernão Sales, 24	privado/ aquisição CAIXA	PAR-reforma	1999	concluído	2000	54
Riskallah Jorge	R. Riskallah Jorge, 50	privado/ aquisição CAIXA	PAR-reforma	2000	concluído	2002	167
Olga Benário Prestes	Av. Celso Garcia, 787	privado/ aquisição CAIXA	PAR-reforma	2001	concluído	2002	84
Maria Paula	R. Maria Paula, 161	privado/ aquisição CAIXA	PAR-reforma	2001	concluído	2003	75
Parque do Gato	Confluência dos Rios Tamanduateí e Tietê	terreno municipal/ transferido COHAB	FMH-Locação Social	2003	concluído	2004	486
Olarias	R. Araguaia x R. das Oarias, 505	terreno municipal/ transferido COHAB	FMH-Locação Social	2003	concluído	2004	137
<b>Sub-Total das Uhs concluídas</b>							<b>1407</b>
Ed. Baronesa de Porto Carrero	R. Baronesa de Porto Carrero	n/d	FMH-Locação Social	2003	paralisado	2004	27
Hotel São Paulo	n/d	privado/ desapropriado pela PMSP e repassado para CAIXA	PAR-reforma	2004	obra em finalização	2006	152
Joaquim Carlos	R. Joaquim Carlos, 64	privado/ aquisição CEF	PAR-reforma	2004	obra em finalização	2007	93
Cônego Vicente Marino	R. Cônego Vicente Marino,	terreno SPTRANS/ transferido para COHAB	FMH-Locação Social	2004	paralisado	n/d	235
Assembléia	R. da Assembléia,	terreno municipal/ transferido para COHAB	FMH-Locação Social	2004	paralisado	n/d	160
Bresser XIV	n/d	n/d	FMH-Locação Social	2004	paralisado	n/d	120
<b>Sub-total das UHs em finalização</b>							<b>787</b>
<b>Programa do Governo Estadual</b>							
Pari A	Av. do Estado	privado /desapropriado CDHU	CDHU - PAC BID	n/d	concluído	2002	160
S.Cecília A	R. Pirineus esquina com R. Brigadeiro Galvão	privado /desapropriado CDHU	CDHU - PAC BID	2001	concluído	2003	28
S.Cecília C	R. Ana Cintra, 123	privado /desapropriado CDHU	CDHU - PAC BID/ Reforma	n/d	concluído	2006	70
Mooca B e C	R. Fomm, 235	privado /desapropriado CDHU	CDHU - PAC BID	n/d	concluído	n/d	268
Cambuci A	R. Justo Azambuja, 181	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	concluído	2006	66
Bras G	R. Cel. Francisco Amaro 327	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	concluído	n/d	200
<b>Sub-total das UHs concluídas</b>							<b>792</b>
Ipiranga A	n/d	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	n/d	400
Belém A	R. Cel. Antonio Marcelo, 536/546/552	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	2006	120
Brás E	R. Martin Burchard, 154	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	2006	186
Brás L	R. Martin Burchard, 254/272/278	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	2006	180
Brás M	R. Martin Burchard, 254/272/278	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	2006	66
Bras A	n/d	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	2006	214
Bras J	n/d	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	2006	192
Bras O	n/d	n/d	CDHU - PAC BID	n/d	obra em finalização	2006	144
<b>Sub-total das UHs em finalização</b>							<b>1502</b>

Obs. não obtivemos informações sobre a decisão da prefeitura em relação a outros prédios em desapropriação em 2004 (Presteres Maia, São Vito, Riachuelo, etc).  
 Fonte: PMSP/SEHAB/Programa Morar no Centro: 2004 / CDHU; 2006 / CDHU: 2002 / SEHAB, 2004 / APROV, 2005.



Fonte: PMSP/SEHAB/Programa Morar no Centro; 2004 / CDHU; 2006 / CDHU; 2002 / SEHAB, 2004 / APROV, 2005

Além dos projetos em terrenos ou prédios esparsos, o programa Morar no Centro implementou um programa de intervenção em bairros populares centrais, chamado Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH). Esses perímetros compreendiam um conjunto de quadras com concentração de moradias precárias, onde estava prevista uma atuação articulada de produção habitacional, melhoria das condições de cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e de áreas verdes, melhoria e criação de espaços para atividades econômicas. As intervenções no espaço físico deveriam ser acompanhadas de programas culturais, de saúde, de educação, de capacitação profissional e de geração de renda. O plano de intervenção e sua gestão deveriam ser feitos de modo compartilhado com moradores, entidades locais e a equipe de Escritórios Antena formados por funcionários públicos. Entre 2002 e 2004 foram implementadas as ações de planejamento participativo em dois PRIH: Luz e Glicério.

Todos os PRIH<sup>142</sup> foram definidos como ZEIS-3 no Plano Diretor Estratégico ou nos Planos Regionais Estratégicos das subprefeituras da área central. É também importante dizer que a definição de vários outros instrumentos do Plano Diretor Estratégico de 2002 levou em consideração a possibilidade de sua utilização para viabilizar a permanência e nova produção de HIS na área central.

No entanto, constatamos nesta pesquisa que esses instrumentos não foram utilizados pelos agentes promotores ou pelas associações. Nas ZEIS-3, as tentativas de montagem de projetos envolvendo construtores privados, agentes financeiros e proprietários imobiliários (casos do empreendimento 25 de Janeiro no PRIH-Luz e do projeto Orion no PRIH Belém) não chegaram a ser concretizadas até o início de 2006.

<sup>142</sup> No início de 2002, a prefeitura contratou vários escritórios de assessorias técnicas aos movimentos de moradia na região central para a realização de levantamentos em 13 distritos da região central do município. Os perímetros selecionados nesse levantamento - PRIHs foram delimitados no Plano Diretor Estratégico como ZEIS-3.

Por outro lado, nem os promotores públicos (COHAB, CDHU) nem a Caixa, conseguiram implementar estratégias para adquirir imóveis por preços baixos e com agilidade. Vários depoimentos e documentos<sup>143</sup> consultados dão conta da dificuldade de negociação de terrenos ou edifícios, embora houvesse recursos disponíveis no PAR.



*Celso Garcia*



*Brigadeiro Tobias*



*Hotel São Paul*

### 3.8. Habitação no Programa Ação Centro/ BID

Em 2004, a prefeitura de São Paulo assinou um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para financiar um conjunto de ações e intervenções no núcleo central da cidade (distritos da Sé e República) visando a sua requalificação. O valor total do contrato foi de US\$ 167,4 milhões, sendo US\$ 100,4 financiados pelo BID e US\$ 67 milhões colocados como contrapartida pela prefeitura.

Embora a negociação desse empréstimo tivesse sido iniciada no final dos anos 90 (gestão Celso Pitta), que obteve uma pré-autorização para realização do endividamento externo, o programa de obras e ações foi inteiramente alterado na gestão Marta Suplicy, processo que se estendeu por cerca de três anos.

Na tabela geral de distribuição dos valores financiáveis, o componente habitacional aparece com 15% do total, havendo mais 2% para ações correlatas de natureza social, como a “regularização do comércio informal e atenção aos grupos vulneráveis”.

A definição dos componentes habitacionais foi especialmente difícil, por conta da resistência do BID em fortalecer a presença de setores de baixa renda no centro, o que representaria um risco para as expectativas de valorização imobiliária que são um dos fundamentos desse tipo de financiamento. A definição do Aluguel Social foi precedida de muita discussão, sendo montado um programa paralelo de capacitação que contou com recursos fiduciários do governo japonês totalizando US\$ 500 mil. No entanto, as experiências, segundo o Fórum Centro Vivo (FCV), estão sendo abandonadas.

Além dos programas de HIS, o componente inclui um programa de “média renda”, que previa subsídio para recuperação de áreas condominiais degradadas, como condição para colocação de mais unidades para aluguel ou venda no mercado.

Os programas incluídos na contrapartida são a recuperação do Edifício São Vito, as unidades oferecidas à população de baixa renda como “moradia transitória” e as unidades construídas pelo PAR; além disso era responsabilidade da prefeitura o pagamento dos terrenos ou imóveis para reforma (não contabilizados).

<sup>143</sup> É especialmente importante nesse aspecto, o documento elaborado em 2003 e entregue à CAIXA pelo Fórum da Demanda do Centro / SEHAB, formado por técnicos da prefeitura e representantes de movimentos e ONG atuantes no centro.

**Tabela 27 - Participação (%) das ações habitacionais do componente “Morar no Centro” no financiamento BID para o Programa Ação Centro**

Componente financiamento BID	Ação / projeto	%
<b>Morar no Centro</b>		
Locação Social - provisão e reforma de edifícios	Obras	55%
Locação Social - provisão em edifícios privados	Bolsa Aluguel (subsídio)	12%
PRIH - Luz, Brás e Glicério	Serviços e obras	18%
Mecanismo de atração de renda média	Reformas/prêmio	11%
Recuperação - São Vito	obras	4%
<b>Total do componente habitação</b>	<b>US \$ 19.019.795</b>	<b>100%</b>

Fonte: EMURB, 2004

### 3.9. O custo do aluguel

Segundo o texto da Linha de Base<sup>144</sup>, a divulgação do programa e a possibilidade de sucesso das ações empreendidas no centro podem já ter provocado mudança nas expectativas dos agentes econômicos que, racionalmente, as incorporaram nos preços dos imóveis. Este é um movimento possível, até mesmo esperado, mas cuja magnitude e velocidade devem ser aferidas. O indicador “preço de locação dos imóveis” é indicador primordial para a avaliação do impacto do programa no mercado formal de moradia.

A tabela abaixo apresenta a variação percentual entre jun/03 e jun/05 dos valores médios de aluguel em diferentes regiões de São Paulo, organizadas pelo SECOVI.

Pode-se perceber que os valores de apartamentos de 1 e 2 dormitórios (com e sem garagem) no centro (Santa Cecília, Pari, Bom Retiro, Brás, República) subiram mais do que nas zonas mais valorizadas da cidade, ou sejam, Sul 3 (Cerqueira César, Jardins, Ibirapuera, Morumbi, V. Nova Conceição, Itaim Bibi, Moema) e Oeste 1 (Perdizes, Pinheiros, Sumaré, Lapa, V. Madalena, Pompéia), embora menos que nas zonas Leste 3 (Itaim Paulista, Guaianases, São Mateus), Leste 4 (Tatuapé, Mooca, Alto da Mooca), Sul 1 (Ipiranga, V. Gumercindo, V. Monumento, Sacomã) e Sul 2 (Aclimação, Aeroporto, Bela Vista, Saúde, Paraíso, V. Mariana, Jabaquara).

**Tabela 28 - Aluguéis de casas e apartamentos por número de dormitórios e região, disponibilidade de vaga para automóvel e estado de conservação – comparação % (junho/05 – junho/03)**

Regiões	1 dormitório				2 dormitórios				3 dormitórios*	
	com vaga		sem vaga		com vaga		sem vaga		com vaga	
	estado		estado		estado		estado		estado	
	bom	regular	bom	regular	bom	regular	bom	regular	bom	regular
Norte - 1	2,2%	2,1%	7,5%	1,1%	-2,1%	-1,1%	5,5%	6,1%	2,5%	1,6%
Norte - 2	7,6%	4,3%	-0,3%	0,0%	6,5%	5,0%	6,3%	7,0%	7,4%	6,4%
Norte - 3	9,0%	3,9%	2,3%	13,1%	5,3%	7,1%	8,9%	7,0%	14,6%	15,8%
Sul - 1	16,4%	10,5%	19,9%	11,7%	16,2%	13,0%	8,5%	5,9%	16,1%	16,6%
Sul - 2	21,2%	21,0%	5,9%	-2,0%	15,3%	14,8%	nd	nd	26,4%	26,2%
Sul - 3	4,4%	1,1%	6,9%	-5,3%	4,6%	6,1%	nd	nd	6,9%	4,8%
Sul - 4	-6,3%	-5,2%	3,9%	-3,2%	-3,3%	-5,5%	nd	nd	2,1%	-5,9%
Leste - 1	-1,2%	1,7%	11,1%	7,2%	0,8%	-2,6%	-2,3%	-12,7%	2,0%	-0,9%
Leste - 2	3,6%	5,5%	7,5%	10,0%	0,0%	-1,3%	-7,4%	-7,4%	6,2%	6,4%
Leste - 3	14,6%	18,9%	12,2%	10,7%	6,2%	-0,9%	-0,9%	-0,3%	3,2%	0,7%
Leste - 4	15,0%	13,6%	-0,3%	-1,0%	3,7%	0,0%	3,9%	5,5%	9,1%	11,6%
Oeste 1	-2,6%	-0,2%	3,4%	1,6%	4,0%	3,9%	-1,4%	0,2%	6,6%	8,5%
Oeste - 2	4,9%	2,8%	13,2%	5,1%	2,1%	0,0%	1,7%	nd	13,2%	16,1%
Centro	8,4%	9,7%	4,1%	8,0%	12,1%	11,0%	22,6%	16,8%	2,5%	5,9%

\* Não houve dados para unidades sem garagem.

Fonte: SECOVI - Pesquisa de Valores de Locação Residencial da Cidade de São Paulo (site: [www.secovi-sp.com.br](http://www.secovi-sp.com.br)).

<sup>144</sup> FIPE; PMSP/EMURB, 2004. op cit.

Destacam-se os apartamentos de 2 dormitórios sem vaga de bom padrão, cujo preço sobe 22% no período, e os de padrão regular (com aumento de 16,8%) cujos aumentos, no centro, são os maiores da cidade.

Quando observamos os valores médios em várias datas a partir de 2003, verificamos que os do centro são semelhantes (ligeiramente mais baixos) aos das zonas Oeste-1 (*Perdizes, Pinheiros, Sumaré, Lapa, V. Madalena, Pompéia*) e Sul-2 (*Aclimação, Aeroporto, Bela Vista, Saúde, Paraíso, V. Mariana, Jabaquara*), quando se tratam de apartamentos de 1 e 2 dormitórios, com ou sem garagem, em estado de conservação bom ou razoável.

É importante notar que as áreas úteis no centro são maiores, mas com menor número de banheiros.

O CRECI -SP (Conselho Regional de Corretores de Imóveis) também realiza e publica no seu site (<http://www.creci.org.br/>) uma pesquisa sobre valores de aluguéis, que é organizada por 5 zonas de valor (A, B,C, D, E). Os bairros centrais estariam nas categorias C e D. Ainda não foi possível obter dados desagregados para os bairros que nos interessam.

### 3.10. A produção de mercado e os negócios com imóveis residenciais

A produção de unidades novas na área central tem sido muito pequena. Somente quatro distritos tiveram um número expressivo de lançamentos imobiliários no período 1999 - 2004.

Aliás, o mercado paulistano produz muito pouco – mesmo no conjunto da cidade - se considerarmos não apenas o crescimento vegetativo da população, mas a necessidade de reposição e a má qualidade do parque. A produção está destinada à chamada “ponta da pirâmide”, ou seja, as famílias de renda mais alta.

**Tabela 29 – Número de unidades lançadas em edificações verticais (1999 - 2004) (\*)**

Distritos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total 99-04
Mooca	108	954	668	602	219	620	1.360	4.423
Bela Vista	321	188	656	416	-	460	774	2.494
Consolação	236	668	218	399	324	88	90	1.787
Cambuci	463	641	-	292	-	248	342	1.523
Barra Funda	42	80	400	-	-	80	324	884
Higienópolis	81	304	70	78	26	210	128	816
Liberdade	0	-	-	174	-	320	284	778
Centro	0	-	260	-	102	260	-	622
Brás	0	112	-	-	-	324	-	436
Belém	0	180	-	68	-	128	-	376
Santa Cecília	0	-	-	128	108	48	44	328
Pari	0	88	-	68	-	-	-	156
Área Central (13 Distritos)	1.251	3.215	2.272	2.225	779	2.786	3.346	14.623
MSP	21667	25.881	28.676	21.714	20.243	24.442	19.720	140.676
RMSP	28600	31.653	35.428	28.925	27.509	30.563	23.858	177.936
% Área Central MSP		12,4%	7,9%	10,2%	3,8%	11,4%	17,0%	10,4%

(\*) as únicas unidades horizontais lançadas na região central no período foram na Mooca (69 unidades)

Fonte: EMBRAESP.

Segundo especialistas do mercado consultados, é provável que muitos possíveis compradores – hoje dirigidos aos lançamentos periféricos – viussem para os bairros mais centrais se houvesse produtos adequados (padrão e preço) e linhas de financiamento adequadas.

É importante notar que os valores do metro quadrado de área útil subiram muito entre 1999 e 2004 na Barra Funda. Estando esses aumentos muito acima da subida média no município (81,8%) ou em bairros consolidados, podem indicar que os apartamentos estão mais sofisticados. Na Mooca, Consolação e Higienópolis, os valores médios da área útil aumentaram menos que na média do município. Mas onde há lançamentos, os preços médios estão acima do que Cláudio Bernardes considerava como o teto para a demanda que aceitaria morar no centro (R\$ 1800/ m<sup>2</sup>).

Tabela 30 - Valor médio/m<sup>2</sup> de área útil (R\$) em edificações verticais (1999 – 2004)

Distritos	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Barra Funda	658	1.172	-	-	1.972	2.257
Bela Vista	1.784	1.835	2.419	-	2.937	3.452
Belém	1.263	-	1.299	-	2.285	-
Brás	1.246	-	-	-	1.427	-
Cambuci	1.353	-	1.255	-	1.422	2.257
Centro	-	4.098	-	2.242	5.008	-
Consolação	1.942	1.864	4.796	2.431	2.546	3.198
Higienópolis	2.901	5.580	1.941	3.922	4.810	4.626
Liberdade	-	-	1.456	-	1.953	1.904
Mooca	1.550	1.518	1.685	1.999	1.742	2.308
Pari	1.671	-	1.573	-	-	-
Santa Cecília	-	-	1.926	2.958	2.368	3.800
MSP	1.718	1.886	2.099	2.462	2.686	3.123
RMSP	1.653	1.775	1.894	2.223	2.458	2.922

Fonte: EMBRAESP, 1999-2004.

Quanto aos negócios com imóveis usados, ainda não foi possível obter dados adequados para uma análise. A principal fonte, o CRECI, disponibiliza dados com uma agregação que não corresponde e nem nos permite distinguir o conjunto de bairros (ou mesmo alguns) que estamos analisando (13 distritos).

Foi feita uma solicitação ao Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria de Finanças (SF) do município no sentido de obter as listas de negócios com base nas planilhas de pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI), mas até esta data (março/05) ainda não recebemos os dados.



# Capítulo IV

## O patrimônio e os instrumentos para sua recuperação e preservação

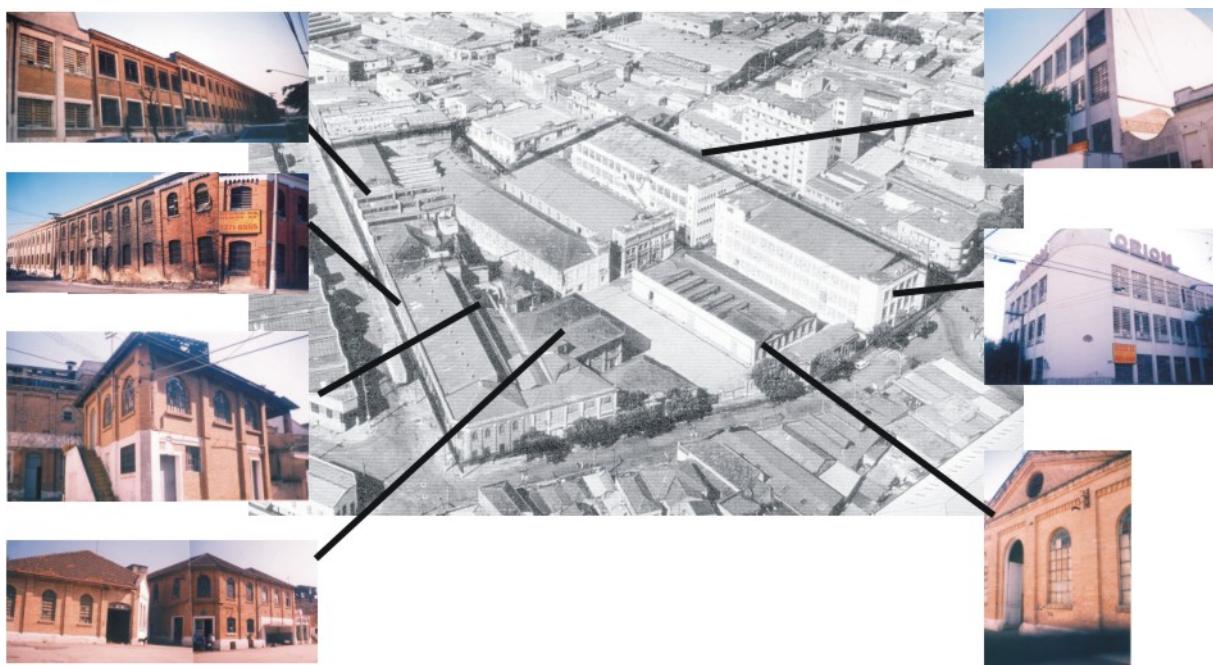
A partir da década de 90, a preservação ou recuperação do patrimônio histórico aparece como um dos principais objetivos da intervenção na área central e objeto de investimentos e incentivos públicos (federais, estaduais e municipais). A questão da reabilitação do patrimônio nesta região é fundamental. É onde há a maior concentração de bens tombados da cidade, o que significa que qualquer política de reabilitação urbana terá que lidar com questões como reciclagem de edifícios tombados, atribuição de usos, procedimentos de restauração etc. Ao mesmo tempo, a concentração de imóveis tombados faz com que a maior parte da região possua limitações construtivas, o que pode ser um aspecto de conflito com instrumentos que visam estimular novos empreendimentos.

Diferente dos conjuntos localizados em algumas cidades brasileiras do Nordeste ou de Minas Gerais, a representatividade do patrimônio edificado do município de São Paulo possui maior relevância histórica, relativa ao registro de uma época, do que artística. Em nome do progresso, a cidade já foi demolida e reconstruída várias vezes, praticamente não restando remanescentes do período colonial, por exemplo. Os edifícios aos quais se atribui maior relevância histórica do centro, hoje em dia, são de arquitetura eclética e modernista, sendo que destes últimos boa parte foi tombada apenas recentemente.

Além dos imóveis tombados, há também no centro edifícios e conjuntos urbanos que, embora não sejam protegidos pela lei, possuem valor cultural ou afetivo para seus habitantes, para comunidades específicas ou para o conjunto dos cidadãos. A maioria dos remanescentes escapou da destruição por estar fora do eixo de interesse do mercado imobiliário. Destes edifícios, alguns já foram alvos de ações populares para tombamento, mas nem todos lograram receber a proteção. Além do valor afetivo, estes imóveis compõem a ambiência de uma parte da região central, como renques de casas operárias construídas na primeira metade do século XX e de galpões industriais localizados em bairros como Mooca, Belém, Brás.



*Casario das Ruas Sinimbu e São Paulo - PRIH Glicério*  
Fonte: SEHAB/PMSP, Programa Morar no Centro, 2004.



*Fábrica Orion - Galpão industrial parcialmente desocupado*

Fonte: SEHAB/PMSP, Programa Morar no Centro, 2004.

A maior parte das casas operárias encontra-se ocupada por moradias coletivas, e os antigos galpões industriais, por serem as maiores glebas remanescentes no tecido do centro, são alvos "naturais" dos empreendedores.

A partir da segunda metade da década de 90, a recuperação de alguns edifícios tombados institucionais, associada à destinação para equipamentos culturais, tornou-se proposta para modificação da imagem e atração de novos freqüentadores para a região. A idéia defendida por alguns atores no cenário da área central (AVC, Secretaria Estadual de Cultura) era que a implantação de equipamentos de impacto em edifícios de valor simbólico para a cidade e a decorrente presença de novos grupos, especialmente daqueles com maior poder aquisitivo, viesse a desencadear um processo espontâneo de transformação da área, via atração de atividades comerciais diferenciadas e novos empreendimentos imobiliários.

Os exemplos mais emblemáticos desta forma de atuação sobre o patrimônio foram realizados em edifícios de propriedade pública, tombados, localizados no distrito do Bom Retiro: a restauração da Estação Júlio Prestes associada à construção da Sala São Paulo no interior do edifício; o restauro da Estação da Luz, associado à implantação do museu de Língua Portuguesa; o restauro e reforma do antigo DOPS para instalação do Museu do Cárcere; a reforma da Pinacoteca; e mais uma série de restaurações em edifícios tombados na região. Com estímulo da Lei Rouanet (federal), algumas instituições privadas, proprietárias de imóveis tombados, também investiram na associação entre recuperação do patrimônio e implantação de equipamentos culturais, como é o caso do Banco do Brasil, dos Correios (cujo edifício só pôde ser transformado em centro cultural graças da Operação Urbana Centro); entre outros, localizados no centro velho.

Por outro lado, edifícios privados de pequeno porte têm sido sistematicamente desconfigurados para instalação de atividades incompatíveis com a preservação histórica, como por exemplo, os estacionamentos. Em alguns casos aconteceu até de proprietários restaurarem a fachada com a utilização de leis de incentivo e desconfigurarem completamente a estrutura interna para abrir os espaços a serem explorados.

