Urban Operation and Infrastructure's exploitation: an assay for its employment in Avenida Sete de Setembro at Curitiba – PR for the VIII Seminário Internacional da LARES, São Paulo, Brasil.

Operação Urbana e Aproveitamento de Áreas Infra-estruturadas: Ensaio para sua implantação na Avenida Sete de Setembro em Curitiba – PR para o VIII Seminário Internacional da LARES.

Marianah Noguchi Machuca[1], Fábio Duarte[2], Tomás Moreira[3]

[1] Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PPGTU/CCET, marihmachuca@yahoo.com.br
[2] Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PPGTU, duarte.fabio@pucpr.br
[3] Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PPGTU, tomas.moreira@pucpr.br

Palavras-chave: planejamento estratégico, desenvolvimento urbano, operações urbanas consorciadas, Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The present paper proposes an assay aiming the employment of an urban operation in a structural department of the city of Curitiba, where the great constructive potential available is clearly underused. The objective of the work was to simulate the application of the instrument of urban operations in the area evaluated, analyzing the following aspects: legal, where the procedures of the urban operation had been established, through the creation of a "special zone of urban revitalization" which determined the maximum that could be constructed by the owners who acquired the Cepacs (Certificate of Constructive Additional Potential) as counterpart for construction; the dynamics of the real estate market; and the urban improvements that the operation could provide.

RESUMO

O artigo propõe um ensaio para a implantação de uma operação urbana em parte de um setor estrutural da cidade de Curitiba onde, apesar do grande potencial construtivo disponível, pela tipologia do uso, esse potencial não é usado. O objetivo do trabalho foi simular a aplicação do instrumento das operações urbanas na área em estudo, analisando os seguintes aspectos: legais, onde foram estabelecidos os procedimentos da operação urbana, através da criação de uma "zona especial de revitalização urbana" que determinou o máximo que poderia ser construído pelos proprietários que adquirissem os Cepacs (Certificado de Potencial Adicional Construtivo) como contrapartida para construção; a dinâmica do mercado imobiliário; e as melhorias urbanas que a operação urbana poderia proporcionar.

1. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

1.1. Origens e apresentação do instrumento

A idéia de introduzir as operações urbanas como instrumento urbanístico tem origem européia e norte-americana. Em ambos os casos, o instrumento aparece para enfrentar dois desafios: o da reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva, e de mobilização direta de capital privado para transformações urbanísticas, considerando o contexto de crise fiscal e reforma do estado que restringia a capacidade de investimento do poder público.

No Brasil o instrumento surge nos anos 80, quando pela primeira vez é incluído no projeto de lei do Plano Diretor de São Paulo, com o objetivo de promover mudanças estruturais em certas áreas da cidade e mobilizar recursos privados para tal.

De acordo com Santoro e Cymbalista (2001, p.78), as operações urbanas consorciadas constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade, envolvendo simultaneamente: o redesenho deste setor (tanto de seu espaço público como privado); a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. A operação urbana delimita um perímetro definido por um conjunto de quadras, e define para esta área um projeto de estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos distintas das regras gerais de uso e ocupação do solo vigentes na área.

As operações urbanas, um dos pontos mais inovadores do Estatuto da Cidade, colocam em destaque as parcerias feitas para o desenvolvimento econômico de uma região entre o poder público, os moradores de um determinado local e a iniciativa privada (DUARTE, 2007, p.89). Refere-se às tipologias de ação urbanística que, com um arcabouço legal similar, pode se diferenciar de acordo com o contexto urbano, as circunstâncias, a natureza dos projetos e o grau de participação dos investimentos privados em sua implementação. Desta maneira, o conceito é muitas vezes ligado a um projeto de intervenção urbana. O conceito de operação urbana muitas vezes pode ser considerado através da implantação de um novo conjunto residencial, a construção de uma nova via expressa, a urbanização de uma favela; a transformação funcional de um centro histórico ou uma obra de requalificação arquitetônica numa avenida comercial. Essas operações diferem radicalmente de uma obra pública tradicional em termos da complexidade social da intervenção, do tempo de maturação do projeto, do grau de incerteza quanto aos resultados, das fontes de recursos, dos prazos e métodos de execução, da organização gerencial e da metodologia de avaliação de resultados.