É importante frisar que a utilização dos instrumentos elaborados até hoje para incentivar a preservação dos edifícios de interesse histórico só se destinam a edifícios tombados. Este é o caso também da Lei de Fachadas e do mecanismo relativo à preservação de patrimônio histórico da Operação Urbana Centro (OUC), os dois instrumentos elaborados especificamente para a área central, sobre os quais falaremos abaixo.

#### 4.1. O Tombamento

O tombamento de imóveis é um dos instrumentos legais utilizados para preservação de bens culturais materiais e imateriais. Os bens localizados no município de São Paulo podem ser tombados por três esferas: pelo governo Federal, através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); pelo governo estadual, através do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat); e pelo município, por decisão do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP). Antes de serem tombados, os imóveis passam por um período de “estudo de tombamento”, a fim de verificar sua pertinência para a história arquitetônica e cultural do município, do estado ou do país. Se aprovado o tombamento, o edifício é submetido a restrições de intervenções no próprio imóvel; e as construções lindeiras/entorno, localizadas nas chamadas áreas envoltórias, recebem regulamentações arquitetônicas e urbanísticas, visando manter a ambientação do patrimônio tombado, e as perspectivas visuais de sua inserção na malha urbana. No Estatuto da Cidade, a função do tombamento como um dos mecanismos de proteção dos espaços e conjuntos de valor histórico e cultural é reafirmada.

No centro de São Paulo, até a década de 90, os únicos edifícios tombados pelo IPHAN eram a Estação da Luz, a Pinacoteca e o Mosteiro da Luz. Em 2001, em função do financiamento do Programa Monumenta, calculado de acordo com o número de bens tombados pelo IPHAN em cada área de intervenção, foi tombada mais uma série de edifícios e monumentos, como a Estação Júlio Prestes, as esculturas do Parque da Luz, alguns hotéis, entre outros.

A maioria dos imóveis tombados de propriedade particular é objeto de tombamento municipal, pelo CONPRESP. A maioria dos bens tombados pelo IPHAN e CONDEPHAAT localizados no município é também tombada pelo CONPRESP.

O tombamento é visto ora como salvação para a preservação de edifícios e áreas, principalmente de bairros que apresentam qualidade ambiental, ora como punição, gerando a insatisfação do proprietário, devido ao impedimento à realização de obras, de adaptação de usos e aos custos de manutenção adequada dos imóveis. O custo de manutenção é a queixa mais freqüente dos proprietários de imóveis tombados, que se sentem lesados por ter seu imóvel “congelado”, sem uma contrapartida financeira para sua manutenção.

A insatisfação aumenta quando o imóvel se situa em uma área desvalorizada da cidade e/ou está ocupado por atividades pouco rentáveis e/ou população de baixa renda. Em outros casos, o proprietário se sente lesado pela impossibilidade de demolir a edificação tombada e utilizar o terreno para construir outro edifício, mais moderno e maior. Entretanto, embora seja visto como tal, o tombamento não congela a edificação, algumas obras podem ser realizadas, desde que sejam aprovadas pelos órgãos competentes. A fim de compensar a insatisfação e estimular a restauração de edifícios, foram criados instrumentos de incentivo fiscal e urbanístico (listados abaixo) que concedem benefícios como *isenção de impostos* ou possibilidade de *transferência de potencial construtivo* para proprietários que conservarem seus imóveis tombados.

As regulamentações do CONPRESP e do IPHAN acerca do tombamento prevêem que o proprietário de imóvel tombado que deseje vender seu bem deve oferecer prioritariamente ao poder público municipal. Após um prazo estipulado em lei, se não houver manifestação do poder público, a venda é liberada. Ocorre que, embora exista a Lei, este mecanismo praticamente não é utilizado. Uma das justificativas para tanto, segundo Mirthes Baffi, é que o fato do tombamento não constar no registro do imóvel, não há como assegurar que a oferta para a municipalidade aconteça.

**Quadro 13 - Instrumentos aplicáveis na área central de São Paulo para resolver ou minorar os problemas da preservação do patrimônio**

<b>Tipo</b>	<b>Nome</b>	<b>instância</b>	<b>Descrição</b>	<b>Observações</b>
Incentivo fiscal	Lei Rouanet	federal	Permite deduzir até 75% do dinheiro utilizado na restauração de um imóvel tombado do Imposto de Renda do patrocinador.	O projeto depende de aprovação pelo MinC.
	Lei Mendonça	municipal	Permite aos patrocinadores de projetos culturais, inclusive de restauro de patrimônio, receber descontos no pagamento dos impostos ISS e IPTU, até o limite de 20% do valor devido a cada incidência dos tributos.	O projeto depende de aprovação da SEC/PMSP.
	Lei de Fachadas	municipal	Permite ao proprietário que restaurar e conservar a fachada de imóvel tombado pelo município ficar isento do IPTU durante 10 anos.	Perímetro definido compreende cerca de 400 imóveis.
Incentivo urbanístico	Operação Urbana Centro	municipal	Permite ao proprietário de imóvel no perímetro da OUC restaurar imóvel tombado pelo município e vender o potencial construtivo desse imóvel para outro imóvel, dentro ou fora do perímetro.	Cerca de 1.400 imóveis (públicos e particulares) poderiam utilizar esse benefício.
	Transferência o Direito de Construir	municipal	Permite transferir o potencial construtivo não utilizado no lote, em caso de doação, para outro localizado em áreas especificadas no PDE.	Previsto no Estatuto da Cidade e regulamentado no Plano Diretor/2002.
	Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC)	municipal	Segundo o PDE, o proprietário de imóveis classificados como ZEPEC pode transferir potencial construtivo para outros imóveis não protegidos.	Todos os imóveis classificados como ZEPEC são tombados pelo CONPRESP.
Incentivo financeiro	Programa Monumenta - BID	federal/BID	Permite aos proprietários de imóveis localizados no perímetro do projeto receber recursos para recuperação do imóvel, pagável em 15 anos (residenciais ou mistos) ou em 10 anos (comerciais), sem juros.	Itens financiáveis: reforma de fachadas, coberturas, estabilização ou consolidação estrutural, instalações elétricas.

Fonte: Legislação específica - elaboração LABHAB; 2006.

#### 4.2. O resultado dos instrumentos

Como vimos no capítulo I, o resultado da aplicação da Lei de Fachadas e da OUC foi inexpressivo de um modo geral, não chegando a trazer grandes modificações para a situação do patrimônio edificado no centro. No caso da OUC, embora a maior parte dos pedidos aprovados seja relativa à restauração de patrimônio - o que permite a transferência do potencial construtivo para outros imóveis -, ainda é um número muito pequeno (34) de restaurações, frente aos cerca de 900 imóveis tombados localizados no centro. A Lei de Fachadas foi acionada somente em 14 edifícios, poucos em relação aos 400 localizados em seu perímetro de abrangência.

Os principais aspectos a serem considerados na análise do fraco desempenho destes instrumentos em relação à preservação do patrimônio são: dificuldade operacional; público atingido; nível de informação sobre a existência dos instrumentos e sua forma de utilização. Também é importante ressaltar a existência de mecanismos contraditórios nos instrumentos e o destino dado aos edifícios restaurados.

Dificuldade operacional - Tanto os pedidos encaminhados para receber benefícios da Lei de Fachadas ou da OUC passam por um longo processo de avaliação, que tramita por diferentes comissões avaliadoras, por vezes de secretarias diferentes. (ver. Cap V) Estas tramitações fazem com que os processos demorem muito para serem aprovados, podendo ocasionar a desistência do investidor, ou a insegurança em realizar o empreendimento sem a certeza da aprovação do benefício. Além da questão do "tempo", no que se refere especificamente ao patrimônio, ambas as leis não têm critérios claros sobre o restauro. Isto faz com que a análise do Departamento de Patrimônio Histórico (DPH) tenha que ser ainda mais capciosa e rigorosa, de forma a suprir a deficiência das leis (entrevista com Mirthes Baffi).

Outra questão problemática, é que o acompanhamento das obras, para fiscalização do cumprimento do aprovado, fica a cargo da Subprefeitura, de técnicos nem sempre habilitados para acompanhar uma obra de restauro. Também não há

garantias de que a preservação será duradoura, especialmente no caso da OUC, cuja Lei não prevê a necessidade de manutenção do imóvel restaurado. Isto significa que, assim que o objetivo do interessado for alcançado - transferência de potencial -, o imóvel poderá entrar em novo processo de degradação. Já no caso da Lei de Fachadas, o estado do imóvel é verificado ano a ano, já que o benefício é concedido anualmente.

No caso das ZEPEC, a situação é ainda mais crítica. Por ser um instrumento da política urbana, instaurado pelo Plano Diretor Estratégico do município, tem sua gestão realizada em SEMPLA, e não no DPH, onde está a equipe especializada no assunto. Além de concorrer com outros assuntos de SEMPLA, sobrecarrega uma equipe pequena e isolada para dar conta da cidade toda. Acaba engessando todos os procedimentos.

Público atingido - Além de terem sido pouco utilizados, tanto os mecanismos da OUC quanto a Lei de Fachadas beneficiaram prioritariamente imóveis de grande porte, instituições públicas e privadas, e não os proprietários de imóveis menores. No caso da OUC, foram beneficiados especialmente imóveis com muito potencial a transferir. Não fosse a complexidade operacional do instrumento, seria possível uma associação entre empresa interessada em comprar e o proprietário sem recursos para reabilitar o imóvel; o risco da não aprovação inviabiliza estas associações.

A Lei de Fachadas, além de ser muito genérica em relação aos beneficiários, exige que a reabilitação seja feita antes, ou seja, que o proprietário invista antes de obter os recursos (também com os riscos e a demora para aprovação). Por isso, só proprietários com alta capacidade de investimento conseguiram utilizá-la, dos quais vários não precisariam do benefício e fariam o restauro de qualquer maneira (ex. dos bancos).

**Tabela 31 - Lei de Fachadas - beneficiários do instrumento**

Ano da aprovação	Tipo de uso	Valor do benefício em 2005 (R\$)	Anos de benefício restante, além de 2005 (*)
1998	uso comercial (loja)	21.677,18	4
1998	uso comercial (hotel)	32.347,73	4
1998	instituição financeira	173.290,39	4
1998	instituição financeira	319.772,74	4
1999	edifício residencial	111.637,62	4
1999 / 2000	instituição financeira	303.720,80	5
2000	instituição financeira	414.962,66	5
2003	shopping center	682.612,24	8
2003	instituição financeira	97.418,04	8
2003	Centro Cultural Banco do Brasil	27.316,87	8
2004	comercial/academia ginástica	57.683,16	9
2004	uso comercial	5.661,89	9
2004	uso comercial	17.039,13	9
2004	uso comercial	184.596,93	9
<b>Total até 2005</b>		<b>2.449.737,38</b>	<b>-</b>

Fonte: PMSP/SEHAB. Balanço da Lei de Fachadas. São Paulo: 2004 (com atualização em 2005).

No caso dos imóveis menores, a relação entre os custos de restauro e o valor venal nem sempre torna o incentivo fiscal vantajoso para o proprietário. Além do custo das obras ser alto, muitos dos pequenos imóveis tombados já são isentos de IPTU, esvaziando, assim, o incentivo.

Ao mesmo tempo, a existência do benefício tende a gerar uma distorção na utilização do instrumento do tombamento: segundo Mirthes Baffi, há pedidos de tombamento de prédios sem grande interesse histórico com vistas a receber o benefício.<sup>145</sup>

Para o poder público, em termos financeiros, o fato da Lei ser utilizada por grandes edifícios significa um empenho de volume considerável na receita municipal.

<sup>145</sup> Entrevista realizada em 10/02/2006.

Para alguns beneficiários, pode ser uma grande vantagem, já que na medida em que os custos da reforma forem cobertos, ele “ganha” o valor do IPTU nos anos restantes pelos quais duram o benefício. Em 2002 foi elaborado, em SEHAB, um Projeto de Lei para alterar uma série de aspectos considerados problemáticos na Lei. Uma mudança importante inserida no PL é vincular o benefício dado ao custo das obras de recuperação e da conservação do imóvel, por meio da instituição de uma fórmula de cálculo específica que guarde a proporção sugerida, impossibilitando a ultrapassagem de 100% do valor do IPTU em 10 anos. Além disso, a nova proposta exclui a possibilidade de benefício a todos os imóveis comerciais ou de serviços com valor venal superior a R\$ 5.000.000 (cinco milhões de reais).

O maior problema para se atingir um número relevante de interessados na preservação é a inexistência de linhas de financiamento para o restauro. A CAIXA tem o programa Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional, mas ainda é limitado e de difícil acesso, atendendo basicamente as cidades do nordeste. O Programa Monumenta criou com a CAIXA uma linha de crédito para reforma de alguns itens de imóveis situados em suas áreas de intervenção. Poderão ser financiadas com recurso do empréstimo obras para reforma de fachadas, coberturas, estabilização ou consolidação estrutural, instalações elétricas; imóveis residenciais ou comerciais. O empréstimo deve ser pago em 15 anos (residenciais ou mistos) ou em 10 anos (comerciais), sem juros. Este financiamento ainda não foi utilizado em São Paulo.

Nível de informação sobre os instrumentos - Um dos motivos levantados para a pouca utilização das Leis, tanto a OUC, Fachadas, como as leis de incentivo fiscal, é a falta de divulgação. Elas acabam sendo canalizadas para empreendimentos realizados por quem conhece bem seu funcionamento. Mesmo a Lei de Fachadas é pouco conhecida pelos proprietários de imóveis em seu perímetro. O PL de 2002 também inclui dentre suas propostas medidas de divulgação e apoio técnico a proprietários de imóveis tombados, além da simplificação e agilização dos mecanismos operacionais de aprovação e controle.

Mecanismos contraditórios - A OUC apresenta algumas contradições em termos de preservação do patrimônio. Ao mesmo tempo em que estimula a recuperação, oferecendo a possibilidade de transferência do potencial construtivo, estimula o remembramento de lotes. Conforme analisado pelo Grupo de Trabalho instalado em 2002 para análise do instrumento, o estímulo ao remembramento, na prática, incentiva demolições, a fim de preparar terrenos maiores que 1000m<sup>2</sup> para realização de novas construções. A demolição em massa teria como consequência a descaracterização do tecido urbano, que, embora já tenha sido bastante modificado, ainda mantém algumas características originais da conformação histórica do centro (lotes pequenos, etc) - além das consequências prejudiciais para o pequeno comércio e moradias populares. Outra contradição é a oferta de Coeficiente de Aproveitamento (CA) muito altos, numa região que é praticamente toda área envoltória de bens tombados. A construção de edifícios com tais coeficientes geraria conflito com a tipologia urbanística e arquitetônica dos prédios tombados existentes. Outro aspecto crítico, levantado pelo GT OUC, é o tamanho exagerado do perímetro de intervenção da Operação, que inclui bairros com características urbanísticas e sociais muito diferentes, regidos pelas mesmas regulamentações.

A baixa adesão ao instrumento, conforme pudemos observar no capítulo I, fez com que até hoje a OUC nunca tenha representado um problema para o patrimônio histórico do centro. Não houve ainda solicitação de gabaritos exagerados, nem de nenhum grande remembramento. O problema, no entanto, foi repassado para outras regiões de interesse, para onde foram os potenciais transferidos.<sup>146</sup> Entretanto, caso a situação do mercado mude e o interesse dos empreendedores em investir no centro de fato se concretize, os resultados podem ser bastante problemáticos tanto em termos sociais como de características arquitetônicas, já que não há na lei da OUC nenhuma proposta de desenho urbano, com diretrizes e critérios para orientar as novas construções, com vistas a manter a ambiência do patrimônio.

Depois da aprovação do PDE, o potencial da OUC para estimular a preservação de imóveis históricos foi esvaziado. Com a implantação dos instrumentos Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, os empreendedores não precisam mais negociar com terceiros a compra de potencial e nem transferir potencial do centro para outras regiões, podem adquiri-los diretamente do poder público, na região onde se localizam seus imóveis (conforme o CA permitido). As ZEPEC, recém

<sup>146</sup> Algumas vezes, conforme depoimento de BAFFI, as áreas envoltórias não têm regulamentações suficientemente rígidas para barrar as transformações. Como antes do PDE os locais para “descarte” do potencial construtivo transferido do centro também não eram restringidos, ocorreram conflitos em regiões como Vila Mariana e Mirandópolis.

implantadas pelo próprio PDE, por serem fundamentadas no mesmo mecanismo de transferência de potencial mediante a preservação do imóvel, também foram impotencializadas como instrumento para estimular a preservação.

Destino dado aos edifícios restaurados - um aspecto que precisa ser melhor discutido é o destino dado aos edifícios tombados restaurados. É prática corrente que, após restaurados, sejam transformados em museus e equipamentos culturais, como se tais usos fossem mais adequados para a preservação do imóvel, ele mesmo transformado em peça de museu. Esta é uma prática que, além de desconsiderar, na maioria das vezes, a ocupação original do edifício, também não dialoga com os usos que se consolidaram ao longo do tempo, como, por exemplo, o habitacional. Isto muitas vezes tem acarretado a expulsão de famílias de baixa renda que passaram a ocupar os edifícios, ao longo dos anos transformados em moradias coletivas. Há diversos exemplos deste conflito no centro de São Paulo: despejos em imóveis localizados no entorno do Theatro São Pedro para implantação de estacionamentos; despejo no Casarão Santos Dumont, no Bom Retiro, para sediar o Museu da Energia Elétrica; o atual debate em torno da desocupação da Vila Itororó para virar um centro de ateliês e gastronomia, etc. A multiplicação de museus, cafés, ateliês em imóveis restaurados revela a predominância de uma mentalidade elitizante no tratamento do bem cultural, disponibilizando sua fruição para uma população teoricamente mais apta para valorizar a preservação histórica. Além de infringir o direito da população de baixa renda em fruir o patrimônio, este "caminho único" para o patrimônio vai contra a própria diversidade funcional existente no centro da cidade, característica fundamental que deve ser também preservada. Outro problema do uso cultural, embora não seja exclusividade, é o fato de que os organismos de cultura normalmente trabalham com orçamentos deficitários, o que dificulta a manutenção do imóvel e de seu restauro.

Também é preciso articular a instalação de novas atividades com as características a serem preservadas, para não esvaziar o sentido da preservação. Bons projetos podem mediar as situações de conflito entre o uso e a preservação, e ao mesmo tempo contribuir para inserção do imóvel tombado na dinâmica cotidiana da cidade e de seus moradores, sem exclusão social.

Trata-se assim de uma questão bastante complexa, a ser resolvida de forma integrada com outras políticas, a fim de que a restauração do patrimônio ocorra de forma coerente com o que se espera para o centro: repovoamento, preservação da identidade e de atividades produtivas. Uma proposta neste sentido foi incluída no PL de alteração da Lei de Fachadas, por exemplo, que inclui o aumento de benefícios para implantação do uso habitacional nos imóveis restaurados.

Dentre as iniciativas que vão no sentido de articular participação da população e integração entre recuperação do patrimônio e dinâmica urbana/social, cabe destacar a dos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat - PRIH, programa realizado por SEHAB a partir de 2002.

O relato do trabalho desenvolvido nos PRIH no período 2002/2004 mostra as contradições que permeiam a questão do patrimônio histórico, especialmente de propriedade privada. Ao mesmo tempo em que os moradores e proprietários podem ser sensíveis ao resgate e à preservação histórica - nas reuniões com a comunidade do PRIH Glicério, por exemplo, a questão da memória do bairro foi constantemente levantada, demonstrando ser metodologicamente um caminho para articulação de parte da população -, também desconhecem o valor dos edifícios que os cercam e dão pouca importância à preservação de suas características nas reformas realizadas. Um exemplo didático da gama de aspectos que envolvem a recuperação do patrimônio histórico privado é o processo ocorrido na Vila Economizadora, localizada no PRIH Luz.

A Vila foi tombada na década de 80 e as características arquitetônicas do conjunto de casas, ocupadas por residências e escritórios, foram parcialmente mantidas. A restauração das fachadas das casas foi incluída no financiamento do Eixo Físico Ambiental no projeto do PRIH Luz, oriundo de um contrato da PMSP com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Para a realização do projeto de restauro, a equipe técnica do PRIH realizou uma série de reuniões com os proprietários, a fim de mobilizá-los e estimular o restauro do interior dos imóveis também, para o qual tentava-se negociar um crédito especial junto à CAIXA. Neste processo, a equipe teve que lidar com questões como: a insatisfação dos proprietários com o tombamento, visto como congelamento sem disponibilizar recursos para reformar adequadamente os imóveis; a preocupação dos proprietários que já tinham feito reformas anteriores com o fato de que a reforma ia comprometer as alterações que eles realizaram sem critérios; entre outras. De modo geral, verificou-se que o interesse pelo patrimônio histórico em si era muito baixo.

Experiências como esta, demonstram a importância de se inserir a educação patrimonial e a capacitação da comunidade para a preservação do patrimônio nos programas de reabilitação. Isso pode passar pelos currículos escolares e por programas específicos, com fontes de recursos públicos (inclusive das operações urbanas) ou de parcerias.



*Vila Economizadora - PRIH Luz*

Fonte: SEHAB/PMSP, Programa Morar no Centro, 2004.

#### 4.3. Conclusões

Diante do quadro acima levantado, verificamos a pequena eficácia dos instrumentos existentes, da forma como estão atualmente, para estimular a preservação de bens históricos edificados, especialmente daqueles não utilizados para fins institucionais e de pequeno e médio porte.

Apontamos abaixo alguns caminhos a serem colocados em debate, que poderiam ajudar a viabilizar o restauro e a conservação de imóveis, e sua destinação para usos diversificados:

##### Em esfera federal:

Implantação/aperfeiçoamento de linhas de financiamento para recuperação de patrimônio, eventualmente combinadas com subsídios específicos para implantação de novos usos, como o habitacional. Já há várias experiências da CAIXA /PAR pelo Brasil, como o Riskallah Jorge em São Paulo.

##### Em esfera municipal:

- Articulação dentro do Fundo Municipal de Habitação de um subsídio para recuperação de fachada e financiamento para reforma/reciclagem da habitação (favorece a reabilitação de imóveis ocupados por moradias coletivas);
- Aprovação da proposta preparada em 2004 para alterar a Lei de Fachadas;
- Aperfeiçoamento da gestão do patrimônio histórico, com a melhoria dos canais de integração entre políticas urbanas/habitacionais e de preservação;
- Oferta de subsídios ou financiamentos específicos para restauração de imóveis de proprietários de renda média e baixa;
- Inclusão da educação patrimonial em currículos escolares (optativa) e aperfeiçoamento/ampliação de programas de educação e capacitação popular sobre o assunto;
- Estímulo ao mecenato, através da divulgação e melhoria na operacionalização dos instrumentos legais;
- Avaliação da viabilidade de se incluir imóveis tombados nas listas onde incide o Direto de Preempção.

# Capítulo V

## A gestão dos instrumentos

Neste capítulo, pretendemos principalmente sistematizar as informações sobre a forma como a prefeitura implementa os diferentes instrumentos que foram instituídos para atrair investimentos ou gerar recursos.

Não é possível desligar essa questão do fato que os instrumentos despertaram pouco interesse, como foi analisado no Capítulo I ou que sua implementação também esbarra em questões de natureza urbanística, financeira, etc.

Por outro lado, alguns instrumentos foram pouco ou mal divulgados.

A questão da divulgação dos instrumentos é essencial, não apenas para que ele possa ter os resultados esperados, como porque os cidadãos têm o direito de saber quais são os ônus e benefícios que incidem sobre seus imóveis. As entrevistas feitas no âmbito desta pesquisa revelaram que muitos proprietários não sabem que podem usar a Lei de Fachadas, ou que seu imóvel está numa área de operação urbana. Esse desconhecimento pode ter reduzido a demanda por sua utilização ou tê-la restringido aos setores com mais acesso à informação. Nesse aspecto, a concentração das demandas pelos benefícios da Lei de Fachadas nas instituições financeiras, indica que o setor tinha maior conhecimento, inclusive pelo fato de participar ativamente da Associação Viva o Centro, uma das principais defensoras do instrumento.

Alguns profissionais do mercado estavam mal informados sobre as características das ZEIS-3, que é um instrumento que combina exigências (% de HIS obrigatória) com vantagens (isenção de pagamento de outorga e CA alto). Eles reconhecem que se pode criar "má-vontade" com um instrumento por falta de conhecimento sobre suas características. Segundo o vereador e arquiteto Nabil Bonduki, houve uma proposta de incluir nos carnês do IPTU as novas normas do Plano Diretor Estratégico de 2002 que incidem sobre o imóvel, mas isto não foi aprovado. Seria uma informação importante.

Por outro lado, mais que informação, alguns instrumentos necessitam ações de mobilização de diferentes atores e um papel ativo do poder público para que os projetos ocorram. É o caso das ZEIS-3 (que necessita articular proprietários, construtores, financiadores, demanda, etc); ou da Lei de Fachadas (onde se poderia juntar "mecenas" e proprietários), etc.

### 5.1. A aprovação de projetos ou solicitações de benefícios

Primeiramente, é importante dizer que a aprovação de projetos de edificações comerciais e residenciais ou de parcelamento do solo tem sido um tema presente nas críticas dos empresários ao município desde há muito tempo. Alguns autores têm criticado a complexidade da legislação, que obriga os interessados a contratar "consultorias" especializadas. Outros levantam o risco de corrupção embutido na criação de facilidades para venda de facilidades. De um modo geral, o tempo de demora na aprovação de projetos aparece nos cálculos dos empresários como um custo ligado à imobilização de capital.

Algumas administrações têm desenvolvido esforços para simplificar o processo de informações básicas para o projeto (o que se pode fazer num terreno determinado, em função do conjunto de normas urbanísticas e edilícias ao qual ele está sujeito) e a aprovação propriamente dita do projeto, apresentando conforme aquelas normas e outras exigências formais.

Em 2001, a prefeitura firmou convênio com um conjunto de instituições profissionais e do mercado imobiliário<sup>147</sup> para o desenvolvimento de um programa denominado *Plantas On Line*. Como resultado, foi realizado um conjunto de atividades que incluiu capacitação de funcionários, modernização das instalações do Departamento de Aprovação de Edificações - APROV, subordinado à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, informatização de todas as fases do

<sup>147</sup> O consórcio formado incluía: SECOVI/SP, SINDUSCON/SP, ASPEA, IAB/SP, IE, AECON e ONG São Paulo Minha Cidade. Pelo poder público municipal, participavam a Secretaria da habitação, a Secretaria do Verde e Meio Ambiente e a Secretaria de Comunicação e Informática.

processo, etc. Esse projeto estabeleceu metas para redução dos tempos de aprovação em 50% e para consolidação do licenciamento integrado, envolvendo todas as instâncias municipais pertinentes<sup>148</sup>.

A aprovação de projetos, que envolve exceções à legislação ou que ultrapassa a esfera de decisão dos organismos burocráticos normais, geralmente apresentará mais complexidade.

Como não desenvolvemos - nas etapas anteriores - discussões específicas com os técnicos responsáveis pelas aprovações de projetos ligados aos instrumentos de atração para a área central, não pretendemos fazer uma análise desses processos, mas simplesmente levantar alguns aspectos, a partir dos passos operacionais definidos pelos documentos legais.

Na página seguinte apresentamos um esquema que descreve as instâncias responsáveis por diversas decisões e os passos necessários para obtenção de benefícios ou aprovação de projetos no âmbito da Operação Urbana Centro, da Lei de Fachadas, da Operação Urbana Água Branca e das ZEIS-3.

Analizando vários instrumentos - nos outros capítulos deste relatório e no Relatório I deste projeto - constamos que os prazos para análise das propostas parecem muito extensos. Isso provavelmente se deve à necessidade de passar por diferentes organismos, mas também à falta de regras mais claras nos próprios instrumentos. Além disso, como vimos, há casos de superposição de instrumentos e regras até contraditórias para um mesmo território (ou terreno).

## 5.2. As estruturas para análise de solicitações e aprovação dos benefícios

Os grupos técnicos específicos formados para análise de cada instrumento<sup>149</sup> são compostos por funcionários de diferentes secretarias, que geralmente têm muitas outras atribuições paralelas.

Quando os processos são enviados a outras secretarias, passam por funcionários e pela decisão das chefias. Em alguns casos, os projetos precisam passar por análises específicas. É o que ocorre quando o projeto envolve imóveis tombados: os processos precisam ser enviados ao Departamento de Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura; após parecer técnico, devem ser aprovados no Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo - CONPRESP.

Para um processo ser enviado às comissões executivas, deve conter todas as aprovações preliminares e informações técnicas necessárias para que as comissões executivas tomem suas decisões.

As comissões executivas e técnicas (CTLU - Comissão Técnica de Legislação Urbanística; Comissão Executiva Ação Centro; CAEHIS - Comissão de Análise de Empreendimentos Habitacionais e Interesse Social) são formadas por representantes de entidades públicas e privadas e devem reunir-se periodicamente para discutir processos incluídos em uma pauta. Muitas vezes, os processos não estão bem instruídos, transferindo a análise para a reunião da semana, quinzena ou mês seguinte (conforme a periodicidade da reunião).

No caso da OU Centro, a composição da Comissão Executiva tem sido questionada, seja por acentuar a participação de instituições vinculadas ao setor bancário<sup>150</sup>, seja pela sua competência para tratar dos assuntos referentes ao centro.

No texto do Relatório elaborado pelo Grupo de Análise formado pela Portaria Municipal nº 133 - 08/05/2001 encontramos essas afirmações:

*"(...) A Comissão Executiva da OUC tem o poder de analisar e verificar a adequação de pedidos de transferência do potencial construtivo de um imóvel tombado para outras áreas da cidade, emitindo parecer a ser encaminhado à CNLU. (...) Esse tipo de avaliação deve ser feita pela Secretaria de Planejamento, e deve ter como parâmetro a política urbana abrangente ao conjunto da cidade e o Plano Diretor, quando aprovado pela Câmara Municipal, para então ser*

<sup>148</sup> Informações complementares podem ser obtidas no site [www.plantasonline.prefeitura.sp.gov.br](http://www.plantasonline.prefeitura.sp.gov.br).

<sup>149</sup> O GTT - Grupo Técnico de Trabalho é formado por representantes e técnicos dos seguintes órgãos: EMURB, SEHAB, SAR, SVP, SMC, SEMPLA, SMT.

<sup>150</sup> A Comissão é composta por 14 membros representantes dos seguintes órgãos e entidades: EMURB, SEMPLA, SEHAB, SMC, Câmara Municipal, Movimento Defenda São Paulo, IAB/SP, SECOVI, Instituto de Engenharia/SP, Associação Comercial de SP, Associação dos Bancos no ESP, Associação Viva o Centro, Centro Gaspar Garcia, Sindicato dos Bancários.

*encaminhada à CNLU. A Comissão Executiva da OUC deve opinar somente sobre aspectos relativos à gestão do perímetro da operação".*

Os assuntos mais complexos devem ser enviados à CTLU (Comissão Técnica da Legislação Urbanística), formada por representantes da prefeitura e de entidades profissionais. A CTLU substituiu, a partir de 2003, a antiga CNLU (Comissão Normativa da Legislação Urbanística)<sup>151</sup>.

### 5.3. Contrapartidas e avaliação

Um dos aspectos complexos na análise dos instrumentos que supõem contrapartidas é o da avaliação de benefício recebido pelo proprietário e consequente forma de recuperação pelo município. Alguns instrumentos utilizam o valor de mercado e outros o valor venal dos imóveis. Ambas as situações são complexas.

A utilização do valor de mercado<sup>152</sup> implica na necessidade de contar com um serviço de avaliação no órgão público, mas também, na necessidade de contratar serviços externos quando os valores encontrados pelo órgão público são contestados. Essas operações podem ser demoradas.

A utilização do valor venal traz o problema da atualização desses valores. Os empresários - na ocasião da aprovação do Plano Diretor - insistiram na sua utilização, tanto para simplificar a análise como porque esses valores são supostamente mais baixos que os de mercado. No caso da área central, a situação hoje parece inversa: foram relatados muitos casos em que os negócios se realizam por valores muito mais baixos que os adotados pela Secretaria de Finanças.

Segundo Vincent Renard<sup>153</sup>, o problema da desatualização dos valores utilizados para cobrança dos impostos é generalizado, ocorrendo também na Europa. Por esse motivo, naquele país, existe um departamento público, subordinado ao Ministério das Finanças, especialmente dedicado a manter uma informação atualizada sobre os valores de mercado, que é a referência obrigatória das instâncias públicas quando aplicam a *preempção* ou a *desapropriação*.

Na Prefeitura de São Paulo, existem departamentos de avaliação em várias secretarias e órgãos da administração direta que funcionam de modo completamente independente. Na Secretaria de Negócios Jurídicos, são feitas avaliações para as desapropriações e cessões de bens públicos<sup>154</sup>. Na Secretaria de Finanças, um outro departamento mantém as informações que baseiam a definição dos valores venais. Outros departamentos são mantidos na EMURB e SEMPLA para a análise das operações urbanas Água Branca e Centro; e na COHAB, para encaminhar suas aquisições específicas.

A questão do cálculo das contrapartidas foi simplificada nos textos das leis que foram instituídas com o objetivo de facilitar a obtenção de terrenos para HIS ou usos coletivos. No caso da Lei de Remissão (LM 13.736/2004), a atribuição de avaliar é claramente do Departamento de Desapropriações, subordinado à Secretaria de Negócios Jurídicos. No caso da Lei de Dação (LM 13259/2002), a responsabilidade é de uma Comissão Avaliadora formada por servidores lotados na Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, na Secretaria dos Negócios Jurídicos e na Secretaria do Governo Municipal. No entanto, estas leis ainda não foram aplicadas. A primeira já foi regulamentada pelo Decreto Municipal 42.095/02; a segunda ainda depende de regulamentação.

É importante lembrar que essas leis foram aprovadas para fazer face ao problema do enorme número de imóveis com dívidas, que parece ser especialmente sério na área central. Essas dívidas se acumulam durante anos e muitos proprietários estão sendo cobrados judicialmente, mas a lentidão é enorme. De fato, alguns desses imóveis já poderiam ser objetos de medidas judiciais de transferência ao patrimônio público.

#### Quadro 14 - Procedimentos operacionais previstos para obtenção de imóveis utilizando as Leis de Dação e Remissão

<sup>151</sup> A CTLU é composta por técnicos do Gabinete do prefeito, SEMPLA, SGM, SJ, SMSP, SEHAB, SMT, SIURB, SVMA, EMURB e 2 representantes da sociedade civil.

<sup>152</sup> Também utilizado nas operações de desapropriação e de cessão de bens públicos.

<sup>153</sup> Consultor que nos apoiou neste estudo, como parte da cooperação francesa ao projeto do Observatório.

<sup>154</sup> Geralmente cada um desses departamentos conta com poucos funcionários e reduzidíssimos recursos operacionais e técnicos para exercer suas funções, o que aumenta os prazos e incide na confiabilidade.

Instrumento	Dação em pagamento (LM 13259/02)	Remissão (LM 13.736/04)
Objetivo	Disciplina a dação em pagamento de bem imóveis para extinção de obrigação tributária.	Permite a aquisição de imóveis com dívida tributária, que sejam destinados à Habitação de Interesse Social, por parte do poder público.
Procedimento	<p>Apreciação pela Comissão Avaliadora<sup>155</sup> da conveniência e oportunidade da dação em pagamento de dívida, considerando os seguintes fatores:</p> <p>I - utilidade do bem imóvel para os órgãos da Administração Direta;</p> <p>II - interesse na utilização do bem por parte de outros órgãos públicos da Administração Indireta;</p> <p>III - viabilidade econômica da aceitação do imóvel, face aos custos estimados para sua adaptação ao uso público;</p> <p>IV - compatibilidade entre o valor do imóvel e o montante do crédito tributário que se pretende extinguir<sup>156</sup>.</p> <p>Apos a declaração de interesse pela Comissão, é necessária uma avaliação administrativa, que deverá ser elaborada mediante critérios e métodos tecnicamente reconhecidos e adequados às especificidades do imóvel avaliado<sup>157</sup></p>	<p>A avaliação do imóvel a ser adquirido é realizada pelo Departamento de Desapropriações, da Procuradoria Geral do município, da Secretaria dos Negócios Jurídicos.</p> <p>O valor dos débitos de natureza tributária deverá ser abatido do preço de aquisição.</p> <p>O valor integral dos créditos remitidos e das infrações anistiadas é descontado do custo total do empreendimento habitacional<sup>158</sup> (quando o imóvel for adquirido pelo Município de São Paulo por intermédio da SEHAB).</p> <p>Alem do poder municipal, entidades públicas ou privadas, incluindo instituições financeiras<sup>159</sup> (conveniadas com o município, por meio da SEHAB) podem adquirir imóveis para a implementação de programas habitacionais de interesse social.</p> <p>(Os tributos incidentes sobre o imóvel após a transferência do domínio não poderão ser abatidos).</p>

Fonte: Legislações específicas - elaboração LABHAB, 2006.

Essas questões, aliadas à incapacidade dos governos de lidar com a irregularidade urbanística, provocam certo ceticismo quanto aos efeitos da aplicação dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade.

- Como utilizar eficazmente o "direito de preempção" sem um serviço ágil e confiável (para o município e para o vendedor) de avaliação?
- Que podemos esperar do Imposto Progressivo, se as dívidas não são cobradas?
- Como tornar efetivo o instrumento de edificação compulsória?

<sup>155</sup> A Comissão Avaliadora formada por servidores lotados na Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, na Secretaria dos Negócios Jurídicos e na Secretaria do Governo Municipal (LM 13.259/2002 Art. 3º, § 1º).

<sup>156</sup> LM 13.259/2002, Art. 6º.

<sup>157</sup> DM 42.095/2002, Art. 5º, § 1º.

<sup>158</sup> De modo a possibilitar um menor custo por unidade habitacional, em benefício do destinatário final do programa, sob a forma de subsídio do município.

<sup>159</sup> Estas entidades deverão observar o prazo de 24 meses contados da publicação da Lei para a aquisição do imóvel respeitando os critérios contidos nos incisos I, II, III, IV do Art. 3º.

Quadro 15 - Operacionalização dos instrumentos

	O.U. Centro	O.U. Água Branca	Lei de Fachadas	ZEIS-3	Incentivos Seletivos (gestão Serra)		
Objeto	Aprovação de projetos de construção ou regularização	Venda e compra referente ao mecanismo de transferência de potencial construtivo (TPC)	Aprovação de projetos de construção ou regularização	Transferência de potencial construtivo (TPC)	Concessão de benefício fiscal (IPTU)	Aprovação de projetos conforme regras específicas	Concessão dos incentivos fiscais previstos
Coordenação geral	EMURB	EMURB		SEHAB	SEHAB /HABI	SEMLA	
Órgão recebimento solicitações	SEHAB - APROV	SEHAB - APROV		SEHAB	SEHAB - APROV	SEMLA - Asses. Téc. Conselho do Programa de Incentivos Seletivos	
Procedimentos para aprovação de projetos e concessão dos benefícios	<p>GTT - realiza análises urbanísticas e encaminha o processo aos órgãos competentes (30 dias)</p> <p><b>APROVAÇÃO FINAL:</b> Comissão Executiva Ação Centro - verifica e aprova as propostas e os <u>cálculos de contrapartida</u> (valores econômicos baseados em valor de mercado de terreno) (90 dias)</p> <p>CTLU + SEMPLA - aprova propostas de empreendimentos e do potencial construtivo do imóvel interessado</p> <p>SEMLA - expedição da Certidão com Declaração dos Benefícios Concedidos (validade 36 meses)</p>	<p>GTT - realiza análises urbanísticas e encaminha o processo aos órgãos competentes (30 dias)</p> <p>CONPRES - aprova os projetos de restauração e conservação de imóveis tombados</p> <p>SEMLA - aprova os projetos de restauração e conservação de imóveis tombados em Z8-200</p> <p><b>APROVAÇÃO FINAL:</b> Comissão Executiva Ação Centro - verifica e aprova as propostas e os <u>cálculos da transferência de potencial construtivo</u> (baseado no CA e no valor venal dos imóveis preservados e cessionários) (90 dias)</p> <p>SEMLA - expedição da Certidão de Potencial Construtivo Transferido (validade 36 meses)</p>	<p>GTI - realiza análises urbanísticas e o <u>cálculo da transferência de potencial construtivo</u> (baseado em valor de mercado), emite pareceres urbanísticos de contrapartida e emite Termo de Concordância</p> <p><b>APROVAÇÃO FINAL:</b> CTLU - aprova propostas de empreendimentos e do potencial construtivo do imóvel interessado (90 dias)</p> <p>SEMLA - emite Certidão de Benefícios</p> <p>SEHAB - Recebe apresentação da Certidão do Benefício e aprova projeto</p> <p>EMURB - emite assinatura do Termo de Contrato</p> <p>EMURB - Vistoria execução da obra e pagamento da contrapartida e emite documento comprobatório.</p>	<p>GTI - realiza análises urbanísticas e o <u>cálculo da transferência de potencial construtivo</u> (baseado em valor de mercado), emite pareceres urbanísticos de contrapartida e emite Termo de Concordância</p> <p><b>APROVAÇÃO FINAL:</b> CTLU - aprova propostas de empreendimentos e do potencial construtivo do imóvel interessado (90 dias)</p> <p>SEMLA - emite Certidão de Benefícios</p> <p>SEHAB - Recebe apresentação da Certidão do Benefício e aprova projeto</p> <p>EMURB - emite Assinatura do Termo de Contrato</p> <p>EMURB - Vistoria execução da obra e pagamento da contrapartida e emite documento comprobatório</p> <p>Averbação em Cartório de Registro de Imóveis</p>	<p>SEHAB - Recebe, analisa as propostas e as encaminha aos órgãos competentes de análise e aprovação</p> <p>CONPESP - aprova os projetos de restauração e conservação de imóveis tombados</p> <p>SEMLA - aprova os projetos de restauração e conservação de imóveis tombados em Z8-200</p> <p>SEHAB-APROV / SUB-SÉ - aprova projeto, emite Alvará de aprovação e execução e Certificado de Conclusão de Obra</p> <p><b>APROVAÇÃO FINAL:</b> Comitê Gestor PROCENTRO - analisa e aprova a cessão do benefício</p> <p>SEHAB - expede os Certificados</p> <p>SF - reconhece a isenção do IPTU mediante apresentação do Certificado pelo proprietário</p>	<p>SEHAB - APROV - analisa projetos de EHIS e outras modalidades incluídas cf. regras da ZEIS</p> <p>CAEHIS - analisa projetos de EHIS que não atendem as disposições da legislação de ZEIS/HIS e que precisam de aprovações específicas</p> <p>CONPRES - aprova os projetos de restauração e conservação de imóveis tombados</p> <p>SEMLA - analisa projetos que envolvem exceções à LUOS</p> <p><b>APROVAÇÃO FINAL:</b> SEHAB - APROV - emite alvará de execução de obra</p> <p>Obs: CAIXA - aprovação de projeto e normas de financiamento de empreendimentos do PAR e outras linhas gerenciadas por ela.</p>	<p>Conselho do Programa de Incentivos Seletivos - analisa e delibera acerca dos projetos de investimentos e pedidos de incentivos</p> <p>Assessoria Técnica do Conselho do Programa de Incentivos Seletivos - elabora pareceres técnicos e jurídicos sobre os projetos e pedidos, para subsidiar os trabalhos do Conselho</p> <p><b>APROVAÇÃO FINAL:</b> Conselho do Programa de Incentivos Seletivos - aprova os pedidos de cessão de incentivos fiscal; emite o Termo de Conclusão do Investimento</p>
Controle dos recursos e decisão de aplicação	Recursos arrecadados são destinados ao fundo específico (Fundo OUC) gerido pela EMURB. A Comissão Executiva Ação Centro (presidida pela EMURB) decide sobre o investimento dos recursos captados.	Recursos arrecadados são destinados a fundo específico (FEAB), gerido pelo Conselho do FEAB (formado por técnicos de EMURB, Gabinete Prefeito, SF e SEMPLA), que é responsável pelo investimento dos recursos arrecadados conforme Programa de Obras definido em Lei.		Recursos para cobrir o IPTU não pagos pelos beneficiários devem estar previstos no orçamento da SEHAB	(não tem recursos específicos envolvidos)	(não tem recursos específicos envolvidos)	
Órgãos e Comissões de análise	GTT - Grupo Técnico de Trabalho (1)	SEMLA - GTI - Grupo de Trabalho Intersecretarial (5)	SMC - CONPRES + SEMPLA	SEHAB - APROV	SEMLA - Conselho do Programa de Incentivos Seletivos (8)		
	EMURB - Comissão Executiva Ação Centro (2)	SEMLA - EMURB	SEHAB-APROV	SEMLA			
	SEMLA - CTLU - Comissão Técnica de Legislação Urbanística (3)	SEMLA - CTLU - Comissão Técnica de Legislação Urbanística	SUB-SÉ - Comitê Gestor do Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo - PROCENTRO (6)	SEHAB - CAEHIS - Comissão de Análise de Empreendimentos Habitacionais e Interesse Social (7)	SEMLA - Assessoria Técnica do Conselho do Programa de Incentivos Seletivos (9)		
	CONPRES (4)	SMC - CONPRES					

(1) Formado por técnicos da EMURB, SEHAB, SAR, SVP, SMC, SEMPLA, SMT

(2) Antiga Comissão PROCENTRO. Formado por técnicos da EMURB - coordenador, SUB-SÉ, 4 representantes de empresas públicas municipais e 12 representantes da sociedade civil

(3) Formada por técnicos do Gabinete do Prefeito, SEMPLA, SGM, SJ, SMSP, SEHAB, SMT, SIURB, SVMA, EMURB e 2 representantes da sociedade civil

(4) Formado por técnicos de SMC, DPH, Câmara Municipal, SNJ, SEHAB, SEMPLAIB, OAB, e do CREA

(5) Formado por técnicos da SEMPLA, SAR, SMT, SEHAB, SVP, SVMA e EMURB

(6) Antiga Comissão PROCENTRO, antiga Comissão Executiva Ação Centro. Formado por técnicos da SUB-SÉ, SEMPLA, SEHAB, SMC, SIURB e EMURB

(7) Formada por técnicos da SEHAB, APROV-SEHAB, PARSOLO-SEHAB e HABI

(8) Formado pelos secretários/presidentes de SEMPLA, SF, SEHAB, SUB-SÉ, EMURB, Comitê de Desenvolvimento da Cidade de São Paulo e 2 membros da sociedade civil

(9) Formada por técnicos das Secretarias que compõem o Conselho



# Capítulo VI

## Análise do mercado imobiliário e dos instrumentos urbanísticos e fiscais para revitalização do centro<sup>160</sup>

### 6.1. Introdução

O modelo de funcionamento do mercado de imóveis aqui desenvolvido<sup>161</sup> tem por objetivo explicitar as condições de formação dos seus preços de oferta e demanda, condição necessária para se analisar o desempenho dos instrumentos urbanísticos e fiscais desenhados para a área central nos últimos 15 anos.

O trabalho ressente-se da impossibilidade de testar suas conclusões, decorrência de duas ordens de dificuldades. A primeira delas diz respeito aos escassos resultados associados diretamente aos instrumentos em foco. A lei de Fachadas, por exemplo, foi utilizada apenas sete vezes (dado dez/2005), não possibilitando, portanto, nenhum exercício passível de generalização dos resultados obtidos.

O segundo conjunto de dificuldades refere-se à inexistência das informações necessárias para avaliar a rentabilidade dos investimentos na área central frente à rentabilidade em outras áreas da cidade, argumento central do presente trabalho. Para realizar estas estimativas seria necessário obter informações junto aos empresários, conhecer os projetos de investimento, estimativas de custos e demais dados indispensáveis à estimativa de retorno.

O modelo proposto é composto por dois sub-mercados: o mercado de terrenos e o de construções (que inclui o terreno). São propostas as seguintes segmentações:

- 1) Segmentação na esfera da produção: terra, como fator de produção e imóveis, como produto final;
- 2) Segmentação espacial: áreas centrais e não-centrais;
- 3) Segmentação por padrão construtivo<sup>162</sup>: alto e baixo.

A lógica do argumento aqui desenvolvido baseia-se na teoria do investimento: o cálculo de rentabilidade do investimento orienta a alocação dos recursos, espacialmente e em relação ao padrão construtivo; ou seja, a decisão de investir seleciona os projetos onde a diferença entre o preço de demanda (o preço máximo que o demandante pagaria pela aquisição do imóvel) e o preço de oferta (o preço mínimo que o ofertante exige para produzir o bem) é a maior possível. O preço de demanda e oferta, como se verá, depende da estimativa das receitas futuras esperadas, trazidas a valor presente.

A opção por utilizar a lógica da indústria da construção e da incorporação imobiliária, (oferta, demanda, rentabilidade, etc) na análise dos instrumentos não decorre do pressuposto, pelos autores, de que as políticas adotadas para a revitalização do centro sejam as melhores, ou de que o melhor enfoque teórico para embasar tais políticas seja o da teoria econômica tradicional<sup>163</sup>, da qual elas decorrem. A perspectiva de análise decorre da ótica de formulação dos instrumentos.

<sup>160</sup> Capítulo realizado pela equipe responsável pelas análises econômicas.

<sup>161</sup> O presente texto apresenta parte das idéias desenvolvidas em artigo sobre o mesmo tema, como produto da pesquisa *"Observatório do Uso Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo"*, contrato firmado entre o LABHAB/FAUUSP - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e o Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>162</sup> O padrão construtivo é geralmente segmentado em alto, médio e baixo, mas nesse texto, por motivos de simplificação, trabalharemos apenas com alto e baixo.

<sup>163</sup> Para uma apresentação das abordagens teóricas da revitalização urbana, inclusive de alternativas à teoria econômica tradicional, ver ZANCHETTI, 2006.

## 6.2. O mercado de imóveis

### 6.2.1. Formação do preço de demanda

Pode-se simplificar a esquematização da formação do preço de demanda de imóveis ao se considerar que, como ativo, o uso a que se destina não é relevante. Assim, para uso próprio, como ativo especulativo (notadamente a terra) ou como fonte de renda (locação), é possível estimar as receitas para cada período de duração do imóvel, seja como o aluguel implícito (proprietário morador), seja como recebimento de receita monetária (aluguel), ou como a expectativa de elevação da diferença entre as receitas futuras e presentes realizada pelo mercado (especulação).