O mecanismo para a obtenção de recursos é através da venda de área de construção acima do permitido pela legislação do zoneamento, bem como outras exceções definidas no projeto de lei de cada operação urbana. Deste modo a operação se torna autofinanciável, e as obras são pagas por aqueles que dela se beneficiam, resolvendo o problema do custeio de investimentos não prioritários do ponto de vista social.

A crítica da literatura as operações urbanas, seria a de elas teriam como elemento motivador uma resposta às demandas específicas do setor imobiliário, ou seja, o que motiva a operação urbana é o interesse imobiliário, que encontra respaldo do poder público. Perde-se, desta maneira, o caráter urbanístico-social do instrumento.

Segundo a arquiteta Mariana Fix (2000), a operação urbana "pressupõe a existência de algum interesse do mercado imobiliário". Em outras palavras, ao elevar as trocas da parceria público-privada a altos patamares de lucratividade com a venda de solo-criado em áreas de alta valorização, tais operações urbanas se afastam definitivamente das intervenções em pequena

escala e acabam restringindo-se a setores em que haja efetivamente interesse da iniciativa privada em investir. Partindo do pressuposto de que existe algum interesse do mercado imobiliário, como resultado tem-se que as operações urbanas tendem a se concentrar em regiões da cidade já privilegiadas. Dificilmente se tornarão viáveis operações urbanas em áreas periféricas excluídas do mercado, pois nunca haverá interesse do setor privado em pagar por potencial construtivo adicional nestas áreas. Nesse sentido, operações urbanas como a da Avenida Faria Lima, em São Paulo, acabam por concentrar um alto volume de investimentos, sejam eles públicos ou privados, em áreas já altamente valorizadas e beneficiadas por infra-estrutura, em detrimento de outras áreas carentes da cidade que deveriam ter prioridade de investimento.

De acordo com Mariana Fix (2000), ao escolher uma área para efetivar uma operação urbana, o município terá de ter certeza que essa área irá de fato interessar ao capital imobiliário, sem o qual a parceria se tornará impossível. Assim, o Estado é forçado a assumir os riscos de um possível fracasso da operação investindo antecipadamente nas melhorias que irão beneficiar a iniciativa privada.

De qualquer maneira, independentemente desses impactos, se estes mecanismos funcionarem e com eles forem angariados mais recursos do que o necessário para a construção da obra, o lucro será aproveitado pela iniciativa privada, que ganha com a valorização dos novos empreendimentos, dos terrenos e dos imóveis, e pelo poder público, que recupera os gastos da obra, podendo inclusive investir em outras áreas da cidade. Porém, caso o mecanismo não seja eficaz, quem paga e sofre com os prejuízos, é o poder público. Entretanto, mesmo no caso da operação ser bem sucedida, o investimento inicial é público e o reembolso, caso ocorra, será a médio ou longo prazo.

Devido à escassez dos recursos públicos, o investimento inicial nas operações urbanas acaba se revelando excludente, já que são priorizadas obras concentradoras de renda em detrimento de outros investimentos em regiões da cidade menos privilegiadas. Este novo processo de interação entre a esfera pública e a privada é legitimado pelo surgimento de novos instrumentos de parceria, que tomam como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas, e, portanto deveria criar as condições que facilitem a instalação da oferta de infra-estrutura pela própria iniciativa privada. Outra crítica que a arquiteta Mariana Fix (2000) faz as operações urbanas consorciadas é a de que através deste instrumento, os recursos públicos são concentrados pela Prefeitura num trecho da cidade que está sendo adaptado para a implantação dos megaprojetos imobiliários por meio da modernização da infra-estrutura, das desapropriações e expulsões; aumentando as oportunidades de investimentos financeiros no mercado imobiliário, tudo com infra-estrutura paga através dos impostos, mesmo que a médio ou longo prazo o poder público possa vir a ser reembolsado caso a operação seja realizada com sucesso, somente os custos e riscos são divididos igualmente.