O preço de demanda dos imóveis é determinado, então, como o valor presente das receitas líquidas (receitas menos custos) esperadas associadas ao imóvel. O Valor Presente (VP) é o valor equivalente, na data atual, do fluxo destas receitas líquidas descontadas pela taxa de juros de mercado ( $i$ ). Ou seja:

$$VP = (R_0 - C_0) + \frac{(R^e_1 - C^e_1)}{(1 + i^e_1)} + \frac{(R^e_2 - C^e_2)}{(1 + i^e_2)^2} + \dots$$

Onde:

VP = valor presente

$R^e_t$  = receita esperada no período  $t$  (receita com aluguel)

$C^e_t$  = custos esperados no período  $t$  (por exemplo, depreciação e IPTU)

$i^e_t$  = taxa de juros esperada no período  $t$ .

$R_0$  = receita no período atual

$C_0$  = custos no período atual

Esta fórmula pode ser expressa ainda, para  $T$  períodos, da seguinte forma:

$$VP = \sum_{t=0}^T \frac{(R^e_t - C^e_t)}{(1 + i_t)^t}$$

### 6.2.2. Formação do preço de oferta

#### 6.2.2.1. O mercado de terrenos

Sob a ótica da produção, identificamos um mercado principal segmentado - oferta de imóveis de baixo padrão construtivo e alto padrão construtivo - e uma demanda derivada de terrenos e demais fatores de produção. O mercado de terras é constituído por proprietários dos terrenos e sua demanda é, no que interessa ao presente artigo, constituída por empresas construtoras.

A terra (terrenos) é um fator de produção com características únicas. Não é produzida por trabalho, e, sendo um ativo, se constitui em reserva de valor. Também aqui, seu preço se forma mediante a capitalização das receitas líquidas futuras, estimadas por compradores (resultando no preço de demanda) e vendedores (resultando no preço de oferta).

A característica de ativo com baixa (ou nula) elasticidade de produção e baixa elasticidade de substituição, permite introduzir elementos especulativos no processo de formação dos preços, notadamente no preço de oferta. A consequência imediata de programas de revitalização de áreas degradadas bem sucedidos, é provocar reestimativas instantâneas no preço de oferta dos terrenos, frente à possibilidade de ativação das transações em um mercado que se mantinha estático em relação às demais regiões da cidade. Os preços sobem, induzidos por um movimento especulativo, uma vez que não há, nem poderia haver, elevação dos "custos de um maior volume de produção" do fator.

A resposta da demanda por terra, frente a uma possível elevação dos preços, depende da elasticidade preço do bem final. No caso dos imóveis de alto padrão construtivo, a ausência de um bem substituto próximo (não são consideradas alternativas informais e o comprador elege a localização levando em conta as externalidades positivas existentes), o

patamar de renda das famílias e, portanto, a pequena proporção do custo do imóvel no orçamento, levam a uma demanda com baixa elasticidade preço.

A (possível) elevação do preço dos terrenos ao encontrar uma demanda relativamente inelástica, não inibe significativamente o mercado de imóveis, nesse segmento<sup>164</sup>. Não inibe a demanda, portanto, no segmento destinado a famílias de classes mais elevadas de renda, onde o preço do metro de construção apresenta espaço para margens de variação. A taxa de lucro na atividade de construção nesse setor se refere fortemente aos ganhos “na margem”, sendo o efeito escala menos necessário para indução do investimento.

O segmento destinado à população de mais baixa renda, entretanto, opera com um modelo de formação de preços em que, esquematicamente, o valor total do metro construído tem pouca margem de variação. Vale dizer, o impacto de elevação dos preços dos terrenos, embora presente nos dois segmentos do mercado do bem final, inibe mais fortemente o segmento para famílias de baixa renda. As dificuldades de acesso a mecanismos de financiamento para este segmento da população atuam na mesma direção. Assim, pode haver um efeito de “travamento” do mercado, caso os preços de oferta, elevados pelo caráter especulativo da propriedade, se tornem superiores aos preços de demanda.

#### 6.2.2.2. O Mercado de construções

O preço de oferta pode ser pensado como a soma de um *mark up* (margem) sobre o custo marginal (custo por metro quadrado adicional construído). Ou seja:

$$P = (1+\mu)C,$$

Onde:

P é o preço de oferta (preço por metro quadrado);

$\mu$  é o *mark up*;

C é o custo por metro quadrado (custo médio).

Esse preço de oferta deve ser entendido como o preço mínimo exigido pelo ofertante para produzir unidades adicionais, dados os custos médios de produção e a taxa de rentabilidade exigida. Os custos marginais são constantes e a rentabilidade, por sua vez, pode ser suposta como a rentabilidade média do setor, por padrão construtivo.

Os componentes do custo médio de produção (por metro quadrado) podem ser assim expressos:

$$C = w.L + r.K + M + T + D + I,$$

Onde:

w.L é o produto do salário-hora (w) pelo total de horas-trabalho, por metro quadrado (L);

r.K é o produto do custo de uso do capital fixo<sup>165</sup> (r) pelo total de capital fixo empregado (K), por metro quadrado;

M é o custo dos materiais de construção por metro quadrado (desde as fundações até o acabamento);

T é o preço do metro quadrado de terreno (incluída a construção já existente, se houver);

D é o custo de demolição, por metro quadrado;

I são os encargos por metro quadrado cobrados pelo setor público, como, por exemplo, ISS sobre a mão de obra durante o período de construção, pagamento pelo solo criado (outorga onerosa do direito de construir), etc.

Ainda quanto à análise da oferta, o papel das economias de escala é importante para o setor imobiliário. Na presença de retornos crescentes de escala ou custos marginais decrescentes, o aumento da produção (metros quadrados construídos) leva a uma queda dos custos marginais e seria possível aumentar a margem para um dado preço por metro quadrado ou manter a margem e reduzir o preço por metro quadrado, aumentando as vendas.

<sup>164</sup> Demanda inelástica: uma dada variação nos preços causa uma variação proporcionalmente menor na quantidade demandada. Quanto maior a renda dos consumidores, menor deve ser a elasticidade preço de um determinado bem do seu conjunto de escolha.

<sup>165</sup> O custo de uso do capital fixo é a soma da depreciação e do custo de oportunidade do capital, este último podendo ser considerado como o produto da taxa de juros de mercado pelo valor do capital empregado.

O estoque de terrenos disponível na área central é uma importante variável para se avaliar possíveis ganhos de escala. Segundo as estimativas existentes, há poucos terrenos sem construção, e os incentivo às demolições e remembramento visam aumentar a oferta efetiva de terrenos. Além disso, a alteração de coeficientes de aproveitamento pode ser importante medida para ampliação da escala, pela criação de solo “virtual” ou “aéreo” (solo criado). Há, também, um considerável estoque de imóveis antigos subutilizados ou abandonados que poderiam ser objeto de reforma ou adaptação, inclusive para HIS.

A possibilidade de aumento da escala, entretanto, não é incentivo suficiente como indutor do investimento se não houver uma expectativa, por parte dos empresários, de que haverá demanda pelas unidades adicionais. A associação de instrumentos destinados à demanda constitui, no tocante aos imóveis de baixo padrão construtivo, importante condição para viabilização da construção nesse segmento. No segmento de padrão construtivo alto, as restrições de demanda são menos presentes.

### 6.2.3. Interação entre oferta e demanda

A decisão de investir (construir) por parte do empresário, ou seja, executar um dado projeto, se dará apenas se o preço de demanda do bem final for maior ou igual ao preço de oferta. A rentabilidade comparativa, entre áreas e padrões construtivos, selecionará o projeto no qual essa diferença for maior. Assim, o lucro esperado depende do preço de demanda esperado.

Com a venda, o produtor obtém seu resultado (lucro ou prejuízo, sendo esse último um lucro negativo), que pode ser descrito pela seguinte equação:

$$\Pi = R - C$$

Onde:

$\Pi$  é o lucro por metro quadrado;

$R$  é a receita por metro quadrado construído;

$C$  é o custo por metro quadrado construído.

A taxa de rentabilidade ( $\pi$ ) pode ser calculada como sendo a divisão dos lucros totais pelos custos totais:

$$\pi = \Pi / C = (R - C) / C .$$

A receita por metro quadrado é exatamente o preço por metro quadrado (abstraindo os impostos):

$$R = P_d$$

Onde  $P_d$  é o preço efetivo da transação, que corresponde ao preço de demanda. Assim, se esse preço for igual ao preço de oferta, a taxa de rentabilidade ( $\pi$ ) será igual à taxa de *mark up* ( $\mu$ ), como demonstraremos a seguir:

Substituindo  $R = P_d$  na equação da taxa de rentabilidade, temos que:

$$\pi = (P_d - C) / C \quad (1)$$

A formação do preço de oferta no modelo de *mark up* é dada por  $P_o = (1 + \mu)C$ . Resolvendo para  $C$ :

$$C = P_o / (1 + \mu) \quad (2)$$

Substituindo (2) em (1):

$$\pi = \frac{P_d - \frac{P_o}{(1 + \mu)}}{\frac{P_o}{(1 + \mu)}}$$

$$\pi = \left[ (1+\mu) \frac{p_d}{p_o} \right] - 1 \quad (3)$$

Da equação 3, vemos que, se  $P_d = P_o$  (preço de demanda igual ao preço de oferta), a taxa de rentabilidade é igual à taxa de *mark up*. Entretanto, se o preço de demanda superar o preço de oferta, o empresário tem uma rentabilidade maior que a taxa de *mark up* e, portanto, um lucro maior que o mínimo exigido. Cumpre notar que, no momento da decisão de investimento, o empresário estima a taxa da rentabilidade pela estimativa que tem sobre o preço de demanda e o custo esperado.

Além da rentabilidade, há ainda outra importante variável na decisão de investimento: o risco e/ou a incerteza<sup>166</sup> associada ao investimento, que estão ligados ao caráter estocástico das variáveis que definem o preço e o custo esperados. Ainda que dois projetos tenham a mesma rentabilidade esperada, o empresário escolherá aquele que tem menor risco. E, para aceitar um projeto com maior risco, exigirá uma maior taxa de retorno.

Quanto à segmentação espacial do mercado, seria preciso informações sobre as estimativas dos diferenciais de taxas de rentabilidade, bem como dos pesos relativos dos diferentes tipos de custo para medir a sensibilidade da taxa de rentabilidade a cada um dos seus componentes. Os instrumentos fiscais e urbanísticos para a área central poderiam, então, ser analisados em relação às taxas de rentabilidade. Infelizmente, não dispomos de dados para nenhuma destas variáveis.

### 6.3. O mercado imobiliário na área central e os instrumentos urbanísticos e fiscais

Do ponto de vista da segmentação espacial do mercado, os investimentos e o vetor de valorização estão fora da região central, o que também pode ser explicado pela relação entre risco e retorno. Quanto à taxa de retorno esperada, ela vai diferir entre a área central e as demais regiões da cidade pelo lado dos custos (oferta) e também da receita (preço esperado, relacionado à demanda). Os custos de construção diferem em função do padrão construtivo, reflexo das condições de renda dos dois segmentos do mercado. A relação entre preço de oferta e preço de demanda, bem como a fixação de taxas de rentabilidade elevadas no setor de construção de alto padrão, reduzem a rentabilidade das inversões na área central. Aqui é necessário cruzar-se as duas segmentações: a espacial, que estamos tratando, com a por faixa de renda. Essa é a condição adversa que os instrumentos fiscais e urbanísticos devem superar para provocar a reversão da dinâmica imobiliária na área central da cidade.

No segmento de alta renda os principais problemas com a demanda para a região central estão na visão negativa da área central como local de moradia (degradação física e “moral”, presença do comércio informal, falta de segurança, etc), além da maior atratividade de outros locais (preferência por residência horizontal em condomínios fechados, por exemplo). Esse segmento, segundo analistas do mercado, dificilmente iria para o centro.

No caso do segmento de HIS e HMP na área central, os problemas com a demanda parecem ser:

- 1) baixa capacidade de pagamento, o que acaba por estabelecer um limite máximo baixo para o preço por metro quadrado, condição difícil de ser atendida para habitação no centro, segundo os empresários, a não ser com a reforma de edifícios antigos, reduzindo os custos de construção com o aproveitamento da estrutura já existente e evitando a demolição, para compensar o elevado preço dos terrenos que, no padrão construtivo baixo, representam um peso mais elevado no preço total relativamente aos empreendimentos de alto padrão;
- 2) escassez de linhas de financiamento para os compradores (já tratada anteriormente).

Além disso, é importante observar que o objetivo de incentivar a construção de moradia popular no centro (como nas ZEIS - 3) deve levar em conta que a menor margem obtida pelos empresários nesse segmento de mercado, devido à maior elasticidade-preço da demanda, exige a compensação pela escala. Mas esse problema, tal como o do preço da construção,

---

<sup>166</sup> A distinção refere-se à distinção feita por Keynes entre o cálculo de probabilidade e a incerteza.

poderia ser contornado pela reforma e adaptação de imóveis já existentes, inclusive os que antes tinham outros usos não-residenciais<sup>167</sup>.

Por fim, com relação às diferenças de risco do empreendimento entre a área central e as demais, entrevistas com agentes do mercado revelaram que os empresários têm forte aversão ao risco.

---

<sup>167</sup> Um problema é quando esses imóveis apresentam custos elevados para descontaminação do solo, em caso de o uso anterior ter sido feito para processos produtivos que geraram a poluição do mesmo.

# Conclusões

## O contexto e a opinião dos atores

Desde 1990 vários instrumentos fiscais e urbanísticos foram implementados pelo município na área central com o objetivo de obter recursos ou atrair investimentos privados. Também nessa década, os governos estaduais investe em recuperação de edifícios históricos para projetos culturais, apresentados como “âncoras” para um processo de revitalização do centro. No entanto, não parece ter havido um empenho da administração municipal para a recuperação do centro, pois os investimentos municipais continuaram direcionados para o vetor sudoeste da cidade, onde o mercado imobiliário já apresentava forte dinamismo, apoiados por incentivos urbanísticos importantes (como a operação urbana Faria Lima). Segundo os setores interessados na revalorização do centro, representados na Associação Viva o Centro, a prefeitura não corresponde às demandas do setor privado relativas à solução de problemas de segurança, acessibilidade e ocupação do espaço público por comércio informal.

Em 2001, o governo municipal anuncia a reabilitação do centro como prioridade política e começa a definir um conjunto de intervenções para atuar nos problemas do Centro, apresentando um discurso diferente do das gestões anteriores e do setor privado (introduz a questão da identidade do centro, da busca da diversidade social e da garantia de inclusão social). O programa Ação Centro (com recursos municipais e do BID) propõe ações e intervenções que buscam atuar na qualidade do espaço público, na melhoria da infra-estrutura e na habitação social. Varias obras são realizadas e ocorre um importante movimento de instalação de órgãos públicos municipais e estaduais, colaborando para a recuperação e ocupação de prédios. Na avaliação de pessoas ligadas ao mercado imobiliário, essas ações não são suficientes: deveria haver ações de maior impacto para criar condições de atração de setores de maior renda e atividades mais sofisticadas. Por outro lado, os movimentos sociais denunciam o baixo desempenho da política habitacional, apesar da implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade e da existência de muitos recursos para moradia, especialmente no programa PAR.

## Os resultados dos instrumentos de incentivo e sua análise econômica

- a) Os instrumentos fiscais e urbanísticos criados nos últimos 15 anos com o objetivo de induzir os investimentos na área central obtiveram escassos resultados. A análise, sob a perspectiva econômica, das razões que levaram a esse quadro é entendida como um exercício no qual a “lógica do mercado” imobiliário da cidade é tomada como quadro de referência, a partir do qual são examinadas as condições particulares da área central. Ou seja, admite-se que o conjunto de instrumentos não foi capaz de alterar o cálculo da rentabilidade das inversões na área central, comparado às demais regiões da cidade.
- b) O cálculo de rentabilidade manteve a área central pouco atrativa por duas possíveis e complementares ordens de argumentos. Primeira: quanto à magnitude e natureza dos próprios instrumentos. Vale dizer, os estímulos aportados foram insuficientes para alterar os custos de forma significativa: a redução de IPTU, por exemplo, não constitui custo dos mais relevantes no cálculo da rentabilidade, seja por sua magnitude seja por ser transferido ao comprador do imóvel que dele se beneficia. Segunda: os estímulos foram insuficientes para estimular a demanda de imóveis na área, tornando a possibilidade de criação de “solo”, aumento da oferta efetiva de área, uma potencialidade sem muito interesse. Assim, as possibilidades de alteração dos coeficientes de aproveitamento e, em particular, a transferência de potencial construtivo foram pouco utilizadas, exceto para transferir “solo criado” para outras áreas da cidade, mais rentáveis. É possível argumentar-se que, concebidos sob a ótica da indústria da construção e da incorporação imobiliária, os instrumentos não foram complementados por ações destinadas a criar externalidades positivas na área (ações de iniciativa do poder público), alterando o ambiente urbano e possibilitando a elevação do preço de demanda dos imóveis. Mantidas as condições da área - usos do solo, qualidade do estoque de imóveis, externalidades negativas - o cálculo de rentabilidade não se alterou.

c) O programa Ação Centro, em curso, se constitui como projeto mais amplo, integrando ações do poder público (criação de externalidades), obras em infra-estrutura, programas sociais e habitacionais. Paradoxalmente, há pouca articulação com os instrumentos oferecidos pela Operação Urbana Centro; o incentivo fiscal criado no bojo do programa não saiu do papel.

d) Cabe ainda mencionar os denominados “custos de transação” e risco. O cálculo de rentabilidade do investimento inclui as condições de tramitação dos projetos, entraves legais e, não menos importante, a certeza da manutenção das regras de funcionamento do mercado. Quanto ao risco, no Brasil, encontra-se diretamente associado ao poder aquisitivo do segmento da demanda a que se dirige a oferta dos imóveis. O segmento da demanda por imóveis de alto padrão construtivo assegura condições de incorporação muito mais seguras que o segmento de baixo padrão. Para reduzir os riscos desse último segmento tornam-se necessárias linhas de financiamento e instrumentos desenhados especificamente com esse propósito.

e) A ótica da análise foi condicionada pela ótica da formulação dos instrumentos. Não significa, entretanto, a inexistência de outras estratégias de revitalização da área. A definição da “área central” que se deseja ter como resultado dos programas de revitalização constitui ponto de partida para outras formas de pensar a viabilidade desse projeto.

### **Os instrumentos face aos objetivos para o centro**

A mudança de discurso e de objetivos para a área central anunciado em 2001, não correspondeu a uma adequação dos instrumentos anteriores a esses novos objetivos. Apesar de terem sido criados grupos de trabalho para avaliar as operações urbanas e a “lei de fachadas”, e desses grupos terem produzido sugestões para alterações, elas não foram implementadas. Essas críticas foram bastante fortes sobre as consequências urbanísticas dos mecanismos de incentivo da O.U. Centro, que estariam incentivando a demolição e reconstrução em moldes semelhantes aos de outras regiões da cidade, em detrimento do conjunto de características que o centro deveria conservar. Foram feitas recomendações para redirecionar os incentivos fiscais da “lei de fachadas” de modo a favorecer pequenos proprietários e obter resultados mais amplos de proteção do patrimônio, inclusive pela articulação com a melhoria habitacional.

Os resultados obtidos pelos instrumentos de incentivo implementados foram pequenos, em função das “externalidades negativas” da área central e das lógicas do mercado imobiliário. Os efeitos na transformação do uso do solo ainda não são importantes. Mas, resta discutir que tipos de investimentos e atividades correspondem a um projeto para o centro que responda às diretrizes de diversidade de funções, respeito à identidade cultural, busca de inclusão social, como propõe o Plano Diretor de 2002. Quais os impactos futuros dos instrumentos existentes sobre as atividades que se desenvolvem hoje no centro? e sobre os moradores? Como o conjunto dos instrumentos do Estatuto da Cidade pode ser mobilizado para uma política que reabilite a área central para o conjunto dos cidadãos da metrópole?

### **Os instrumentos e a política habitacional**

Desde os anos 2000, os programas habitacionais na área central passam a contar com recursos importantes do governo estadual (programa PAC/BID), do governo federal (especialmente o programa PAR) e do município (incluindo o empréstimo do BID). O município criou diversos instrumentos fiscais para facilitar a obtenção de prédios para HIS e para reduzir a carga fiscal desses empreendimentos. O Plano Diretor de 2002 introduziu a figura da ZEIS-3. Embora a produção pública de moradias populares tenha sido relativamente importante no período, nem os agentes públicos nem o setor privado chegaram a utilizar os instrumentos criados para a obtenção de prédios ou as vantagens que as ZEIS-3 oferecia.

Sob a perspectiva da análise econômica, a implantação das ZEIS-3 na cidade de São Paulo procurou induzir a atividade imobiliária, colando-a à produção de HIS. Foram criadas possibilidades de expansão do “solo”, com reduções de custo para produção de HIS. Os resultados foram escassos, se considerarmos os dois projetos para a área central formulados na gestão municipal 2001/2004, ou inexistentes, se considerarmos que não se realizaram; o interesse do setor da construção esbarra na dificuldade de viabilizar a compra de grandes áreas, necessárias aos empreendimentos com escala suficiente para assegurar a rentabilidade das inversões. A possibilidade que a terra tem de se tornar ativo especulativo altera instantaneamente seu preço, frente a movimentos da demanda. A alta elasticidade preço do segmento da demanda para

imóveis de baixo padrão construtivo aliada às condições de financiamento (CAIXA) reduz as possibilidades de realização das operações. Mais ainda, a alteração dos percentuais destinados a HIS e HMP, também contribuiu para dificultar a viabilização dessa possibilidade.

### Os imóveis vazios

Todas as fontes confirmam a existência de imóveis vazios e com dívidas fiscais importantes. Existem instrumentos tradicionais, foram aprovadas leis específicas (Remissão e Dação) e instituídos os novos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade para garantir a função social da propriedade. No entanto, as altas e persistentes taxas de vacância da área central atestam as dificuldades de implementação de instrumentos legais disponíveis para a melhoria das condições para construção de moradias na área central.

A análise econômica aborda a questão do ponto de vista do “custo de carregamento”. O custo de carregamento é o valor que o proprietário de um ativo deve desembolsar, custo, portanto, para conservá-lo ao longo do tempo. No caso particular dos imóveis, o custo de carregamento inclui o IPTU e o desembolso com despesas de manutenção, notadamente o condomínio. Em tese, conservar um imóvel vago é arcar com seus custos sem auferir nenhum tipo de benefício: seja o recebimento do aluguel, seja como moradia ou em uso comercial. A criação do IPTU progressivo pelo Estatuto da Cidade torna o custo de carregamento progressivamente mais elevado para os imóveis não utilizados, com o objetivo de induzir o proprietário a utilizá-lo ou incorporá-lo ao mercado de venda ou locação.

A existência de instrumentos capazes de atuar sobre o estoque de imóveis vagos, entretanto, não é suficiente para torná-los atuantes. Ou seja, é necessário distinguir entre condições necessárias e suficientes para obtenção dos resultados esperados pelo Estatuto da Cidade. O esforço da administração municipal para aplicar efetivamente os instrumentos (incluindo as penalidades) é fundamental. O papel dos incentivos e financiamentos habitacionais também pode ser importante. Mas nesse aspecto a pressão da sociedade, especialmente dos movimentos sociais, será indispensável.

### Sobre a necessidade de um Observatório do Centro

Essa pesquisa conseguiu levantar um grande número de informações sobre o desempenho dos instrumentos, cuja análise pode permitir sugestões para sua correção ou extinção, assim como criação de outros. Foram também identificadas muitas fontes que permitem acompanhar as transformações do uso, ocupação e valor do solo na área central, relacionado não apenas a esses instrumentos como a diferentes fatores. Neste relatório foi possível apenas trabalhar com uma parte dessas informações, restando muitos dados (inclusive os que chegaram na última hora) que podem permitir análises mais aprofundadas ou de outro tipo. De qualquer modo, as transformações do uso do solo estão ainda ocorrendo (talvez estejam no início) e precisam ser acompanhadas por um período mais longo.

A análise dos aspectos econômicos envolvidos no desempenho dos instrumentos ressentiu-se da escassez de informações sobre os distritos em foco. A argumentação baseada no cálculo de rentabilidade não pode contar com um levantamento sistemático junto aos empresários, restringindo-se a entrevistas com especialistas e investidores. As entrevistas permitiram concluir quanto a perinência das hipóteses, mas não possibilitaram estimar a rentabilidade do investimento em diferentes regiões da cidade. Da mesma forma, informações sobre o valor das transações no mercado imobiliário na cidade são de difícil acesso e para alguns distritos, Sé e República, os lançamentos são inexistentes.

As dificuldades de acesso e geração dos dados levam a considerar como desejável o acompanhamento das informações sobre essa região e, no limite, sua geração. A obtenção de séries temporais confiáveis e disponíveis é condição necessária para a utilização de metodologias “robustas” na análise das questões, entendendo-se por isso, procedimentos metodológicos formais.