1.2. Cepacs (Certificado de potencial adicional construtivo)

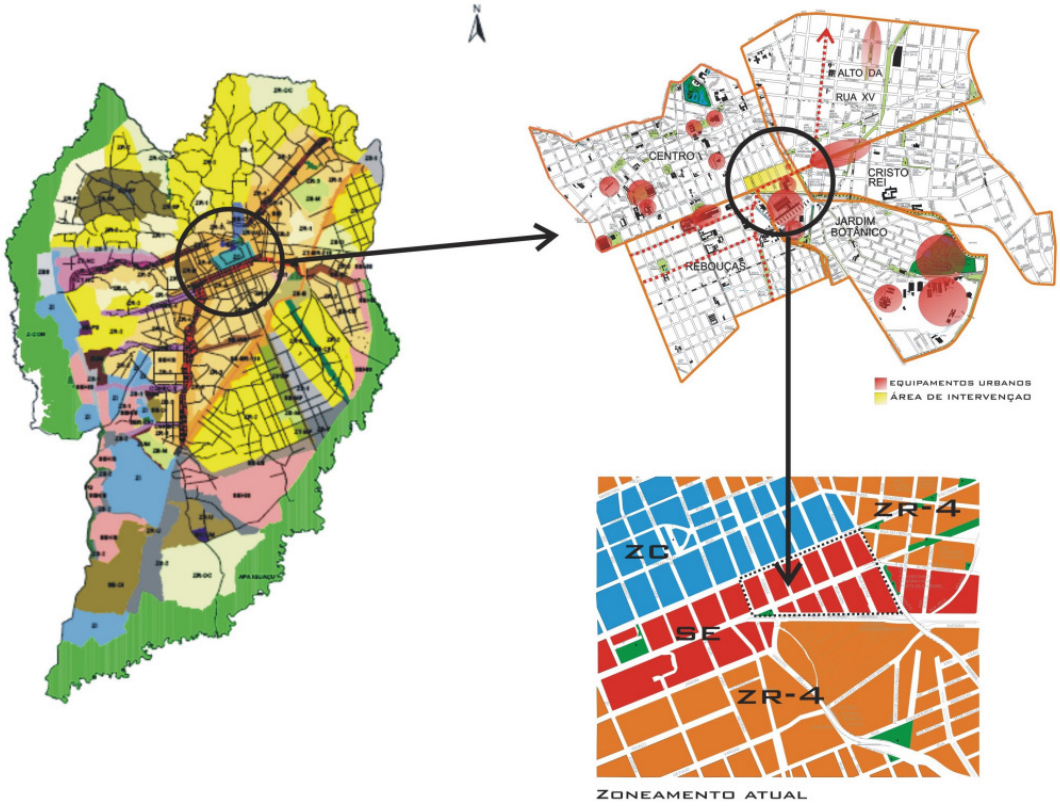
Os Cepacs são títulos comercializados em leilões ou por meio da bolsa de valores, que geram recursos antecipados ao governo municipal, com a finalidade de alavancar as operações, excluindo a necessidade do adiantamento dos recursos orçamentários para investir nas obras, e podem ser convertidos em área construída adicional, além dos limites permitidos pelo zoneamento, por quem deseja aprovar um projeto na área delimitada pelo perímetro da operação urbana consorciada. Seu idealizador, Marcos Cintra, vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas, o define como “um instrumento que viabiliza projetos urbanísticos, capta recursos financeiros sem gerar endividamento e socializa os benefícios provenientes de investimentos públicos em infra-estrutura” (CINTRA, s/d).

Partindo do pressuposto de que o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbre certa valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional, e como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não lote na região delimitada pelo perímetro da operação urbana, e seu valor pode variar, a crítica que se faz a este título é a desvinculação que ele cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote, gerando um novo tipo de especulação imobiliária "financeirizada" de acordo com o arquiteto João Sette Whitaker Ferreira. Quanto aos recursos arrecadados com os Cepacs, eles servirão para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia, beneficiando desta forma, apenas parte da sociedade. Confirma-se, assim, o que a crítica considera a lógica das operações urbanas, que é fazer a iniciativa privada financiar a recuperação da própria área da operação, vendendo-lhe o direito adicional de construção. Já os defensores desses títulos acreditam que tal dinâmica não está suscetível ao mercado imobiliário, já que os Cepacs são lançados em operações específicas, sob controle do Poder Público, e podem agir a favor de toda a sociedade, como por exemplo, através da venda para incentivar a reurbanização de favelas. Seus recursos podem ser utilizados em melhorias pontuais, resultando em um efeito em toda a cidade.