**SUGESTÕES PARA  
ADEQUAÇÃO DA  
LEGISLAÇÃO MUNICIPAL**

**Junho 2006**



# Sugestões para adequação da legislação municipal para facilitar a produção de habitação social e do mercado popular na área central

Estas sugestões decorrem da análise da legislação municipal, da avaliação dos seus resultados diretos e do levantamento das condições atuais do uso do solo na área central de São Paulo, todos realizados no âmbito da pesquisa "Observatório do uso do solo e da gestão fundiária no centro de São Paulo", que o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, desenvolveu no período de setembro de 2005 a maio de 2006.

As sugestões se fundamentam em considerações de caráter urbanístico, social, econômico, assim como nas recomendações técnicas do consultor jurídico da Pesquisa. Por outro lado, levam em consideração um amplo processo de discussão com diferentes setores da sociedade interessados na reabilitação da área central e no desenvolvimento equilibrado da cidade.

Embora a legislação sobre o centro inclua vários instrumentos com finalidades e objetivos diversos, optamos por privilegiar aqueles que apresentam uma relação direta com a problemática habitacional. Esta opção parte de uma visão segundo a qual a melhoria e a ampliação do uso habitacional no centro é uma condição essencial para sua recuperação. Ao mesmo tempo, o repovoamento da área central, assim como de outros bairros dotados de acessibilidade e infra-estrutura, é um elemento importante da política urbana, contribuindo também para evitar a expansão predatória sobre áreas de proteção ambiental.

Certamente, uma política habitacional para o centro não dependerá apenas da legislação municipal mesmo que combinadas com decisões adequadas tomadas pelo Legislativo com relação às dotações de recursos orçamentários específicos. Outros aspectos terão que ser considerados no Plano Municipal de Habitação. Além disso, o desenvolvimento de programas adequados depende da articulação de programas e de recursos do município, do governo estadual e da União.

Finalmente, estas sugestões têm como objetivo compatibilizar as intervenções na área central e os instrumentos urbanísticos e tributários com as diretrizes e objetivos do Estatuto da Cidade.

O documento está dividido em duas partes:

Na Primeira Parte, são feitas considerações e sugestões que envolvem o conjunto da legislação.

Na Segunda Parte, são feitas recomendações referentes à adequação de cada instrumento legal analisado no âmbito da pesquisa, nos aspectos diretamente relacionados à problemática habitacional.

## PRIMEIRA PARTE

### Considerações gerais sobre a revisão da legislação incidente sobre a área central

#### 1. De natureza econômica<sup>168</sup>

Sugere-se que a alteração da legislação<sup>169</sup> leve em conta as seguintes questões:

- Os instrumentos urbanísticos visam provocar transformações no uso do solo e induzir o investimento privado na construção de habitações. Constituem instrumentos cujo alcance é de médio e longo prazo. Deve-se, portanto, ao analisar impactos e propor revisões, definir o horizonte temporal a ser considerado. A aprovação do Plano Diretor, do Estatuto da Cidade (em 2001), a regulamentação das leis e sua aplicação são recentes: o tempo transcorrido é suficiente para a avaliação?
- Que critérios utilizar para a avaliação dos instrumentos: 1) freqüência com que foram utilizados? 2) resultados obtidos? 3) suas potencialidades? 4) consistência entre os instrumentos do Plano Diretor e das operações urbanas, no sentido da concorrência espacial? Existência de instrumentos complementares, como linhas de crédito?
- O poder público deveria atuar mais fortemente como agente do mercado habitacional, e não apenas como indutor do setor privado. Deveria participar ativamente do mercado, por exemplo, como comprador do estoque de imóveis vagos e terrenos (antecipando o componente especulativo gerado pela pressão da demanda) e investindo recursos em moradia (questão fiscal - possibilidades - deve ser levada em conta). Desta forma, são imprescindíveis instrumentos como IPTU progressivo, Dação em Pagamento, Direito de Preempção.
- Há necessidade de incentivo à demanda, com programas de financiamento especificamente voltados para as famílias de baixa e média renda; linhas especiais de crédito que fogem à alçada do legislativo municipal, mas são indispensáveis para a atuação dos instrumentos.
- São necessários instrumentos de incentivo à produção de Habitação de Interesse Social em escala suficientemente grande como uma das condições para atrair o investimento privado; instrumentos que facilitem a tramitação de compra e venda de imóveis com gravames jurídicos.
- É importante a discussão dos percentuais destinados a HIS e HMP definidos pelas ZEIS-3, como condição para sua viabilidade.

#### 2. Sobre a gestão dos instrumentos<sup>170</sup>

Sugere-se considerar os seguintes pontos críticos:

- O primeiro ponto crítico diz respeito à existência de diversos organismos públicos com característica de órgãos colegiados vinculados a diferentes Secretarias Municipais e à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, para aplicar os instrumentos urbanísticos e tributários na área central da cidade de São Paulo, visando à requalificação urbana desta região.

Esta constatação é baseada na existência ou previsão dos seguintes organismos públicos:

- 1.Comissão de Avaliação dos Pedidos de Dação em Pagamento de Bens Imóveis - Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico.
- 2.Câmara Técnica da Legislação Urbanística - CTLU - Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA.
- 3.Conselho Gestor do Fundo Especial da Operação Urbana Água Branca - FEAB - Empresa Municipal de Urbanização - EMURB.

<sup>168</sup> Sintetiza recomendações da consultora Prof. Dra Silvia Schor (FEA-USP).

<sup>169</sup> Conforme o contrato com o Instituto Lincoln e termo de cooperação com a Câmara Municipal de São Paulo, este documento deve ser enviado à Comissão de Política Urbana (CPU).

<sup>170</sup> Sintetiza recomendações do consultor jurídico Prof. Nelson Saule Jr (PUC-SP).

4. Conselho Municipal de Habitação - Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

5. Conselho Municipal de Política Urbana - Secretaria Municipal do Planejamento - SEMPLA.

6. Conselho do Programa de Incentivos Seletivos da Área da Estação da Luz - Presidência Secretaria Municipal de Planejamento.

7. Conselho do Programa de Incentivos Seletivos para a área central - Empresa Municipal de Urbanização (da LM 13.493/2003)

Esta proliferação de organismos públicos demonstra claramente que a legislação analisada contribuiu para o aumento da desintegração e para a desarticulação da gestão pública na região central de São Paulo, que sem dúvida é um dos fatores para os instrumentos urbanísticos não serem aplicados ainda de forma adequada e não terem gerado resultados de impacto para a requalificação urbana da área central.

Recomendamos que seja revista na legislação este conjunto de organismos de modo a constituir um único órgão público para promover a gestão da requalificação urbana da área central. Este organismo que pode ser um Conselho deve ficar vinculado ao Conselho Municipal de Política Urbana que é o órgão público responsável por garantir que os objetivos e os instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor sejam respeitados.

Na revisão da legislação, em especial do Plano Diretor, deve ser prevista a integração dos recursos que podem ser arrecadados e utilizados para as intervenções urbanas na área central através do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Devem ser revisadas as fontes de receita e as possibilidades de utilização dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, como o principal instrumento financeiro para canalizar os recursos necessários para os investimentos públicos na área central da cidade de São Paulo.

- O segundo ponto crítico identificado nas legislações analisadas é a falta da regulamentação adequada dos instrumentos de indução da função social da propriedade previstos no Estatuto da Cidade. Esta constatação foi verificada no próprio Plano Diretor, que não tratou de forma adequada das regras para a aplicação da *edificação, parcelamento e utilização compulsórios*, do *direito de preempção*, das *operações urbanas consorciadas* e do *direito de superfície*. Sobre as demais legislações não existe uma vinculação da aplicação dos instrumentos de indução da função social da propriedade com os incentivos urbanísticos e fiscais.

As legislações que tratam dos incentivos devem ser revistas de modo que os instrumentos como o *direito de superfície* e a *concessão de direito real de uso* sejam aplicados para a finalidade de requalificação dos imóveis da área central.

Os incentivos urbanísticos e tributários poderiam ser concedidos se houvesse por parte dos proprietários a iniciativa de transferir o direito de uso de seus imóveis para o poder público, ou para outras instituições e organizações da sociedade como cooperativas ou associações civis, de modo que estes imóveis passem a ter uma destinação que atenda as necessidades sociais, culturais e econômicas existentes na área central como Habitação de Interesse Social.

- O terceiro e último ponto crítico geral diz respeito à falta de regulação dos instrumentos de gestão democrática da cidade nas legislações das operações urbanas e dos incentivos urbanísticos e tributários, e no próprio Plano Diretor, para a aplicação das operações urbanas consorciadas.

Na revisão das legislações das operações urbanas, devem ser reguladas, por exemplo, as audiências e consultas públicas, os mecanismos de informação e divulgação sobre os projetos de intervenção urbana de modo que sejam criados espaços democráticos para a discussão e deliberação sobre os objetivos e impactos sociais, culturais e ambientais destes projetos.

## SEGUNDA PARTE

### a) Leis específicas para a área central

**Operação Urbana Centro (LM 12.349/97)** - Regulamenta incentivos num perímetro de 662,9 ha, abrangendo os distritos da Sé e República e parte do Brás. Diferentemente das outras operações, não apresenta na lei uma listagem de obras a serem realizadas em sua área de abrangência. Tem como principal objetivo atrair investimento da iniciativa privada para a área central. Seus mecanismos se dividem em dois blocos: 1) Concessão de incentivos à realização de empreendimentos - exceção à legislação vigente, outorgada com ou sem contrapartida financeira (concessão de coeficientes de aproveitamento superiores aos regulamentados pelo zoneamento conforme o uso; estímulo ao remembramento de lotes; estímulo à demolição e reconstrução); 2) Transferência de potencial construtivo não utilizado de imóveis classificados como Z8-200 ou tombados. Gerenciada pela EMURB; possui uma Comissão Executiva coordenada pela Subprefeitura da Sé, formada por técnicos de diferentes secretarias e representantes da sociedade civil.

#### Aspectos a refletir e recomendações:

- De um modo geral, em um processo de revisão, é importante considerar os estudos existentes, especialmente o Relatório do Grupo de Trabalho criado pela Portaria nº 133 de 08/05/2001.
- Na questão habitacional, é importante prever a utilização de recursos e programas destinados a reduzir eventuais impactos sobre a permanência dos grupos populacionais vulneráveis.

No texto atual, não há previsão de nenhuma ação municipal voltada à promoção ou à melhoria da Habitação de Interesse Social, embora apareçam citações sobre a melhoria das condições de vida dos moradores em habitação subnormal (Art. 2º, inciso V e Art. 17, parágrafo 2º, inciso VII)

O artigo 11, parágrafo 1º diz que: *"Os recursos serão aplicados em obras de melhoria urbana, na recuperação e reciclagem de próprios públicos em geral, no pagamento das desapropriações realizadas no perímetro da OUC, na restauração de imóveis tombados condicionada a posterior resarcimento e em eventos de divulgação e promoção da Operação Urbana Centro"* - nenhuma referência a recursos para habitação.

O artigo 5º, parágrafo 1º apenas estabelece as responsabilidades do setor privado - *"as propostas que atingirem habitações subnormais (cortiços) deverão contemplar solução do problema habitacional de seus moradores, dentro da área da Operação Urbana Centro ou numa faixa de 500 metros envolvendo seu perímetro, sem ônus para a Prefeitura e sem prejuízo do pagamento da contrapartida financeira"*.

- O incentivo à demolição (Art. 16) é contraditório com uma política de incentivo à reforma e à reciclagem de imóveis. Em caso de permanência, esta deve ser condicionada a um estudo que comprove a possibilidade técnica ou econômica da recuperação. Por outro lado, combinado com o Art. 3º, inciso VI, que incentiva o remembramento de lotes para preparar grandes terrenos, também incentiva a demolição de pequenas edificações. Este aspecto deve ser tratado com cuidado e submetido a uma análise do impacto sobre o tecido social, pois pode ter como consequência a expulsão de pequenas atividades e moradias populares.
- Para uma garantia dos objetivos sociais, é necessário discutir a composição atual da Comissão Executiva, a qual detém um grande poder sobre os recursos. Por outro lado, é necessário definir mecanismo de consulta pública. Considerando a extensão do perímetro da operação (superior a 660 hectares) e a diversidade urbanística dos bairros (além da Sé e República, a OUC abrange parte do distrito do Brás), talvez seja necessário um sistema de consultas por setores. É preciso lembrar que a operação permite a realização de projetos altamente impactantes.
- Não é adequado que o órgão gestor da operação seja o mesmo que contrata as obras. Uma empresa gerenciadora de obras não pode ser coordenadora de operação urbana. A pressão que existe para a realização de obras é imensa. O risco é de deixar outros tipos de programas e projetos em desvantagem.
- A revisão deverá analisar, ainda, os impactos trazidos pelos Planos Regionais Estratégicos, incluindo a previsão de outorga onerosa.

**Operação Urbana Água Branca (LM 11.774/95)** - Vigente sobre um perímetro de 504 ha definido no distrito da Barra Funda, visa incentivar o melhor aproveitamento de imóveis vazios ou subutilizados da região e arrecadar recursos para a realização de um conjunto integrado de intervenções na infra-estrutura urbana local. Seus mecanismos se constituem por dois tipos de incentivos: 1) Exceção à legislação vigente, outorgada por meio de contrapartida financeira (modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, edificações; cessão onerosa de espaço público; regularização de construções); 2) Transferência de potencial construtivo não utilizado de imóveis classificados como Z8-200 ou tombados. Gerenciada pela EMURB.

Aspectos a refletir e recomendações:

- Uma revisão deverá analisar os impactos trazidos pelos Planos Regionais Estratégicos, incluindo a previsão de outorga onerosa, diante da alteração dos índices urbanísticos no perímetro da operação.
- Na aplicação dos recursos gerados pela outorga onerosa de 1.200.000 m<sup>2</sup> chama a atenção a definição de um número máximo de unidades de habitação social (630) relacionada ao número de famílias cadastradas em favelas localizadas na área. Não considerou a possibilidade de atender outras do entorno nem aquelas atingidas pelo impacto da valorização.
- Incluir estudo de impactos sociais no entorno, considerando, entre outros, os efeitos da valorização imobiliária sobre a habitação.
- Não é adequado que o órgão gestor da operação seja o mesmo que contrata as obras. Uma empresa gerenciadora de obras não pode ser coordenadora de operação urbana. A pressão que existe para a realização de obras é imensa.

**Lei de Fachadas (LM 12.350/97)** - a Lei concede benefício fiscal para proprietários de imóveis ou patrocinadores que restaurarem a fachada de edifícios tombados localizados no seu perímetro, que inclui a maior parte dos distritos Sé e República, e aproximadamente 400 edifícios tombados. O benefício consiste em liberar o proprietário do pagamento do IPTU, o qual é pago à Secretaria de Finanças pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Assim, o montante correspondente aos IPTU dos imóveis beneficiados pela Lei deve ser anualmente previsto no orçamento de SEHAB. Atualmente há cerca de 14 imóveis beneficiados, sendo a maior parte instituições financeiras. Gerenciada por SEHAB, mas aprovações e demais deliberações são de responsabilidade da Comissão Executiva Especial Ação Centro, instituída na Subprefeitura da Sé.

Aspectos a refletir e recomendações:

- Nossa principal sugestão é que seja considerada a proposta do Executivo elaborada no período 2001/04 e que passou por um intenso processo de consulta em órgãos técnicos da Prefeitura. A proposta de alteração foi também aprovada pelo conselho da Ação Centro.
- Dentre as justificativas para essa alteração, está o fato de que o número de pedidos foi muito pequeno em relação ao conjunto dos imóveis tombados no perímetro beneficiado, sendo na maioria instituições financeiras. De um modo geral, o benefício só tem sido solicitado por proprietários de imóveis administrativamente auto-suficientes e de alto valor imobiliário, não atingindo imóveis ocupados por população de menor renda e atividades "mais simples". Por outro lado, em muitos casos, os custos de recuperação e manutenção são muito pequenos, não guardando relação com a isenção de IPTU por 10 anos. Finalmente, os mecanismos operacionais são demasiadamente complexos.
- A proposta de alteração beneficia especialmente os imóveis de uso residencial e incentiva o mecenato para a recuperação de imóveis tombados de baixo valor imobiliário, já isentos de IPTU.

**Programa de Incentivo Seletivo para a região da Estação da Luz (LM 14.096/05)** - A lei que regulamenta este programa foi elaborada e aprovada na gestão de José Serra (2005), partindo de lei semelhante formulada na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), não regulamentada. Vigente num perímetro de aproximadamente 20 quadras na região da Luz, esta lei visa incentivar a implantação de atividades comerciais e de prestação de serviços mais sofisticados que os existentes (galerias de artes, *shopping centers*, escritórios de propaganda e *marketing*, entre outras mencionadas na lei). Funciona através da concessão de descontos nos impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU; Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis - ITBI e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS. A porcentagem do incentivo é definida conforme o tipo de atividade a ser implantada. O programa é gerenciado pela SEMPLA, mas as aprovações e demais deliberações são responsabilidade do Conselho do Programa de Incentivos Seletivos, formado por várias secretarias e representantes da sociedade civil.

Aspectos a refletir e recomendações:

- Na concessão de incentivos públicos, incluindo os benefícios fiscais, deve haver uma preocupação geral com a manutenção do tecido social e tipo de atividades da região, as quais geram muitos empregos. Ao beneficiar um grupo de atividades diferente daquele existente, está contribuindo para a substituição das atuais, como o agravante. Não pode ser feito sem estudo do impacto social, econômico e mesmo tributário.
- A lei da Nova Luz é bem clara em beneficiar os investimentos de valor superior a R\$ 50 mil com isenções fortes, assim como determinadas atividades, na maior parte não características da zona. Na prática, está desfavorecendo as pequenas atividades e empresários ou proprietários que não podem investir muito. As atividades comerciais beneficiadas são galerias de arte, lojas de departamentos, *shopping centers*, supermercados ou hipermercados. São atividades bastante diferentes e concorrentes em relação ao tipo de comércio que hoje existe na região.

**b) Revisão do Plano Diretor Estratégico e dos Planos Regionais Estratégicos**

**Zonas Especiais de Interesse Social, do tipo 3** - As ZEIS-3 foram definidas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo, e modificadas em alguns aspectos pelos Planos Regionais Estratégicos (PRE). O objetivo do instrumento é incentivar a produção habitacional de unidades acessíveis a famílias de baixa renda (até 6 salários mínimos) em algumas áreas delimitadas na área central, caracterizadas pela concentração de moradias precárias, terrenos subutilizados ou vazios e infra-estrutura urbana consolidada. Sua regulamentação atual, definida pelo PRE, determina que, para imóveis com área de terreno maior que 500m<sup>2</sup>, quando objeto de construção nova ou reforma com mudança de uso, no mínimo 40% da área construída deverá ser destinada a Habitações de Interesse Social - HIS; no mínimo outros 40% para habitação, podendo tanto ser HIS como Habitações do Mercado Popular - HMP; e no máximo 20% para outros usos. Em contrapartida, a nova construção poderá atingir um coeficiente de aproveitamento igual a 4, sem pagamento de outorga onerosa.

Aspectos a refletir e recomendações:

- As regras aprovadas no PDE foram construídas a partir do conhecimento das características urbanísticas da área central e do mercado imobiliário e fundiário do centro. Como se sabe, o uso misto é uma característica importante da área central e os usos não residenciais (comércio, serviços, indústria, instituições) admitem um valor do componente terreno (ou prédio a reformar) mais alto do que o habitacional, sobretudo o de HIS. Desse modo, teoricamente, quanto maior for o percentual de outros usos, mais barato sai o custo do terreno para HIS. Desse modo, as regras estabelecidas pelo PRE tendem a "engessar" o funcionamento das ZEIS-3.

Por um lado, o limite de 20% para outros usos pode ser insuficiente para as características desejáveis ou de viabilidade econômica do empreendimento. Por outro lado, em muitos casos, pode não haver interesse de promotores para o mercado popular (HMP) de realizar um empreendimento articulado com HIS. A regra, neste caso, inviabilizaria o empreendimento HIS.

No entanto, a exigência do percentual mínimo para HIS precisa permanecer, assim como a definição aprovada pelo PDE estabelecendo o teto de 6 SM. Caso contrário, a tendência do mercado é produzir apenas para os segmentos médios - onde a rentabilidade é maior - levando os proprietários de prédios e terrenos a adaptar seus valores aos tetos de financiamento do mercado de HMP. Isso praticamente inviabilizaria a produção pública de HIS na área central.

- Para uma ação do poder público na aquisição de imóveis é fundamental que o Plano Diretor determine ou permita a aplicação, nos perímetros de ZEIS-3, dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, do Direito de Preempção e da Concessão Urbanística.

**Direito de Preempção** - O Direito de Preempção é o instrumento urbanístico que confere ao poder público municipal a preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. O Plano Diretor de São Paulo restringe a aplicação do direito de preempção em imóveis situados em áreas necessárias à implantação de parques e reservatórios (Art. 205, § 1º), mas estabelece a possibilidade dos planos regionais definirem novas áreas para a aplicação do direito de preempção, nos termos do § 2º do Art. 205.

Aspectos a refletir e recomendações<sup>171</sup>:

- Este instrumento poderia ter grande importância para a produção habitacional, assim como para a implantação de equipamentos na área central. No entanto, no plano da Subprefeitura da Sé, por exemplo, a preempção só atinge alguns imóveis isolados. No nosso entender, isso não é adequado e não responde ao objetivo do instrumento, por meio do qual o poder público deveria poder escolher as melhores oportunidades de aquisição no interior de uma mancha relativamente ampla.
- Recomenda-se delimitar no Plano Diretor as áreas em que incidirá o direito de preempção de modo que este instrumento seja regulamentado pela própria lei do plano, sem a necessidade de uma lei municipal específica. Essas áreas devem conter especialmente os imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados na área central da cidade, de modo que a preempção seja aplicada de forma conjugada com a edificação, parcelamento ou utilização compulsórios.
- Especificar para cada área em que incidirá o direito de preempção a finalidade para a qual o instrumento será aplicado.
- Inserir como áreas sujeitas ao direito de preempção as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS-3 situadas na área central, para fins de regularização fundiária e execução de programas e projetos de habitação de interesse social.
- Cabe também ao Plano Diretor estabelecer que devem ser previstos recursos municipais do orçamento para aquisição de imóveis pela administração municipal por meio do exercício do direito de preempção.

**Operações Urbanas Consorciadas** - São definidas no Plano Diretor Estratégico como um conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Cada operação, embora definida pelo PDE, terá sua regulamentação específica, voltada para estimular a realização de novos empreendimentos e arrecadar recursos para a melhoria da infra-estrutura urbana, a produção habitacional de interesse social, a dinamização econômica com geração de empregos, a melhoria da paisagem urbana. Seus mecanismos consistem em: 1) Exceção à legislação vigente, outorgada por meio de contrapartida financeira (modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, edificações; cessão onerosa de espaço público; regularização de construções); 2) Incentivos para a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

---

<sup>171</sup> Inclui recomendações do consultor Nelson Saule Júnior (SAULE JR, 2006).

Aspectos a refletir e recomendações<sup>172</sup>:

- As Operações Urbanas Consorciadas na área central devem atender aos objetivos da Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana<sup>173</sup>, que são:
  - I - reversão do esvaziamento populacional através do estímulo ao uso habitacional de interesse social e da intensificação da promoção imobiliária;
  - II - melhoria da qualidade dos espaços públicos e do meio ambiente;
  - III - estímulo a atividades de comércio e serviço;
  - IV - preservação e reabilitação do patrimônio arquitetônico;
  - V - reorganização da infra-estrutura e do transporte coletivo.
- As operações urbanas, pela sua própria definição, tendem a ocasionar importantes transformações nos seus perímetros e no entorno, afetando os moradores e comerciantes (tanto proprietários como locatários), as atividades e mesmo o emprego na região. As mesmas melhorias geradas terão como consequência provável a valorização imobiliária, que favorecerá os proprietários, mas poderá forçar os locatários a deixar a região.
- Deveriam ser regulados pelo Plano Diretor, os instrumentos de gestão democrática que devem ser aplicados nas operações urbanas consorciadas, para garantir um processo democrático na elaboração e execução de todos os seus componentes. Um desses aspectos é a existência de um processo administrativo, contendo os procedimentos e mecanismos que garantam os direitos da população afetada ou interessada na operação urbana, face ao impacto que as intervenções vão gerar em suas vidas. Aí se incluem: o direito de petição e prazos para apreciação dos pedidos, instância recursal, acesso ao estudo de impacto ambiental e informações sobre o projeto, audiências públicas, grupo de interlocução e mediação de conflitos.
- Outro direito que deve ser regulado no Plano Diretor é o direito à informação. Os estudos e informações produzidos sobre o projeto devem estar disponíveis para qualquer habitante e cidadão interessado, em linguagem facilmente compreensível.
- Os estudos de impacto já previstos na legislação devem considerar também os efeitos das transformações previstas e da valorização imobiliária delas decorrente, no interior do perímetro e no seu entorno.
- Para além da exigência já regulamentada de atender à população moradora em habitações precárias (entendidas como favelas e cortiços), o Plano Diretor deveria determinar que as leis de cada operação urbana definam percentuais mínimos de HIS a serem construídas no mesmo perímetro, com recursos da operação ou outros. Isso permitiria garantir a permanência das famílias de menor renda e os objetivos de repovoamento expressos no PDE para a área central.