2. ESTUDO DE CASO EM CURITIBA

2.1. O Local

Figura 1: Área do estudo de caso da operação urbana

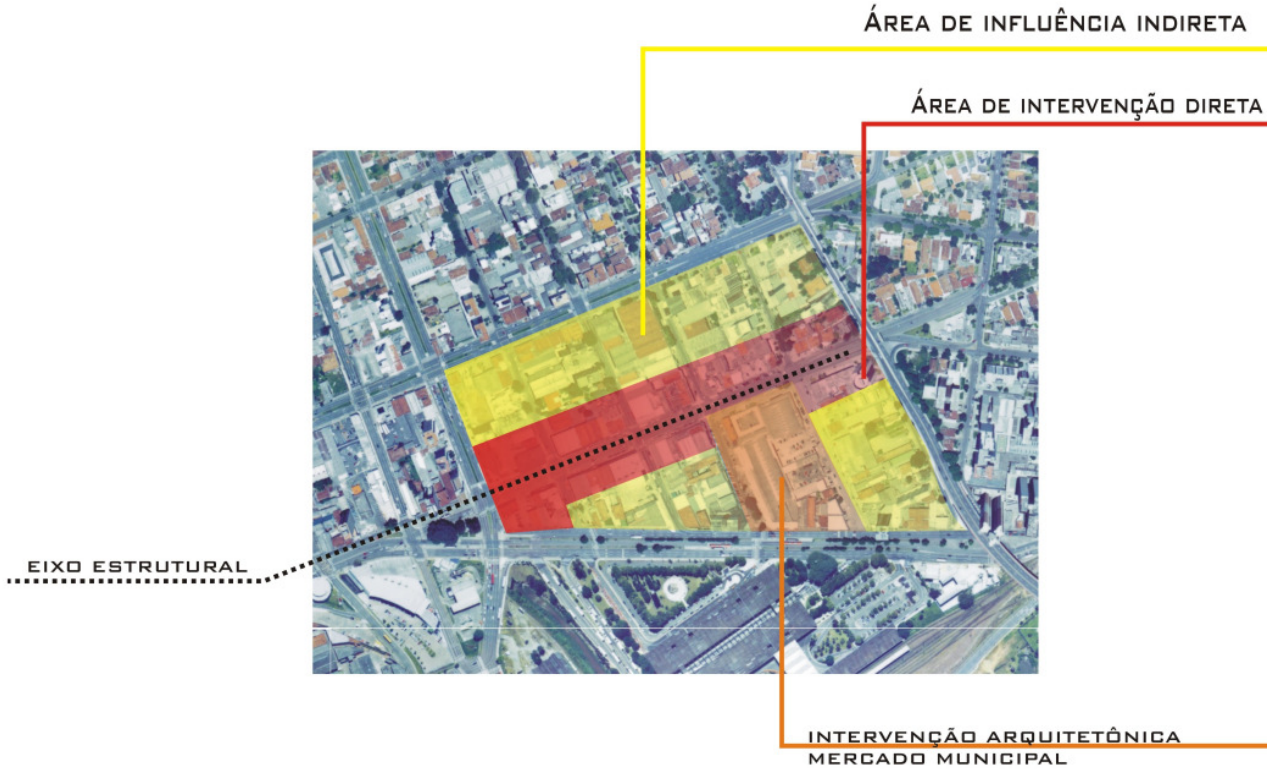


O estudo de caso apresentado neste artigo compreendeu a implantação de uma operação urbana na região da Avenida Sete de Setembro, na área central da cidade de Curitiba, em parte

de um setor estrutural da cidade, entre os bairros Centro e Rebouças, Fig.1. Apesar do grande potencial construtivo disponível, pela tipologia do uso, esse potencial não é usado. Os eixos estruturais, definidos no Plano Diretor de 1966, constituem-se em um sistema trinário de vias, composto por uma via central formada por uma pista de duplo sentido, destinada exclusivamente ao transporte coletivo, ladeadas por duas vias locais de tráfego lento, para o acesso às atividades lindeiras. Nestes eixos são permitidas as maiores densidades urbanas, com uso misto de habitação, comércio e serviços, sendo ainda dotados de toda infra-estrutura básica. Porém, na região do ensaio existe a predominância de edificações de até dois pavimentos, destinadas em sua maioria a estabelecimento comerciais, depósitos, com alguma habitação e hotéis de baixo padrão – usos que proporcionam à área a vida urbana somente em seus horários de funcionamento diurno.

A área encontra-se subutilizada, tanto nas questões de infra-estrutura, quanto nas de uso e ocupação do solo, apesar da existência de equipamentos públicos e infra-estrutura urbana de qualidade. Dentro da área, Fig.2, também existem importantes geradores de atividades e tráfego que podem ser potencializados, como o mercado municipal e a rodoferroviária. Sua localização, devido aos eixos estruturais de transporte que o circundam, oferece boas possibilidades de acesso, tornando-o uma área significativamente central na cidade.

Figura 2: Perímetro da operação urbana



2.2. O tema e objetivos

A obsolescência das áreas centrais abre uma discussão sobre as formas de ocupação desse território, cuja problemática forma os objetivos deste trabalho. A resposta a essas questões surgiu com o instrumento operações urbanas consorciadas, do Estatuto da Cidade, de maneira a fomentar ou induzir o desenvolvimento da área delimitada pelo perímetro da operação a ser implantada. O desenvolvimento do trabalho está organizado em duas partes: a primeira, mais

conceitual, que aborda o perímetro delimitado pela operação urbana, define uma tipologia de lotes, parâmetros para uma "zona especial de revitalização urbana" e a segunda parte, a intervenção arquitetônica onde o objeto arquitetônico, o mercado municipal se define ao ponto de um estudo preliminar.

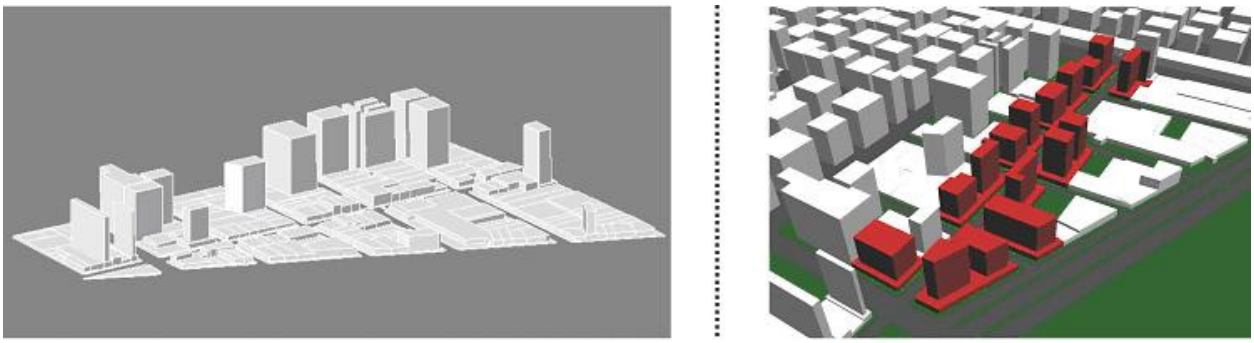
2.3. As melhorias urbanas

Com relação às melhorias urbanas na área delimitada pela operação urbana, está o alargamento do passeio, a alteração do fluxo viário para somente um sentido, a arborização e substituição do mobiliário urbano.

Pretende-se que o sistema viário não seja a forma indutora de todos os espaços de circulação, propondo-se para isso áreas de passeios arborizadas, e oferecendo espaços urbanos diversificados, como por exemplo, o pocket park.