**Instrumentos indutores do uso social da propriedade** - O Plano Diretor contém um tratamento sobre a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Estes instrumentos devem ser aplicados pelo poder público municipal a fim de obrigar o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a promover o seu adequado aproveitamento. Sua aplicação contempla quatro exigências:

- definição de critérios para identificação de propriedades que não cumprem a função social;
- delimitação das áreas urbanas contendo imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados no Plano Diretor;
- definição de solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado;

---

<sup>172</sup> Inclui recomendações do consultor Nelson Saule Júnior (SAULE JR, 2006).

<sup>173</sup> Distritos da Barra Funda, Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília, Sé e Vila Leopoldina.

- instituição de lei municipal específica para atender a exigência constitucional do § 4º do Art. 182 da Constituição Federal.

Aspectos a refletir e recomendações:

- Este instrumento é de fundamental importância para estimular a utilização de terrenos sub-utilizados e prédios vazios na área central. Especialmente se apoiado por linhas de financiamento habitacional adequadas, pode facilitar para os proprietários o cumprimento das exigências quanto à função social da propriedade.
- O principal aspecto é aprovar a lei municipal específica que regulamenta a aplicação dos mecanismos de indução ao cumprimento da função social da propriedade, conforme determina o parágrafo 4º do Art. 182 da Constituição Federal.
- O consultor jurídico da pesquisa, Dr. Nelson Saule Jr., identificou uma contradição entre o disposto no Art. 13 do PDE com as demais normas que tratam do assunto no próprio PDE (entre elas o Art. 201) e com o disposto no Art. 182 da Constituição Federal. Pelo Art. 13 do PDE, somente os terrenos ou glebas totalmente desocupados ou onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tenha sido atingido são passíveis da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Ficariam assim excluídos os imóveis sub-utilizados e não utilizados. Este artigo precisaria ser revisto.
- Ainda segundo o Dr. Saule Jr., outra norma que contraria o Art. 182 da Constituição Federal é o parágrafo 6º do Art. 201, que atribui às leis das operações urbanas consorciadas a responsabilidade/incumbência de determinar regras e prazos específicos para a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Essas regras, segundo o parágrafo 4º do Art. 182 devem ser definidas pela lei municipal específica.

**Direito de Superfície (LF 10.257/01, Art. 21-24)**

Induz a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade. O proprietário do terreno pode conceder a outrem o Direito de Superfície de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, através de emissão de escritura registrada em cartório. A concessão do Direito poderá ser gratuita ou onerosa. A permissão para o uso do subsolo ou espaço aéreo do terreno deverá também ser definida em contrato. O município também pode receber o terreno em concessão, para viabilizar diretrizes constantes do PDE - possibilidade que confere condições de implementar equipamentos públicos sem necessidade de aquisição do imóvel.

Aspectos a refletir e recomendações:

- Esse instrumento pode facilitar a implementação de programas habitacionais que não estejam vinculados com a transferência da propriedade aos beneficiários, como a Locação Social, por exemplo.
- Deveria ser prevista a aplicação do direito de superfície para os imóveis declarados como cortiços pelo poder público municipal nos termos da Lei Moura, que estabelece condições mínimas de habitabilidade para os cortiços (habitações coletivas de aluguel), que serão objeto de reforma.

**Concessão Urbanística (PDE 2002, Art. 239)**

O poder executivo poderá delegar, mediante licitação, à uma empresa isolada, ou a um conjunto de empresas, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor. A empresa concessionária obterá sua remuneração pelos serviços mediante a exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

- Deveria ser estabelecido pelo Plano Diretor a aplicação da concessão urbanística nas ZEIS-3.

### c) Outros incentivos tributários que beneficiam a habitação social

**Dação em Pagamento de Bens Imóveis (LM 13.259/2001)** - Esta lei disciplina a dação em pagamento de bens imóveis como forma de extinção da obrigação tributária no município de São Paulo. Nos termos do Art. 1, os créditos tributários inscritos na dívida ativa do município de São Paulo poderão ser extintos pelo devedor, pessoa física ou jurídica, parcial ou integralmente, mediante dação em pagamento de bem imóvel, situado neste município, observados o interesse público.

#### Aspectos a refletir e recomendações<sup>174</sup>

- Pelo Art. 2º, a dação em pagamento de bens imóveis somente poderá ser aplicada aos imóveis comprovadamente livres e desembaraçados de quaisquer ônus ou dívidas, exceto aqueles apontados junto ao município de São Paulo, e cujo valor, apurado em regular avaliação, seja compatível com o montante do crédito fiscal que se pretenda extinguir.
- Nos termos do Art. 6º, o interesse do município na aceitação do imóvel oferecido pelo devedor será avaliado por uma comissão constituída, obrigatoriamente, por servidores ocupantes de cargos efetivos, lotados na Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico, na Secretaria de Negócios Jurídicos e na Secretaria do Governo Municipal. Sugere-se incluir representantes da sociedade civil, pela possibilidade de introduzirem demandas relativas diversas relacionadas ao desenvolvimento da cidade, como por exemplo, a proteção do interesse histórico e cultural da região, a oferta de habitação de interesse social e de centros universitários.
- Nos termos do parágrafo 1º do Art. 6º, na apreciação da conveniência e da oportunidade da dação em pagamento são considerados como fatores:
  - I - utilidade do bem imóvel para os órgãos da Administração Direta;
  - II - interesse na utilização do bem por parte de outros órgãos públicos da Administração Indireta;
  - III - viabilidade econômica da aceitação do imóvel, face aos custos estimados para sua adaptação ao uso público;
  - IV - compatibilidade entre o valor do imóvel e o montante do crédito tributário que se pretende extinguir.

Sugere-se que a lei seja revista para possibilitar, de forma expressa, a dação em pagamento de bens imóveis em casos que configure interesse social. Por exemplo, imóveis ou terrenos ocupados por população de baixa renda, que estejam sendo utilizados para atender necessidades econômicas de grupos sociais, como por exemplo, hortas e agricultura urbana, atividades de reciclagem de lixo.

- Talvez seja importante resolver na Lei de Dação o problema legal ligado à liquidação de débitos sem o ingresso de recursos monetários, que dificulta o cumprimento da obrigação de 25% para a educação. No município de Santo André, na aplicação de legislação semelhante, hoje se exige 25% em dinheiro, salvo se o imóvel for destinado a equipamentos de educação.

**Remissão das Dívidas (LM 13.736/04)** - Por esta lei, os débitos de natureza tributária, decorrentes de Imposto Predial e Territorial Urbano, taxas de limpeza, de conservação de vias e logradouros públicos, de combate a sinistros e de contribuição de melhoria, poderão ser abatidos do valor de aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social, na forma e condições previstas na própria lei.

- Esta lei - de grande importância para a política habitacional do município - ainda não foi regulamentada. No entanto, várias observações relativas à Lei de Dação poderiam também ser aplicadas à Remissão (ver BIAVA, 2006).

---

<sup>174</sup> Inclui recomendações do consultor Nelson Saule Júnior (SAULE JR, 2006).

**d) Definições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Geral do Município**

Muitos instrumentos só podem funcionar se houver recursos municipais, como colocado acima.

- Deverão ser previstos os recursos necessários para a aquisição de terrenos, mediante o exercício da preempção e de outros mecanismos: para a urbanização consorciada e outros instrumentos onde seja necessário ou desejável o aporte de recursos municipais para otimizar ou viabilizar os programas habitacionais.

**e) Códigos diversos**

- Tem sido ressaltada pelos empresários do setor imobiliário a necessidade de alteração do Código de Edificações em todos os aspectos que envolvam reformas com mudança de uso. Atualmente, as exigências são iguais àquelas feitas para as novas construções, o que inviabiliza muitas intervenções.
- De qualquer modo, este problema está resolvido para a produção de Habitação de Interesse Social - HIS. E talvez deva haver exceções exclusivas para este uso, coerentes com uma estratégia de facilitar a produção habitacional de interesse social, pública ou privada.



# Conclusões e considerações finais

1. A pesquisa permitiu levantar o conjunto dos instrumentos implementados na área central de São Paulo com o objetivo de desenvolver projetos de reabilitação da região, desde o início dos anos 90, incluindo aqueles que já foram extintos. Esses instrumentos foram analisados à luz dos resultados diretos conseguidos e das diretrizes de "direito à cidade" e outras definidas pelo Estatuto da Cidade. Os resultados diretos são muito pequenos, indicando que o setor privado não se interessou pelos benefícios concedidos para investir na área central, em razão das condições de rentabilidade encontradas em outras regiões da cidade. Quanto ao poder público, não conseguiu articular os instrumentos com os programas habitacionais que desenvolveu na área central.
2. Foi feito um levantamento inédito das transformações no uso do solo e da situação atual do território compreendido pelos treze distritos centrais, com base nos dados do Cadastro Predial de Conservação e Limpeza (TPCL) e outras fontes disponíveis. Foram constatadas transformações, que não parecem ter relação com nenhum dos instrumentos implementados, mas sim, com políticas voluntaristas do município e do governo estadual, incluindo o retorno de órgãos públicos e a reabilitação de alguns equipamentos culturais. Há indicações que muitas das transformações são devidas à dinamização de atividades econômicas tradicionais da área central - em ruas e bairros especializados. Parece-nos que as análises futuras deverão incorporar com mais peso o papel das atividades econômicas nas dinâmicas do solo (aspecto esboçado no capítulo II do Produto 1).
3. Para uma análise cruzada e comprensiva, trabalhamos com as hipóteses de que a área central de São Paulo, é uma região de grande vitalidade, que abriga atividades econômicas de importância local e regional altamente geradoras de emprego e renda (comércio popular, comércios especializados e regionais) e uma população moradora socialmente diversificada, em boa parte trabalhando perto do local de moradia cujas características sociais, culturais devem ser preservadas e reforçadas pelos programas de reabilitação. E que a oferta de habitação com qualidade e custo adequados é a principal condição para a realização de um processo de reabilitação coerente com essas diretrizes.
4. Sobre a habitação no centro, confirmou-se a hipótese que há um vasto contingente de pessoas que moram no centro em condições precárias, mas que preferem essa alternativa pelas vantagens de localização. Foram essas pessoas, organizadas em movimentos sociais, que apontaram as possibilidades de uma política habitacional baseada na reciclagem do grande estoque de imóveis vazios e sub-utilizados existentes na área central. Alguns programas implementados por diferentes agentes públicos - embora em escala insuficiente e ainda não utilizando todas as potencialidades dos instrumentos urbanísticos e tributários disponíveis - demonstram que essa política é viável, com custos competitivos em relação aos conjuntos periféricos.
5. Com base nessas análises e pressupostos foram sugeridas alterações na legislação, que serão entregues à CPU e colocadas à disposição dos atores sociais com os quais trabalhamos no período da Pesquisa e de outros que estejam interessados no processo de reabilitação da área central, especialmente daqueles identificados com nossa proposta de inclusão social. Por outro lado, sabemos que as garantias de inclusão social não dependem só de instrumentos urbanísticos (incentivos ao setor privado) e fiscais, mas de políticas ativas.
6. Os dados obtidos sobre a população, os tipos de investimentos e as expectativas do mercado não nos permitem falar num processo de gentrificação existente nem iminente. Mas este tema está presente no discurso da atual administração pública e no temor dos movimentos sociais da região. Acreditamos que essa hipótese não está afastada a médio prazo.
7. No decorrer desta Pesquisa, foram identificadas muitas fontes que permitem acompanhar as transformações do uso, ocupação e valor do solo na área central, relacionadas não apenas a esses instrumentos como a diferentes fatores. Comprovamos o interesse e as possibilidades de parcerias para trocas de informações e análises com várias instituições (Embraesp, Secretaria de Finanças do município, Metrô, Secovi, movimentos sociais). Nos sucessivos relatórios, foi possível apenas trabalhar com uma parte dessas informações, restando muitos dados que podem permitir análises mais profundadas ou de outro tipo. De qualquer modo, as transformações do uso do solo estão ainda ocorrendo (talvez estejam no início) e precisam ser acompanhadas por um período mais longo. Por estes motivos persistimos no objetivo de desenvolver um observatório permanente sobre a área central de São Paulo.



# Referências bibliográficas

- ARANTES, O; MARICATO, E; WAINER, C. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *São Paulo Centro: uma nova abordagem*. São Paulo: agosto 2000 (a).
- \_\_\_\_\_. *Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. Memória do Encontro. São Paulo: AVC, 1994.
- \_\_\_\_\_. *São Paulo Centro XXI: entre história e projeto*. Memória do Encontro. São Paulo: AVC, 1994 (b).
- BALTRUSIS, N. *Instrumentos Urbanísticos e o Acesso à Terra Urbana em Diadema: o caso das AEIS*. Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Porto Alegre: Ambiente Construído, v 3, n. 4, p. 49-59, outubro / dezembro, 2003.
- BONDUKI, N. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- CARIRCARI, A; KOHARA, L. (Orgs). *Cortiços em São Paulo: soluções viáveis para habitação social no centro da cidade e legislação de proteção à moradia*. Fórum de estudos sobre atuação em Cortiços. São Paulo: Midia alternativa: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Salvador: CESE, 2006.
- CEM. CEBRAP; EMURB. *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: 2004.
- DALLARI, A. A; FERRAZ, S. (Coord.) *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Editores Malheiros – SBDP, 2002.
- DALL'OLIO, C; MISMETTI, D. *A Céu Aberto: conflitos, negociações e histórias dos movimentos sem-teto do centro de São Paulo*. Trabalho Final de Graduação. São Paulo: Faculdade Cásper Libero, 2005.
- FELDMAN, S. *Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Edusp/FAPESP, 2005.
- \_\_\_\_\_. "Configuração Espacial da Metrópole". In Campos, C. M.; Gama, L. H; Sacchetta, V. (Orgs.) *São Paulo metrópole em trânsito-percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC, 2004.
- \_\_\_\_\_. "São Paulo: Qual Centro?" In SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D.(Orgs.) *URBANISMO: Dossiê São Paulo-Rio*. Campinas: Oculum, 2004, p. 37-49.
- \_\_\_\_\_. "Segregações espaciais da prostituição feminina em São Paulo". In: *Revista Espaço & Debates*. São Paulo: NERU, n.28, p.59-66, 1989.
- FERREIRA, J. S. W. "Alcances e Limitações dos Instrumentos Urbanísticos na Construção de Cidades Democráticas e Socialmente Justas". In Vª. Conferência das Cidades, 2003, Brasília. Texto de apoio às discussões da Mesa 1 *Plano Diretor e Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Direito de Preempção, Direito de Superfície, Urbanização Compulsória, IPTU Progressivo*. Brasília: Ministério das Cidades e Câmara Federal, 2 de dezembro de 2003.
- FIX, M. "A Fórmula Mágica da Parceria: operações urbanas em São Paulo". In *Cadernos de Urbanismo*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, ano 1, nº. 3, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FÓRUM CENTRO VIVO. *Contribuições para o Plano Reconstruir o Centro*. São Paulo: junho 2001. Disponível em [www.forumcentrovivo.hpg.ig.com.br](http://www.forumcentrovivo.hpg.ig.com.br). Acesso em março de 2006.
- \_\_\_\_\_. *Carta de Princípios*. São Paulo: dez de 2000. Disponível em [www.forumcentrovivo.hpg.ig.com.br](http://www.forumcentrovivo.hpg.ig.com.br). Acesso em março de 2006.
- HEREDA, J. et al. "O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema". In ROLNIK, R; CYMBALISTA, R. (Orgs). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Polis, 1997.
- HEREDA, J. "As AEIS como instrumento de ampliação do mercado imobiliário: o caso de Diadema". In *Habitação: como ampliar o mercado?* Texto apresentado no workshop. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy. IPT. LABHAB/FAUUSP, 1997.
- IPEA; INFURB. *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano*. Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa. V. 4. Brasília: IPEA, 2002.

- LEFÈVRE, J. E. de A. *A Operação Urbana Centro*. Relatoria da Palestra da 20ª Reunião do Clube das Idéias. São Paulo: Clube das Idéias, 1997.
- LEITE, C. K. Da C. *Direito Real de Superfície: a ressurreição*. In JUS Navigandi. Disponível em <http://jus.uol.com.br>. Acesso em dezembro de 2005.
- MALTA, C. C; NAKANO, K; ROLNIK, R. "Dinâmica dos subespaços da área central de São Paulo". In *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/EMURB, 2004, p. 123-158.
- MARICATO, E; FERREIRA, J. S. W. "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?" In OSORIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 215-250.
- MIRANDA, L. *O PREZEIS em Recife: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município*. Recife: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, FINEP, 2002.
- NAKANO, K. "desenvolvimento territorial e regulação urbanística nas áreas centrais de São Paulo". In *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/EMURB, 2004, p. 381-420.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento territorial e regulação urbanística nas áreas centrais de São Paulo*. São Paulo: EMURB/CEBRAP, 2003.
- PICCINI, A. *Cortiços na cidade: conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2004.
- POLIS; Caixa Econômica Federal; Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da Repùblica; Câmara dos Deputados; Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelo município e cidadãos*. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: CAIXA, Câmara dos Deputados, Instituto POLIS, 2002.
- RODRIGUES, M. *Imagens do Passado: a instituição do patrimônio em São Paulo: 1969-1987*. São Paulo: Editora UNESP; Imprensa Oficial do Estado; Condephaat; FAPESP, 2000.
- ROLNIK, R. *A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel/FAPESP, 1997.
- SALLES, V. de P. *Cartilha da usucapião. 1ª VRPSP – Primeira Vara de Registros Públicos da Capital de São Paulo*. IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Boletim Eletrônico 2185 de 29/11/2005. Disponível em: <http://www.irib.org.br/pdf/BE2185.pdf>. Acesso em agosto de 2006.
- SANDRONI, P. "A dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central". In *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/EMURB, 2004, p. 363-380.
- \_\_\_\_\_. "Plusvalías Urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo". In: SMOLKA, M; FURTADO, F. (Editores). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 2001, p. 37-70.
- SANTOS, A. L. T. dos, et al. *Laboratório de projeto integrado e participativo para requalificação de cortiço*. São Paulo: FAU-USP, 2002.
- SINGER, P. "O Plano Diretor de São Paulo 1989-92: a política do espaço urbano". In MAGALHÃES, M. C. R. (Org.). *Na Sombra da Cidade*. São Paulo: Editora Escuta, 1995. (Coleção Ensaios: Subjetividade e urbanização)
- SILVA, H. M. B. *Habitação no centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia?* Documento preparatório para seminário. São Paulo: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, LABHAB/FAU-USP, 2000.
- \_\_\_\_\_. "Vazios urbanos – requalificando o problema na Grande São Paulo". Paper apresentado no seminário *Vazios Urbanos*. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 1999. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/783\\_silva\\_99.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/783_silva_99.pdf). Acesso em agosto de 2006.
- SILVA, H. M. B; POZZI, C. "A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo". Documento preparatório ao Workshop *Habitação: como ampliar o mercado?* São Paulo: IPT. LABHAB/FAU-USP, 1997.
- SUNDELFEL, C. A. "O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais". In *Estatuto da cidade – Comentários à Lei federal 10257/01*. São Paulo: Editores Malheiros, 2002. p. 45-60.
- VILLAÇA, F. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In DEÀK, C; SCHIFFER, S. R. (Orgs.) *O Processo de urbanização no Brasil*. 1 ed. 1 reimpr. São Paulo: Edusp, 2004, p. 167-243.
- \_\_\_\_\_. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.
- \_\_\_\_\_. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: 2005. Disponível em [http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508\\_a\\_ilusao\\_do\\_pd\\_villaca.pdf](http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf). Acessado em junho de 2006.

VITALE, L; MOTISUKE, D; NOBRE, T. M. et al. "PRIH – Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat: uma experiência de intervenção nas áreas centrais". In *XI ENA ANPUR*, 2005. Salvador: Anais do Encontro, 2005.

### Teses e dissertações

- ARAVECCHIA, N. C. *Da luta pela terra urbana à luta pelo Direito à Cidade: militância política desafia o conhecimento técnico*. Dissertação de Mestrado. São Carlos: EESC, 2005.
- BOMFIM, V. C. *Os espaços edificados vazios na área central da cidade de São Paulo e a dinâmica urbana*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EP – ESC. POLITECNICA, Universidade de São Paulo, 2004.
- DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU, Universidade de São Paulo, 2002.
- KARA-JOSÉ, B. *A instrumentalização da cultura em intervenções urbanas na área central de São Paulo (1975-2000)*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAU, Universidade de São Paulo, 2005. Livro no prelo.
- KOHARA, L. *Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços: estudo de casos na área central de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EP – ESC. POLITECNICA, Universidade de São Paulo, 1999.
- MALERONKA, C. *PAR-Reforma: Quem se habilita? A avaliação de empreendimentos habitacionais em São Paulo através do Programa de Arrendamento Residencial – modalidade reforma: 1999-2003*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: IPT, Universidade de São Paulo, 2005.
- MOURAD, L. N. *Democratização do acesso à terra urbana em Diadema*. Dissertação de Mestrado. Campinas: PUCCAMP, 2000.
- SILVA, H. M. B. *Terra e moradia: que papel para o município?* Tese de Doutorado. São Paulo: FAU, Universidade de São Paulo, 1997.
- SILVA, H. M. B. TRABALHO PROGRAMADO n° 3 da Tese de Doutorado *Terra e moradia: que papel o município?* São Paulo: FAU, Universidade de São Paulo, 1996.
- VAN WILDERODE, D. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAU, Universidade de São Paulo, 1994.

### Relatórios de pesquisa

- BAIVA, A. H. R. *Renovação de centros urbanos e instrumentos fiscais: uma análise das consequências para a cidade de São Paulo*. Relatório de consultoria da pesquisa do Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo. São Paulo: LABHAB/FAUUSP; Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- EP – Escola Politécnica da USP/Departamento de Engenharia Urbana. *Reabilitação de edificações para Habitação de Interesse Social em áreas centrais: Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro*. Relatório parcial. Pesquisa em andamento. São Paulo: FINEP/HABITARE, Outubro de 2005.
- FIPE; PMSP/SEHAB. *Diagnóstico e plano de ações para o mercado de moradia de aluguel e identificação dos obstáculos para aquisição de novas moradias pelas famílias de baixa renda*. São Paulo: SEHAB, 1997.
- FIPE; PMSP/SEHAB. *Cortiços na cidade de São Paulo*. São Paulo: SEHAB, 1993.
- LABHAB/FAUUSP; PMSP/SEHAB. *Levantamento de cortiços, situação imobiliária e subsídios para intervenção urbanística - Perímetro de Reabilitação Integrada do Habitat PRIH – Glicério*. São Paulo: Escritório Antena PRIH Glicério/Programa Morar no Centro/SEHAB, 2004.
- LABHAB/FAUUSP; CAIXA-Caixa Econômica Federal. *Habitação no centro: como viabilizar essa ideia?* Relatório do Seminário. São Paulo: LABHAB, 2000.
- NEPP/UNICAMP; CIA DO METRÔ DE SÃO PAULO. "Aspectos da dinâmica imobiliária na Região Metropolitana de São Paulo no período 67/97". In *Impactos Urbanos e socioeconómicos dos investimentos em transporte na Região Metropolitana*. Relatório do Subprojeto III.2. Levantamento das Transformações Imobiliárias na Fase Inicial da Linha 4: teste da base de informações secundárias. São Paulo: UNICAMP, METÔ, 1998.
- PMSP/SEHAB/BID; ROTTMAN, E. *Estudo do mercado de locação residencial na área central*. Relatório de consultoria. São Paulo: dezembro, 2004.
- SAULE JR, N. *Leitura jurídica crítica dos instrumentos legais de política urbana na área central do município de São Paulo*. Relatório de consultoria da pesquisa do Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo. São Paulo: LABHAB/FAUUSP; Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

SANDRONI, P. *Três Casos de apropriação da renda do solo urbano na cidade de São Paulo: Água Branca – Matarazzo; West Plaza; Play Center*. Lincoln Institute of Land Policy. Research Report, 2000. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/698\\_Sandroni.pdf](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/698_Sandroni.pdf). Acessado em março de 2006.

SILVA, H. M. B. *O centro de São Paulo: que futuro para a habitação?* Relatório de pesquisa. Lincoln Institute of Land Policy, 2001. Disponível em: [http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/683\\_Menna.pdf](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/683_Menna.pdf). Acessado em agosto de 2006.

SCHOR, S. M; TEIXEIRA, R. A. *O mercado de imóveis e os instrumentos urbanísticos para revitalização do centro de São Paulo*. Relatório de consultoria da pesquisa do Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária do Centro de São Paulo. São Paulo: LABHAB/FAUUSP; Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

### Artigos de jornais e periódicos

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. "Calçadões: Uma conquista que precisa de revisão e aperfeiçoamento"; In *Revista URBS* n.37. São Paulo: AVC, abr/mai 2005. Disponível em <http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs37.htm#reportagem3>. Acessado em agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. "Economia informal: a perversa cadeia gerada pelos camelôs". In *Revista URBS* n.36. São Paulo: AVC, jan/fev 2005. Disponível em <http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs36.htm#reportagem3>. Acessado em agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. "Carta aos Candidatos". In *Revista URBS* n.35. São Paulo: AVC, ago/set 2004.

\_\_\_\_\_. "Editorial" in *Revista URBS* n.16. São Paulo: AVC, mar/abr 2000 (b).

\_\_\_\_\_. clipings e informativos. São Paulo: AVC, 2005/2006. Disponível em [www.vivaocentro.org.br](http://www.vivaocentro.org.br). Acessado em março de 2006.