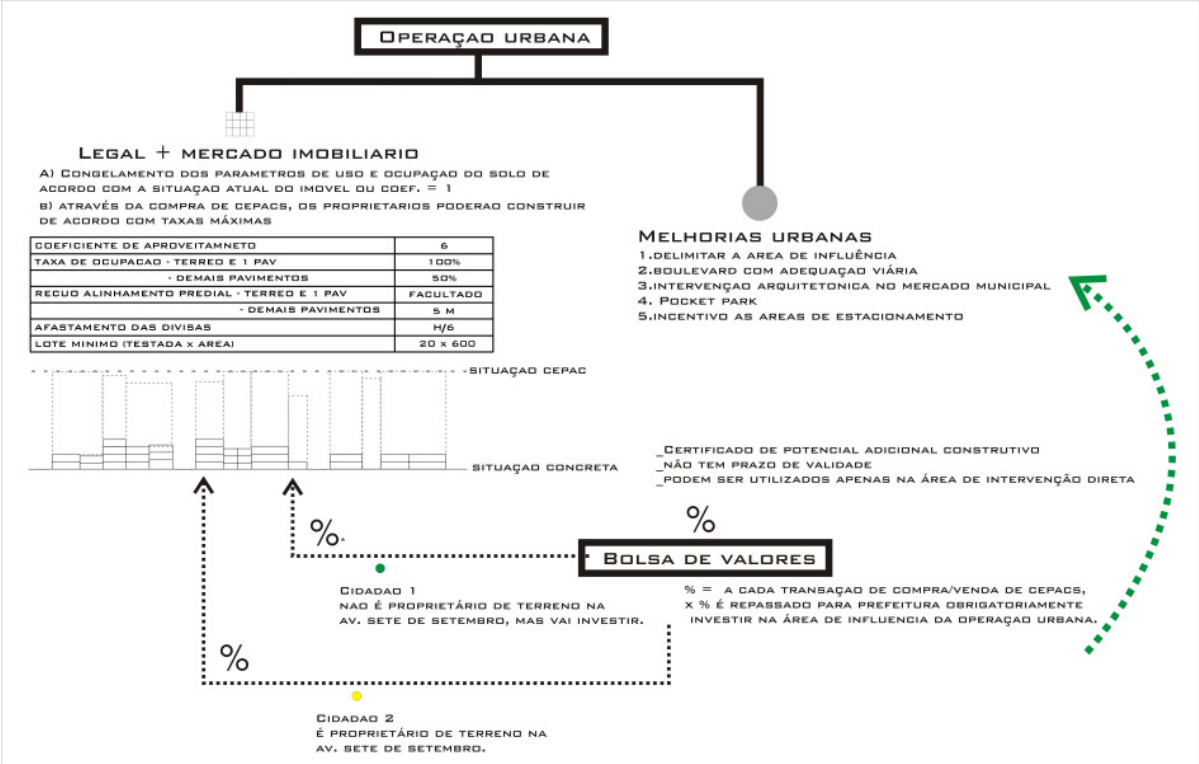
2.4. A implantação da operação urbana

Figura 3: Área da operação urbana



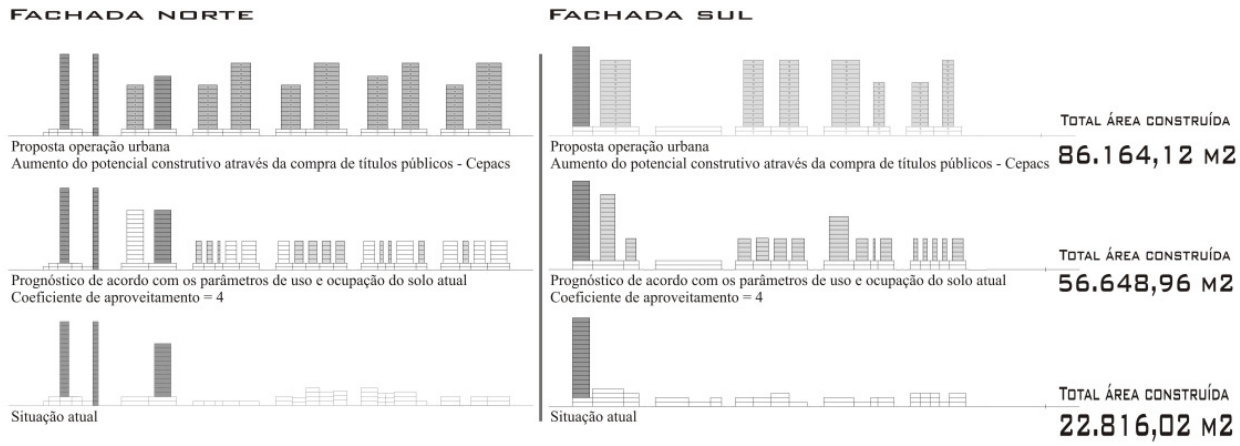
O objetivo do trabalho foi simular a aplicação do instrumento das operações urbanas na área em estudo. Foram trabalhadas duas vertentes, Fig.4, a primeira que considera a parte legal e o mercado imobiliário, que tem como fase inicial o congelamento dos parâmetros de uso e ocupação do solo de acordo com a situação atual do imóvel ou coeficiente de aproveitamento igual a 1. Na segunda fase, com a compra de Cepacs, comercializados na bolsa de valores, e a cada transação, um porcentual é destinado à prefeitura, que sob o órgão gestor da operação urbana, direciona as verbas para o cumprimento das medidas estabelecidas entre o poder público e os cidadãos, quando do estabelecimento da operação. A prefeitura pode ainda utilizar uma quantidade determinada de Cepacs para pagamento de obras e desapropriações (DUARTE, 2007, p.92.) e que poderiam ser adquiridos por proprietários ou não-proprietários de lotes na área delimitada pela operação urbana. Os proprietários poderiam construir de acordo com as taxas máximas definidas pela "zona especial de revitalização urbana", que contava com os seguintes aspectos: coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, recuo alinhamento predial, afastamento das divisas e a medida do lote mínimo, determinando, desta maneira, o máximo que poderia ser construído pelos proprietários que adquirissem os Cepacs como contrapartida para construção; e a segunda vertente seriam as melhorias urbanas que a operação urbana poderia proporcionar através da delimitação da área de influência, da criação de um boulevard com adequação viária, da intervenção arquitetônica, no caso o Mercado Municipal, a implantação de um pocket park e o incentivo às áreas de estacionamento.