\_\_\_\_\_. *Propostas e compromissos*. São Paulo: AVC, 1996. Disponível em [http://www.vivaocentro.org.br/download/publicacoes/propostas\\_compromissos.pdf](http://www.vivaocentro.org.br/download/publicacoes/propostas_compromissos.pdf). Acessado em março de 2006.

BARRETO, J. e MENGONI, F. "Morar no Centro: ao lado do trabalho, perto de tudo". In *Revista URBS* n.24. São Paulo: AVC, dez2000/jan2001.

BARRETO, J. "O Centro que está vencendo a crise". In *Revista URBS* n.16. São Paulo: AVC, mar/abr 2000, pp.10.

FAVERO, M. "Adeus à rua". In *Revista URBS* n.30. São Paulo: AVC, abr/mai 2003, p.18.

FERREIRA, J. S. W; FIX, M. "A urbanização e o falso milagre do CEPAC". *Folha de São Paulo*. Tendências e Debates. São Paulo: 17 de abril de 2001.

FIGUEIRÓ, I. "Dez anos de Ações Locais". In *Revista URBS* n.38. São Paulo: AVC, ago/set 2005. Disponível em <http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs38.htm#reportagem1>. Acessado em agosto de 2006.

LEFÈVRE, J. E. de A. "Operação Urbana Anhangabaú". In: *Revista ProjetoDesign* n. 138, fev. 1991. São Paulo: Arco Editorial Ltda, 1991, pp. 58-63.

MENGONI, F. "Calçadão Urgente". In *Revista URBS* n.27. São Paulo: Associação Viva o Centro, jul/ago 2002.

MEYER, R. M. P. "A construção da metrópole e a erosão do seu centro". In *Revista URBS* n.14. São Paulo: Associação Viva o Centro, 1999, pp. 28-36.

MARICATO, E. "Habitação social em áreas centrais". In: *Revista Óculum Ensaios* n.1. São Paulo, 2000, pp.14-24.

MARICATO, E. e FERREIRA, J. S. W. "Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar?" in *Correio da Cidadania*, n. 252, São Paulo: semana de 7 a 14 de julho de 2001.

REVISTA CARAMELO EXTRA. São Paulo: GFAU / FAUUSP, 1999.

REVISTA URBS n.33. São Paulo: ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, 2004.

### Textos legais

BRASIL. *Lei Federal 406 de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil Brasileiro. Brasília: 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Estabelece diretrizes da política urbana no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

SÃO PAULO (estado). *Decreto 43.132 de 1º de junho de 1998*. Decreto de Criação do Programa PAC BID – Pró-Lar Atuação em Cortiços. São Paulo: 1998.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 46.996 de 13 de fevereiro de 2006*. Regulamenta a Lei Municipal 14.096, de 8 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para região adjacente a Estação da Luz, na área central do município de São Paulo, nos termos que especifica. São Paulo: 14 de fevereiro de 2006.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 14.096 de 8 de dezembro de 2005*. Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente a Estação da Luz, na área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica (Lei de Incentivos Seletivos do projeto Nova Luz). São Paulo: 9 de dezembro de 2005.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 46.303 de 8 de setembro de 2005*. Revoga Decretos Municipais 45.832/05 e 44.090/03, reinstitui o Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo – PROCENTRO e dispõe sobre a coordenação e a execução do programa. São Paulo: Diário Oficial, 9 de setembro de 2005.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 45.832 de 12 de abril de 2005*. Institui, na Subprefeitura da Sé, a Comissão Executiva Especial Ação Centro, com a atribuição específica de examinar e aprovar os projetos de concessão do incentivo fiscal previsto na Lei de Fachadas (LM 12.350/97). Este Decreto foi revogado em setembro de 2005. São Paulo: Diário Oficial, 13 de abril de 2005.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 13.885 de 25 de agosto de 2004*. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o uso e ocupação do solo do município de São Paulo (Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS). São Paulo: Diário Oficial, 6 de outubro de 2004.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 44.667 de 26 de abril de 2004*. Regulamenta disposições da Lei Municipal 13.430/02, que institui Plano Diretor Estratégico, relativas a Zonas Especiais Interesse Social – ZEIS, respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação Interesse Social – EHIS, Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação Mercado Popular – HMP. São Paulo: Diário Oficial, 27 de abril de 2004.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 44.493 de 15 de março de 2004*. Regulamenta a Lei Municipal 13.496/03 (Lei de Incentivos Seletivos – gestão Marta), que dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica. São Paulo: Diário Oficial, 16 de março de 2004.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 44.401 de 19 de fevereiro de 2004*. Cria, no âmbito da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, os Comitês de Reabilitação, para atuar nos Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH. São Paulo: Diário Oficial, 20 de fevereiro de 2004.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 13.736 de 13 de janeiro de 2004*. Cria incentivos para a aquisição de imóveis destinados aos programas habitacionais do município de São Paulo (Remissão de Dívida para aquisição de imóveis com dívida pelo poder público para produção de HIS). São Paulo: Diário Oficial, 14 de janeiro de 2004.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal n. 13.496 de 7 de janeiro de 2003*. Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica (gestão Marta). São Paulo: Diário Oficial, 8 de janeiro de 2003.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 13.476 de 30 de dezembro de 2002*. Altera a legislação do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS, inclusive a Isenção de ISS para serviços de construção civil de HIS. São Paulo: Diário Oficial, 31 de dezembro de 2002.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 13.430 de 13 de setembro de 2002*. Regulamenta o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial, 14 de setembro de 2002.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 13.425 de 2 de setembro de 2002*. Regulamenta o artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e institui o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial, 3 de setembro de 2002.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 13.399 de 1º de agosto de 2002*. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial, 2 de agosto de 2002.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 42.095 de 12 de junho de 2002*. Regulamenta a Lei Municipal 13.259/01, que disciplina a Dação em Pagamento de bens imóveis como forma de extinção da obrigação tributária no município de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial, 13 de junho de 2002.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 13259 de 28 de dezembro de 2001*. Disciplina a Dação em Pagamento de bens imóveis como forma de extinção da obrigação tributária no município de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial, 29 de dezembro de 2001.

São Paulo (município). *Decreto Municipal 37.302 de 27 de janeiro de 1998*. Regulamenta a Lei de Fachadas (LM 12.350/97). São Paulo: Diário Oficial, 28 de janeiro de 1998.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 12.350 de 6 de junho de 1997* (Projeto de Lei n. 604/93, do Executivo). Regulamenta a Lei de Fachadas. Concede incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de

recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - PROCENTRO, ou outro equivalente que venha a ser implantado. São Paulo: Diário Oficial, 7 de junho de 1997.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 12.349 de 6 de junho de 1997* (Projeto de Lei no 901/1993, do Executivo Municipal) (Lei da Operação Urbana Centro). Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para a sua implantação. São Paulo: Diário Oficial, 7 de junho de 1997.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 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. São Paulo: Diário Oficial, 19 de maio de 1995.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 11.773 de 18 de maio de 1995*. Dispõe sobre o programa "Direito a Moradia", visando à obtenção de recursos para construção de residências destinadas a moradores de habitações subnormal. São Paulo: Diário Oficial, 19 de maio de 1995.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 11.426 de 18 de outubro de 1993*. Cria a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA; Cria o conselho municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES. São Paulo: Diário Oficial, 23 de outubro de 1993.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 33.389 de 14 de julho de 1993*. Cria Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – PROCENTRO, a ser implantado na área especial de intervenção, que especifica. Este Decreto foi revogado em 2001. São Paulo: Diário Oficial, 15 de julho de 1993.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 31.601 de 26 de maio de 1992*. Decreto de Habitação de Interesse Social, que regulamenta os critérios urbanísticos e de edificação para elaboração e implementação de projetos de empreendimentos habitacionais de interesse social. São Paulo: Diário Oficial, 27 de maio de 1992.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 11.090 de 16 de setembro de 1991*. (Lei da Operação Urbana Anhangabaú). Estabelece programas de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação. São Paulo: Diário Oficial, 17 de setembro de 1991.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 10.928 de 8 de janeiro de 1991*. (Lei Moura) Dispõe sobre as condições de habitação dos cortiços e habitações coletivas, estabelecendo parâmetros mínimos de habitabilidade. São Paulo: Diário Oficial, 9 de janeiro de 1991.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 10.923 de 30 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre incentivos fiscais para a realização de projetos culturais, no âmbito do Município de São Paulo (Lei Mendonça). São Paulo: Diário Oficial, 31 de dezembro de 1990.

SÃO PAULO (município). *Decreto Municipal 26.913 de 16 de setembro de 1988*. Estabelece procedimentos referentes às operações interligadas, objeto da lei10209/1986. São Paulo: Diário Oficial, 17 de setembro de 1988.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 10.209 de 09 de julho de 1986*. Dispõe sobre a construção de habitações de Interesse Social para moradores de habitação subnormal (Lei do Desfavelamento). São Paulo: Diário Oficial, 10 de dezembro de 1986.

SÃO PAULO (município). *Lei Municipal 9.725 de 2 de setembro de 1984*. Dispõe sobre a Transferência do Potencial Construtivo de imóveis preservados. São Paulo: Diário Oficial, 3 de setembro de 1984.

SÃO PAULO (município). *Resolução da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro nº 002/1999*, São Paulo: Diário Oficial, 17 de março de 1999.

SÃO PAULO (município). *Resolução da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro nº 007/99*, São Paulo: Diário Oficial, 14 de agosto de 1999.

SÃO PAULO (município). *Regimento Interno da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro*, São Paulo: Diário Oficial, 27 de junho de 1998.

## Documentos oficiais

CDHU. *Programa de Atuação em Cortiços – PAC*: município de São Paulo – setores básicos de intervenção. São Paulo: CDHU-SEADE, 2002.

CEBRAP; PMSP/EMURB. *Estratégias de Desenvolvimento para a Área Central do Município de São Paulo*. Primeira Etapa: Diagnóstico. Dez/2002. (CD Ação Centro). São Paulo: 2004.

CIA DO METRÔ DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem-Destino 1997*. São Paulo: METRÔ, 1997.

FIPE; PMSP/EMURB. *Linha de Base do Programa Ação Centro*. São Paulo: 2004.

FÓRUM DE ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS DO CENTRO; PMSP/SEHAB/Morar no Centro/GTAI. Documento elaborado para o *Seminário PAR-Reforma: como avançar*. São Paulo: 2003.

Ministério das Cidades; Caixa Econômica Federal; PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Apostila da Oficina de Planejamento e Capacitação para o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC)*. Brasília: CEF, 2005.

PMSP/Câmara Municipal. *Relatório Final da Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central*. São Paulo: Serviço gráfico da CMSP, Setembro, 2001 (a).

PMSP/Câmara Municipal. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as Operações Interligadas (LEIS Nº 10.209/86 e Nº 11.426/93)*. Reuniões realizadas no Município de São Paulo desde a promulgação da LEI Nº 10.209/86. São Paulo: 2001 (b).

PMSP/Câmara Municipal. *São Paulo Plano Diretor Estratégico: cartilha de formação*. São Paulo: Serviço gráfico da CMSP, 2000.

PMSP/Câmara Municipal/Gabinete Vereador Maurício Faria e Assessoria da Bancada do PT. *Quadro comparativo de Leis sobre Operações Interligadas*. São Paulo: Sd.

PMSP/EMURB. *Comunicado EMURB n. 002/2005 – 11º Relatório de Acompanhamento da Operação Urbana Centro*. São Paulo: 2005.

PMSP/EMURB. *Programa Ação Centro*. São Paulo: 2004.

PMSP/EMURB. *Relatório do Grupo de Trabalho da Operação Urbana Água Branca – Portaria n. 132*. São Paulo: 08 de maio de 2001.

PMSP/EMURB. *Balanço Operação Urbana Anhangabaú*. São Paulo: 1996.

PMSP/EMURB/TCC. Programa de Reabilitação do Centro - AÇÃO CENTRO. *Estudo de Viabilidade para Implantação de Estacionamentos*. São Paulo: EMURB, março 2004.

PMSP/EMURB/SEMPRA. *Operação Urbana Água Branca - Documento Técnico - Lei Municipal 11.774 de 18 de Maio de 1995*. São Paulo: sd.

PMSP/SEHAB/APROV. *Lista de empreendimentos de HIS aprovados e em aprovação*. São Paulo: 2002-2006.

PMSP/SEHAB. *Balanço da Lei de Fachadas*. São Paulo: 2004.

PMSP/SEHAB. *Balanço Qualitativo de Gestão*. São Paulo: 2004.

PMSP/SEHAB. *Programa Morar no Centro*. São Paulo: 2004.

PMSP/SEHAB/BID; ROTTMAN, E. *Estudo do Mercado de Locação Residencial na Área Central*. São Paulo: Dezembro 2004.

PMSP/SEHAB/SMC/SEMPRA/AR-SÉ. *Programa de Ordenação da Paisagem da Área Central Eixo Sé-Arouche*. São Paulo: 1992.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Ata Reunião de Trabalho entre SEMPLA e PROCENTRO*. Documento interno. São Paulo: 7 de fevereiro de 2002.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Documento do Grupo de Trabalho Operação Urbana Centro*. São Paulo: 27 de agosto 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Considerações propostas para a Operação Urbana Centro*. São Paulo, 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Porque devemos rever a Operação Urbana Centro*. Documento interno São Paulo: 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Princípios da Operação Urbana Centro*. Documento interno, São Paulo: 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. Reflexões sobre a Operação Urbana Centro, documento interno, São Paulo: 25 de março de 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Regulamento para orientar a atuação da EMURB na análise e verificação de obras realizadas e a realizar em imóveis tombados ou preservados no âmbito da Operação Urbana Centro – Lei 12.349/97*. São Paulo: 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Relatório Operação Urbana Centro*. Documento interno. São Paulo: 28 de agosto de 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. Relatórios do Grupo de Trabalho Operação Urbana Centro. São Paulo: 8 de maio de 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. Sumários (atas) das reuniões de trabalho do GT para avaliação da Operação Urbana Centro. São Paulo: 2001 e 2002.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. Sumários (atas) informais sobre as reuniões de trabalho do GT para elaboração do PL de alteração da Lei de Fachadas (Lei Municipal 12.350/97). São Paulo: 2001.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO. *Cartilha da Área Central*. São Paulo: 1997.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO; RODRIGUES, Ricardo. Power-Point elaborado para discutir a proposta de alteração da Lei de Fachadas. Diferentes versões. São Paulo: entre 2001 e 2004.

PMSP/SEHAB/PROCENTRO; SILVA, H. M. B. Minuta de Ofício encaminhando o Projeto da Lei de Fachadas para a Secretaria de Governo Municipal. São Paulo: 2001.

PMSP/SEHAB. *PROCENTRO - Suplemento Diário Oficial*. São Paulo: Diário Oficial, 15 de julho de 1993.

PMSP/SEHAB/Programa Morar no Centro/Escritórios Antena PRIH Luz e PRIH Glicério. *Documentos institucionais dos PRIH Luz e PRIH Glicério*. São Paulo: 2004.

PMSP/SEHAB/Programa Morar no Centro. *Habitação no Centro: o programa da Prefeitura*. São Paulo: outubro 2001.

PMSP/SEMPRA (org). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo / Prefeitura Municipal de São Paulo: 2004.

PMSP/SEMPRA. *Cadernos de Planejamento*. São Paulo: Diário Oficial, Suplemento, n. 243, ano 37, 1992.

POLIS; PMSP/SEHAB/HABI. *Programa de Proteção da Moradia nos Cortiços de São Paulo*. São Paulo: SEHAB/Polis, 2004.

REZENDE, V; FURTADO, F. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: pontos para discussão*. Paper produzido para Oficina do GRUPO GESVAT. São Paulo: GRUPO GESVAT, OFICINA 13 e 14 de dezembro de 2005.

### Projetos de Lei

PMSP/EMURB. *Projeto de Lei n. 592, de 21 de setembro de 2005*. Para criação da Lei de Incentivos Nova Luz. São Paulo: EMURB, 2005.

PMSP/SEMPRA. *Projeto de lei do Plano Diretor de 1991*. São Paulo: SEMPLA, 1992.

### Entrevistas

Entrevista com a arquiteta Mirthes Baffi – diretora de Preservação do DPH – Departamento de Patrimônio Histórico/SEC/PMSP. Realizada em 10/fevereiro/2006. Presentes: Beatriz Kara José.

Entrevista com Cláudio Bernardes – empreendedor imobiliário, já implantou dois edifícios residenciais no centro. Membro da diretoria do SECOVI. Realizada em 13/fevereiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva e Beatriz Kara José.

Reunião com os avaliadores José D'Ávila Pompéia – consultor imobiliário/BIRJ; e Eduardo Rottmann – consultor imobiliário/IBAPE. Realizada em 14/fevereiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva, Silvia Schor, Beatriz Kara José e Rodrigo Alves Teixeira; pesquisadores convidados: Valeria Bonfim e Alessandra Vieira.

Entrevista com José Eduardo Lefèvre – arquiteto, ex-coordenador de operações urbanas na EMURB. Realizada em 15/fevereiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva e Letícia Moreira Sigolo.

Reunião com os relatores do PDE 2002/SP: Nabil Bonduki – arquiteto, vereador na gestão municipal 2001-2004; e Ângela Amaral – arquiteta, Secretaria de Habitação de Taboão da Serra, foi assessora no gabinete do vereador Nabil Bonduki. Realizada em 20/fevereiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva, Beatriz Kara José, Letizia Vitale.

Reunião com especialistas em planejamento urbano (funcionários e consultor da PMSP): Ricardo Bárbara – consultor imobiliário; Vladir Bartalini – arquiteto, Gerente de Operações Urbanas da EMURB; Marcelo Bernardini – arquiteto, funcionário da SEMPLA. Realizada em 24/fevereiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva e Beatriz Kara José.

Reunião com profissionais do Instituto Polis, contratados para elaboração do PRE das Subprefeituras Sé e Mooca: Kazuo Nakano – arquiteto, membro da equipe de urbanismo do Instituto Polis, participou na elaboração do Plano regional Estratégico da Sé; Paula Santoro – arquiteta, membro da equipe de urbanismo do Instituto Polis, participou na elaboração do Plano regional Estratégico da Mooca; Luciana Itikawa – arquiteta, membro da equipe de urbanismo do Instituto Polis, participou na elaboração do Plano Regional Estratégico da Sé. Realizada em 15/fevereiro/2006. Presentes: Letizia Vitale, Beatriz Kara José.

Reunião com participantes na EMBRAESP: Luiz Paulo Pompéia e Mauro Peixoto de Oliveira – ambos da EMBRAESP. Realizada em 20/02/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva e Beatriz Kara José, Silvia Schor e Rodrigo Alves Teixeira.

Reunião com Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos: Luiz Kohara – engenheiro, Secretario Executivo Adjunto; René Ivo Gonçalves – engenheiro; Secretario Executivo; e Ana Maria Caricari – socióloga. Realizada em 31/janeiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva e Letizia Vitale;

Entrevista com Benedito Barbosa – representante da coordenação da União dos Movimentos de Moradia – UMM. Realizada em 14/fevereiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva e Letizia Vitale;

Reunião com Assessorias Técnicas: Ambiente, Grão, Integra e Peabiru. Realizada em 17/fevereiro/2006. Presentes: Helena Menna Barreto Silva, Letizia Vitale e Beatriz Kara José.

# Anexos

## Relatório 1 Empreendimento Rua 25 de Janeiro

Este projeto foi iniciado no final de 2002, com o intuito de intervir nos imóveis subutilizados e vazios, localizados no PRIH Luz, para a produção de HIS, HMP e usos comerciais. Foram realizados estudos de viabilidade pela equipe do Escritório Antena, a partir dos quais foi possível iniciar as negociações com o proprietário e com a construtora interessada.

### CORTIÇOS, MORADIAS PRECÁRIAS, OPORTUNIDADES IMÓBILIARIAS, IMÓVEIS OCIOSOS E DESAPROPRIACÕES DO METRÔ PERÍMETRO DE REABILITAÇÃO INTEGRADA DO HABITAT LUZ



Fonte: SEHAB/PMSP - Programa Morar no Centro, 2004.

Localização: Rua 25 de Janeiro - distrito Bom Retiro - ZEIS-3 C017 - PRIH Luz

Caracterização fundiária: conjunto de imóveis subutilizados ou à venda, na sua maioria galpões de um pavimento e terrenos vazios, utilizados como estacionamento. Total de 9 imóveis do mesmo proprietário, a Cúria Metropolitana de São Paulo.

Área total do terreno: 14.346m<sup>2</sup>

Valor venal: R\$258,00/m<sup>2</sup>

Características do estudo de viabilidade:

- Diretrizes Urbanísticas: relações com características preexistentes do PRIH Luz e entorno; promoção de novas dinâmicas urbanas na rua 25 de janeiro (uso misto, diversidade social e ligação com rua São Caetano)

- Diretrizes sócio-ambientais: atendimento prioritário a moradores de cortiços, famílias de 4 a 6 salários mínimos e trabalhadores locais; parcerias com empreendedores para a viabilidade econômica do projeto e para geração de emprego na área; fortalecimento e integração das entidades atuantes no Perímetro (COORPEL, Casa de Oração, Vilinha 25 de Janeiro); implementação de comércio e serviços locais para os moradores e usuários do perímetro.

Características do empreendimento aprovado:

Valor final da negociação: R\$400,00/m<sup>2</sup>

Empreendedora / Construtora: Engelux Com e Construção LTDA<sup>175</sup>

Área total do terreno negociado: 10125 m<sup>2</sup>

Área construída total: 40.500 m<sup>2</sup>, com utilização do CA = 4,0

Número de unidades habitacionais: 370 HIS (PAR ou Crédito Associativo); 250 HMP (Crédito Associativo)

Financiamento: Caixa Econômica Federal<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Empresa de grande porte, com outros contratos com a COHAB/SP.

<sup>176</sup> O Comitê de Reabilitação Integrada é um espaço oficial de representação dos moradores de cada PRIH. Ver DM 44.401/2004

# Relatório 1

## Projeto Fábrica Orion / PRIH Belém

O projeto da Fábrica Orion (rua Joaquim Carlos, Belém) foi iniciado em 2003, tendo como proposta a reabilitação das edificações de interesse histórico para a produção de HIS, HMP, equipamentos públicos, uso comercial e áreas verdes. As premissas iniciais do projeto foram: valorizar a identidade histórica do bairro através da preservação dos galpões industriais; reintegrar o imóvel industrial desativado na malha urbana; dar novo uso aos bens históricos reinserindo-os na dinâmica econômica regional; atender carências de áreas verdes e de habitação de interesse social; implantar equipamentos públicos de saúde, educação e qualificação profissional e incentivar a diversidade de usos.



Fonte: SEHAB/PMSP - Programa Morar no Centro, 2004.

Situação atual do imóvel da Fábrica Orion

Situação atual do imóvel da Fábrica Orion

Caracterização fundiária: único lote de um único proprietário, com galpões industriais antigos e desocupados, alguns à venda. Propriedade da Comercial Relú Ltda (Savoy Imobiliária e Construtora Ltda.)

Área do terreno: 13.703,00 m<sup>2</sup>

Área construída atual: 23.337,00 m<sup>2</sup>

Reserva para construção: 31.475,00 m<sup>2</sup> (utilizando o CA = 4,0)

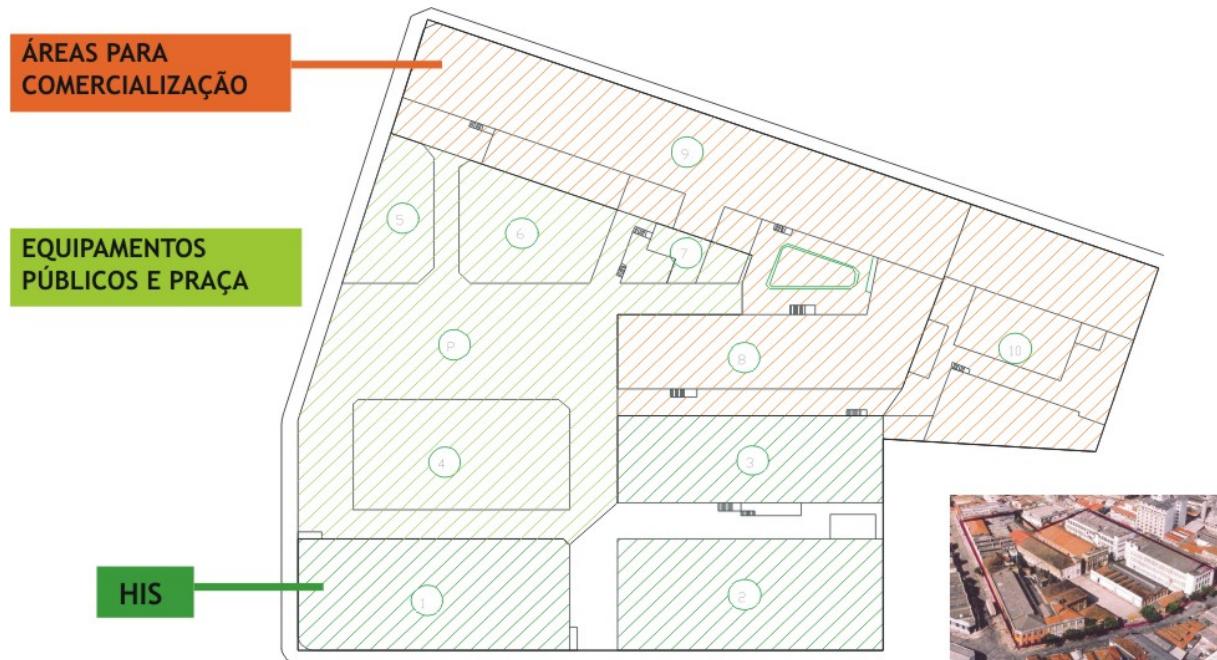
Empreendedora / Construtora interessada: BANCOOP - Cooperativa Habitacional dos Bancários de São Paulo

Valor venal do terrreno, incluindo as edificações: R\$ 10.200.396,00

Valor de oferta inicial: R\$ 8.500.000,00

Último valor negociado entre a Bancoop e o proprietário do imóvel: R\$ 5.500.000,00

Hipóteses de Agente Financiador e Linhas de Financiamento: Inicialmente foi negociado com a CAIXA o financiamento do PAR. Diante das dificuldades encontradas, a Bancoop solicitou e obteve um financiamento de R\$ 17.000,00 por unidade de HIS do Crédito Solidário. A produção de HMP seria auto-financiada pela própria Bancoop.



Fonte: SEHAB/PMSP - Programa Morar no Centro, 2004.

Última proposta - destinação de áreas e usos.

Número de Unidades e usos previstos no estudo de viabilidade proposto pela equipe do Programa Morar no Centro e aprovado pelo Bancoop:

- 196 unidades de HIS (reciclagem e ampliação dos antigos galpões industriais);
- Área total construída de 13.000 m<sup>2</sup> - destinados para HMP e comércio (projeto a ser desenvolvido e gerenciado pela BANCOOP)
- Área total construída de 4.056 m<sup>2</sup> e terrenos vazios - destinados para equipamentos sociais, a serem desapropriados pela prefeitura.

As negociações relativas ao projeto Fábrica Orion encontram-se atualmente interrompidas. Houve dificuldades em efetivar as articulações para a desapropriação do imóvel pela prefeitura e nas negociações entre a Bancoop e o proprietário para acertar as formas de financiamento do restante da área do terreno. Além disso, havia grande complexidade para a aprovação do desdobro do imóvel, operação necessária para o atendimento das regras das ZEIS e dos agentes financiadores.

## Relatório 2

Quadro 16 - Ocupações realizadas pelos movimentos sociais para moradia na região central (1997 - 2005)

ID	Distrito	Localização	Movimento de moradia	Propriedade do imóvel	Ano da ocupação	Situação atual do imóvel	Número de famílias ocupantes	Unidades previstas pelos projetos	Situação atual das famílias ocupantes
1	Sé	rua Sôlon	MMC	privado	1997	ocupado sem obras	74	s/p	processo de usufruição coletivo_Gaspar Garcia
2	Mooca	rua da Mooca	n/d	privado	1997	processo de reintegração de posse em andamento	125	s/p	atendimento em outros empreendimentos CDHU
3	Santa Cecília	rua Baronesa de Porto Carreiro	Fórum de Cortiços	privado	1997	desapropriado/ obra paralisada (Locação Social)	50	27	atendimento em Locação Social no próprio edifício
4	Sé	rua do Carmo	ULC	publico-Governo do Estado	1997	desocupado após reintegração de posse	n/d	s/p	sem atendimento
5	Santa Cecília	rua dos Pirineus (esquina com Brigadeiro Galvão)	Fórum de Cortiços	n/d	1997	obra concluída - CDHU	30	28	atendimento PAC BID no local
6	República	Av. 9 de Julho	Fórum de Cortiços	publico ISS	1997	projeto PAR em negociação INSS e CAIXA	90	s/p	atendimento Bolsa aluguel
7	Sé	rua do Ouvidor	MMC	publico-Governo do Estado	1997	desocupado após reintegração de posse	87	s/p	atendimento carta de crédito - CDHU (44 cartas)
8	Santa Cecília	alameda Nothmann	Fórum de Cortiços	publico-Governo do Estado	1997	reformado para Museu	n/d	s/p	n/d
9	Bela Vista	rua Itapeva (Hospital Matarazzo)	Fórum de Cortiços	n/d	1998	desocupado após reintegração de posse	n/d	s/p	sem atendimento
10	Sé	rua Floriano Peixoto	MMC	n/d	1998	desocupado após reintegração de posse	47	s/p	atendidas no empreendimento PAR Fernão Sales
11	Santa Cecília	rua. Ana Cintra	MSTC	privado	1999	reforma em finalização CDHU	71	70	atendimento provisório, até conclusão das obras no prédio, em outro empreendimento CDHU - Pará A
12	Brás	rua 21 de Abril (alojamento)	ULC	n/d	1999	projeto em andamento CDHU PAC BID	213	s/p	atendimento em outro empreendimento CDHU
13	Sé	Hotel São Paulo - Praça das Bandeiras	Fórum de Cortiços	privado	1998	reforma PAR CAIXA em finalização	400	152	atendimento pelo programa PAR no local
14	Bom Retiro	rua Paulino Guimarães	Fórum de Cortiços	n/d	1999	n/d	97	s/p	atendimento em outro empreendimento CDHU no Brás
15	República	rua Maria Paula	F.Cortiços - MSTRC	privado	1999	reformado PAR- CAIXA	200	75	atendimento pelo programa PAR no local
16	República	rua. da Abolição	Fórum de Cortiços	n/d	1999	desocupado após reintegração de posse	110	s/p	n/d
17	Pará	rua. das Olarias	Fórum de Cortiços	privado	1999	obra concluída - SEHAB- PMSP	17	137	famílias atendidas pelo programa de Locação social
18	Belém	rua Celso Garcia	ULC	privado	1999	reformado PAR- CAIXA	84	84	atendimento pelo programa no local
19	República	rua Brigadeiro Tobias	MSTC	privado	1999	reformado PAR- CAIXA	84	84	atendimento pelo programa no local
20	Brás	Av. Rangel Pestana, Maria Domitila	ULC	n/d	1999	PAR- CAIXA em negociação	400	s/p	n/d
21	Pará	rua Joaquim Carlos	ULC	n/d	1999	PAR- CAIXA em negociação	300	s/p	n/d
22	República	rua Ipiranga	ULC	privado	1999	desocupado após reintegração de posse	200	s/p	atendimento pela Bolsa Aluguel
23	Bela Vista	rua Condessa de São Joaquim	MSTRC	n/d	1999	reintegração de posse em 2005	150	s/p	sem atendimento
24	Sé	rua Libero Badaró	MMC	n/d	2000	desocupado após reintegração de posse no mesmo dia	50	s/p	n/d
25	Cambuci	Av. presidente Wilson (acampamento)	MMC	n/d	2000	desocupado após reintegração de posse	100	s/p	parte das famílias atendidas em outros empreendimentos CDHU
26	Sé	rua São Francisco	MMC	n/d	2000	reintegração de posse no mesmo ano (2000)	200	s/p	sem atendimento
27	Brás	rua do Gazômetro	ULC	n/d	2000	reintegração de posse no mesmo ano (2000)	300	s/p	sem atendimento
28	Vila Matilde	rua Ganges	Fórum de Cortiços	n/d	2000	reintegração de posse	120	s/p	n/d
29	Perdizes	rua. General Góes Monteiro	Fórum de Cortiços	n/d	2000	n/d	40	s/p	n/d
30	Bom Retiro	rua Joaquim Murtinho	Fórum de Cortiços	privado	2000	projeto em andamento CDHU PAC BID	34	sem informação	atendimento pelo programa PAC BID no local
<b>Sub-total (1997-2000)</b>							<b>3673</b>	<b>657</b>	
31	Santa Cecília	rua Barão de Limeira	ULC	n/d	após 2000	ocupado com pedido de reintegração	100		permanecem no local
32	Bom Retiro	rua Rodrigues Dutra	ULC	n/d	2001	reintegração de posse	200		sem atendimento
33	República	rua Aurora	Fórum de Cortiços	privado	2001	projeto PAR- CAIXA em negociação	70		n/d
34	República	Av. Duque de Caxias	MSTC	n/d	2001	reintegração de posse	1000		sem atendimento
35	Sé	rua Riachuelo	MMC/ MSTRC/ MSTC	n/d	2001	em desapropriação pela PMSP	1000		n/d
36	Bom Retiro	rua Mercúrio	MSTRC	n/d	2002	reintegração de posse	500		sem atendimento
37	República	rua Asdrúbal do Nascimento	MSTRC	n/d	2002	desapropriado pela PMSP para Locação Social	200		n/d
38	Bom Retiro	Pari A CDHU	MMC - ULC - MSTC	n/d	2002	obra concluída - CDHU	800	160	atendimento PAC BID no local
39	Sé	rua Paula Sousa	sem movimento	privado	2002	desocupado após reintegração de posse (2005)	30		sem atendimento
40	Sé	Quartel da Rota - 25 de março	MSTC	n/d	2003	reintegração de posse violenta na mesma noite	1500		sem atendimento
41	Santa Cecília	rua Guainazes	Fórum de Cortiços	privado	2003	ocupado com pedido de reintegração	70		permanecem no local
42	República	rua Prestes Maia	MSTC	privado	2003	ocupado com pedido de reintegração	468		permanecem no local atendimento em negociação
43	Bom Retiro	rua Tenente Pena	ULC	privado	2004	desocupado após reintegração de posse (2005)	88		sem atendimento
44	Sé	rua Plínio Ramos	FLM	privado	2004	desocupado após reintegração de posse (2005)	78		sem atendimento
<b>Sub-total (2001-2005)</b>						<b>Sub-total UHs viabilizadas no local</b>	<b>6004</b>	<b>160</b>	
<b>Total de famílias envolvidas (1997-2005)</b>							<b>9677</b>	<b>817</b>	

Fonte: União dos Movimentos de moradia, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Balanço SEHAB 2004.

## Relatório 2

### Quadro 17 - Programas de atendimento habitacional

Programas do Governo Federal	origem / faixa de renda / indicação	Critérios para financiamento às famílias	Procedimentos para concessão do financiamento	Órgão gestor e fonte dos recursos
<b>Programa de Arrendamento Residencial - PAR</b> - Produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda nos centros urbanos com mais de 100.000 habitantes. - Utilizado para construção de empreendimentos novos em áreas indicadas pela Prefeitura, governo estadual ou construtoras e também para reforma de prédios centrais, degradados e ocupados. LF 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; LF 10.859, de 14 e abril de 2004; DF 4.918, de 16 de dezembro de 2003; Portaria Interministerial nº 109, de 07 de maio de 2004; Portaria nº 231, de 04 de junho de 2004 e Portaria nº 142, de 24 de março de 2005, do Ministério das Cidades.	Famílias com renda de até 6 SM. Estas famílias devem participar de um grupo de pessoas, ou uma associação. Em São Paulo, a Prefeitura e a CAIXA assinaram um convênio no qual a Prefeitura passa a indicar a demanda para os empreendimentos.  OBS. O beneficiado deve ter nome "limpo" no SERASA.	- Arrendamento por 15 anos e após este período, o valor pago mensalmente é subtraído do valor de venda do imóvel. - A mensalidade varia conforme o valor de venda do imóvel: Para famílias com renda de até 4 SM, o valor da mensalidade é de 0,5% do valor de venda do imóvel; Para famílias com renda maior que 4 SM, o valor da mensalidade equivale a 0,7% do valor de venda do imóvel.  A Prefeitura, no caso de São Paulo, indica a demanda e aprova o projeto.	A CAIXA, no âmbito do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), recebe os projetos de empreendimentos para a posterior arrendamento às famílias beneficiadas. Condições e características básicas dos empreendimentos: - inserção na malha urbana, existência prévia de infra-estrutura básica que permita as ligações domiciliares de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, bem como vias de acesso a transportes públicos; - atendimento às especificações técnicas mínimas estabelecidas pelo programa.  Nos casos de projetos inseridos em programas de requalificação de centros ou sítios históricos, o valor máximo de aquisição de cada unidade habitacional é de R\$ 40.000, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e de R\$ 38.000 nos demais estados.	Caixa Econômica Federal - CAIXA (gestor) FAR - Fundo de Arrendamento Residencial - criado exclusivamente para atender a este programa (recursos)
<b>Crédito Solidário</b> - voltado ao atendimento de necessidades habitacionais da população de baixa renda, organizada por cooperativas, associações e entidades da sociedade civil, visando à produção de novas habitações, à conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento direitamente ao beneficiário. LF 8.677, de 13 de julho de 1993; Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; e Instrução Normativa nº 39, de 28 de dezembro de 2005.	Famílias com renda de até 3 SM, residentes em áreas urbanas ou rurais. É admitida a participação de famílias com renda mensal superior a 3 e até 5 SM, limitadas a: -35% da composição do grupo associativo, no caso de propostas em municípios de regiões metropolitanas e capitais estaduais; -20% de composição do grupo, no caso de propostas apresentadas nos demais municípios ou em áreas rurais.	Fornecer crédito para: - aquisição de material de construção; - aquisição de terreno e construção; - construção em terreno próprio; - conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional.	- O acesso ao Programa inicia-se com o encaminhamento ao agente financeiro, de ofício e consulta -prévia, acompanhada da seguinte documentação: CNPJ dos agentes proponentes; documentação do terreno; projeto arquitetônico e círcamento; e ficha resumo do empreendimento, definida pelo agente financeiro. - O enquadramento das propostas de financiamento consiste em verificar, mediante as informações prestadas pelos agentes proponentes, o atendimento às condições definidas nas normas que regulamentam o programa.	Ministério das Cidades (gestor) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) criado pela LF 8.677/93 (recursos)
<b>Programa de Subsídio à Habituação de Interesse Social - PSH</b> - fornece subsídios para a habitação da população de baixa renda. Os subsídios são concedidos por contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa. Portaria Interministerial nº 337, de 17 de novembro de 2004; DF 5.247, de 19 de outubro de 2004; LF 10.998, de 15 de dezembro de 2004.	Pessoas físicas com rendimento familiar mensal bruto não superior a R\$ 740. Os cidadãos são beneficiados em grupos organizados pelos governos dos estados, DF ou municípios.	Os valores do subsídio destinado à produção/aquisição de moradias são: Para produção: em regiões metropolitanas, varia entre R\$ 3.500 e R\$ 6.000; em outros, varia entre R\$ 2.000 e R\$ 4.500. Nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, o acréscimo poderá chegar a R\$ 3.000. Para aquisição: não será superior a R\$ 4.500. O valor de investimento ou avaliação das unidades habitacionais deve ser: R\$ 28.000, em regiões metropolitanas; R\$ 20.000, em outros; R\$ 30.000, nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.	O repasse dos recursos é realizado diretamente às instituições financeiras habilitadas a operar o programa. Estas instituições ficam responsáveis, inicialmente, por receber as propostas de participação no programa, formuladas pelos estados, DF e municípios. - As propostas passam por uma análise de viabilidade técnica, jurídica e financeira, a critério das instituições financeiras. - As instituições financeiras contratam as propostas de empreendimento habitacional, firmando contratos de operação de crédito individual com cada uma das famílias beneficiadas pelo programa. - Após contratação das operações de crédito, as instituições financeiras solicitam à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Nacional de Habitação, respectivamente, a liberação dos dois tipos de subsídios previstos no programa, quais sejam: o subsídio destinado a cobrir os custos financeiros da operação de crédito habitacional (apropriado diretamente pela instituição financeira) e o subsídio destinado à complementação do preço de compra/venda ou construção das unidades residenciais.	Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Nacional de Habitação (gestores) Orcamento Geral da União (OGU) e contrapartida dos estados, DF e municípios (recursos).

Programas do estado de São Paulo	Demanda origem / faixa de renda / indicação	Critérios para financiamento às famílias	Procedimentos para concessão do financiamento	Órgão gestor e fonte dos recursos
	<p><b>Carta de Crédito</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concessão de crédito diretamente às famílias de baixa renda para a aquisição de imóvel - novo ou usado - disponível no mercado imobiliário.</li> <li>- Possibilita atender a demanda por meio de financiamento para aquisição de imóveis já prontos, regularizados e vagos, dotados de serviços de infra-estrutura, existentes no mercado.</li> </ul>	<p>O valor da Carta de Crédito está entre R\$ 8.000 e R\$ 30.000.</p> <p>Para segmentos sociais: a CDHU financia até 95% do valor do imóvel;</p> <p>os beneficiários deverão aportar, com recursos próprios, 5% no momento da aquisição; o valor do imóvel não poderá ultrapassar R\$ 60.000.</p> <p>Para grupos sujeitos à remoção de favelas ou áreas de risco: a CDHU financiará 100% do valor do imóvel; concederá subsídios à prestação; providenciará os registros de cartório e as despesas de aquisição do imóvel (DA) serão incidentes no financiamento; o valor da aquisição do imóvel não poderá ultrapassar o custo total de soluções de atendimento (unidades novas) produzidas pela CDHU, para projetos de remoção, limitados a R\$ 30.000.</p> <p>Para moradores de corticos: os valores e condições de financiamento estão estabelecidos no Pró-Lar Atuação em Corticos*.</p> <p>OBS. A CDHU trabalha com delimitação de perímetro de atuação, os Setores Básicos de Intervenção.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As famílias candidatas serão indicadas pela prefeituras ou órgãos ou entidades representativas e selecionadas segundo critérios estabelecidos de comum acordo com a CDHU;</li> <li>- Encaminhamento à CDHU, pelos agentes ou beneficiários, da documentação pessoal das famílias candidatas ao atendimento;</li> <li>- Emissão da Carta de Crédito pela CDHU;</li> <li>- Procura e escolha do imóvel pela família;</li> <li>- Apresentação do imóvel escolhido pelo candidato com ficha de caracterização do imóvel e autorização de vistoria assinada pelo vendedor-proprietário e beneficiário-comprador;</li> <li>- Vistoria e avaliação do imóvel pela CDHU;</li> <li>- Aceitação do imóvel pela CDHU;</li> <li>- Apresentação da documentação jurídica exigida do imóvel e do vendedor-proprietário e ficha de autorização de vistoria;</li> <li>- Análise e aprovação do financiamento pela CDHU;</li> <li>- Assinatura do contrato de financiamento entre CDHU e beneficiário-comprador.</li> <li>- Registro do contrato em cartório;</li> <li>- Liberação dos recursos diretamente ao proprietário do imóvel pela CDHU e transferência da propriedade do imóvel pelo proprietário;</li> <li>- Início da cobrança das prestações pela CDHU, 30 dias após assinatura do contrato.</li> </ul>	<p>CDHU</p>
	<p><b>Programa de Atuação em Corticos - PAC BID*</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de erradicação de corticos, contribuindo para revitalizar o centro deteriorado das cidades (prioritariamente São Paulo e Santos).</li> <li>- Oferece diversas alternativas de atendimento, permitindo que as famílias permaneçam na mesma região onde moram e possam usufruir a infra-estrutura disponível.</li> <li>- O programa foi instituído em 1998 pelo DE 43.132 e efetivamente implantado em junho de 2002 com a assinatura do Contrato de Empreendimento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.</li> </ul>	<p>Moradores de corticos localizados nas áreas em que a CDHU atua. Se o cortico não estiver localizado em uma área escolhida pela CDHU, não poderá ser atendido.</p> <p>Famílias com renda entre 1 e 5 SM.</p> <p>OBS. A CDHU trabalha com delimitação de perímetros de atuação, os Setores Básicos de Intervenção.</p>	<p>Modalidade de atendimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Carta de Crédito: permite a compra de imóvel já existente;</li> <li>- Aquisição, reforma e/ou ampliação de corticos;</li> <li>- Aquisição de imóveis vazios ou terrenos, em áreas próximas aos corticos, a serem destinados à moradia dos beneficiários; a verba de atendimento é de até R\$ 2.500 por família.</li> <li>- Ajuda de custo para famílias ou pessoas moradoras em corticos erradicados, sem renda ou não interessadas em assumir financiamento habitacional.</li> </ul> <p>O financiamento do BID prevê um subsídio direto de R\$ 15.000,00 por família.</p>	<p>CDHU/BID</p>

Órgão gestor e fonte dos recursos	Procedimento	Críticos para atendimento às famílias	Demandas origem / faixa de renda / indicação
<b>Locação Social</b>	<p>Pessoas ou famílias com renda familiar de até 3 SM.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- podem ser atendidas famílias com renda maior que 3 SM, desde que cada pessoa da família ganhe no máximo 1SM.</li> <li>- prioridade de atendimento: com mais de 60 anos; com deficiência física ou mental; em situação de rua; que mora em condições muito precárias como cortiços ou favelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- famílias que ganham até 2 SM pagam 10% da renda familiar</li> <li>- famílias que ganham entre 2 e 3 SM: com 1 a 4 pessoas: pagam 12% da renda familiar; com 5 a 7 pessoas: pagam 11% da renda familiar; com 8 ou mais pessoas: 10% da renda familiar</li> <li>- famílias que ganham mais que 3 SM (com salário de cada pessoa inferior ou igual à 1SM): com 1 a 4 pessoas: pagam 15% da renda familiar; com 5 a 7 pessoas: pagam 14% da renda familiar; com 8 ou mais pessoas: pagam 13% da renda familiar.</li> </ul>	<p>Fases de implementação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a COHAB coordena as fases de projeto e construção dos empreendimentos;</li> <li>- a SEHAB/HABI define a demanda dos empreendimentos;</li> <li>- HABI acompanha as famílias no período pós-ocupação.</li> </ul> <p>OBS: Foram realizados dois empreendimentos: Parque do Gato e Olarias. O programa de São Paulo foi pioneiro no Brasil.</p>
<b>Bolsa Aluguel</b>	<p>Famílias removidas de área de risco e/ou famílias removidas temporariamente de áreas onde serão realizadas intervenções;</p> <p>Famílias de renda entre 1 e 10 SM, com prioridade para famílias de até 6 SM (quanto menor a renda da família, mais chances de ganhar a bolsa aluguel);</p> <p>A indicação das famílias é feita pela Superintendência de Habitação Popular (HABI).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O valor da bolsa varia de acordo com renda da família: Até 3 salários mínimos: valor da bolsa de R\$ 300 Entre 3 e 6 salários mínimos: valor da bolsa de R\$ 250 Entre 6 e 10 salários mínimos: valor da bolsa de R\$ 200</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A família é selecionada por HABI é convocada a realizar um cadastro. Recebe um certificado de inclusão no programa, onde consta: 1) o valor da bolsa que a família receberá; 2) o valor máximo do aluguel que a família poderá pagar.</li> <li>- Com o certificado, a família deve procurar um imóvel para alugar, desde que: a. Seja apenas residencial (não pode ser cortiço, pensão, imóvel sala comercial, etc). b. Esteja em boas condições.</li> <li>- A família é responsável pela condição do imóvel, ou seja, ela assina uma declaração junto com o proprietário que diz que o imóvel está em boas condições para morar.</li> <li>- O contrato de aluguel é feito entre o proprietário e a família, respeitando um modelo que é entregue no cadastramento. A COHAB não entra nesse contrato.</li> <li>- O dinheiro da bolsa é depositado pela COHAB diretamente na conta do proprietário.</li> <li>- A COHAB deposita para o proprietário uma caução como garantia, no valor de três meses de aluguel. Não existe fiador neste contrato. A caução é a garantia, respeitando a lei do inquilinato.</li> </ul>
<b>Programa de Cortiços</b>	<p>Moradores de cortiços e Proprietários de cortiços</p> <p>A indicação das famílias é feita pela Superintendência de Habitação Popular (HABI).</p>	<p>Fornecimento de financiamento (empréstimo) ao proprietário do cortiço para a reforma. E adequá-lo aos parâmetros de habitabilidade definidos pela Lei Moura - LM 10.928/91.</p> <p>As famílias beneficiadas não pagam nada porque o financiamento é para o proprietário.</p> <p>As famílias continuam pagando o aluguel ao proprietário.</p>	<p>HABI e SEHAB gestor/recursos.</p> <p>CLRC - "Comissão de Intervenção e Recuperação de Cortiços" formada por técnicos de várias secretarias da Prefeitura</p> <p>O programa possui 3 formas de atuar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Capacitação para moradores de cortiços;</li> <li>Fiscalização das condições de habitação nos cortiços;</li> <li>Intervenção física nos imóveis encravados</li> </ol> <p>- A melhoria do imóvel pode ser feita com recurso do próprio proprietário e acompanhamento técnico da COHAB ou com financiamento do FIMH.</p> <p>- O proprietário deve assinar um contrato de locação (contrato de aluguel) com os moradores, antes de iniciar as reformas. Nesse contrato, o valor do aluguel é determinado e não pode ser alterado.</p> <p>- O prazo de validade do contrato é de 30 meses. Após esse período, o contrato pode ser revisto.</p>
<b>Sub-programa de Cortiços</b>	<p>Famílias moradoras de cortiços.</p>	<p>Tinha duas modalidades de atuação consecutivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitura financiava a reforma total ou parcial do imóvel com auxílio dos moradores em muitas para serviços mais urgentes, como banheiros, instalações elétricas e hidráulicas.</li> <li>- Prefeitura financiava a compra do imóvel pela associação ou movimento das famílias encravadas, que em paralelo negociava a venda do imóvel com o proprietário.</li> </ul>	<p>HABI e SEHAB</p>