Figura 4: Esquema operação urbana



Foi delimitado o perímetro da operação urbana, definindo a área de intervenção direta da operação urbana, que compreenderia os lotes com testada para a Avenida Sete de Setembro, que de fato poderiam estar de acordo com os parâmetros “zona especial de revitalização urbana”, e a área de intervenção indireta que seriam as áreas do lotes restantes destas quadras. E por fim, a intervenção arquitetônica, onde foi escolhido o Mercado Municipal. Segundo a pesquisa, Fig. 5, a área apresenta hoje o equivalente a 22.16,02m² de área construída, se chegasse ao máximo permitido pelo zoneamento vigente esta área seria de 56.648,96m² de área construída, e com a operação urbana esta área poderia chegar a 86.146,12m² de área construída.

Figura 5: Comparação área construída



2.5. Incentivo à criação de áreas de estacionamento

Partindo do pressuposto de que a área construída total da área de intervenção seja de 86.146,12m², considerando uma estimativa de 50% de área construída destinada para fins residenciais e 50% de área construída destinada a fins comerciais foram propostas vagas de incentivo a áreas de estacionamento. Para os parâmetros residenciais foi estabelecida 1 vaga a cada 200 m² de área construída. Já para os parâmetros comerciais, foram estabelecidos 1 vaga a cada 100 m² de área construída. E também foram propostas 400 vagas locáveis para uso público, atualmente na área em questão existem apenas 100 vagas. Para estabelecer um comparativo concreto foi pesquisado o número de vagas existentes em um significativo shopping center da cidade, que apresenta 1 vaga a cada 71 m² de área construída.

2.6. O mercado municipal

Dentre as várias possibilidades com potencial aglutinador, o mercado municipal foi escolhido como forma de ajudar a reverter a atual situação de ociosidade do lugar, com proposta de período de funcionamento ampliado, revitalização arquitetônica com a implantação do novo setor de alimentos orgânicos e implantação de um pocket park, tornando o ambiente mais atrativo, com capacidade de abrigar novos usos, através de programas que reforcem a sua importância na cidade e na sociedade.

3. CONCLUSÕES

As Operações Urbanas podem ser utilizadas para possibilitar intervenções pontuais na cidade, visando melhorias urbanísticas na área delimitada pelo perímetro da operação (de influencia direta e de influencia indireta) e na cidade como um todo, com a participação do setor privado, e da sociedade civil organizada. O potencial transformador a curto prazo das operações urbanas, a margem de risco dos impactos que ela pode provocar sobre o ambiente social e o seu caráter de transação de interesse público envolvendo bens públicos e privados, tornam de fundamental importância que suas normas, métodos e técnicas sejam democraticamente aprovados e controlados pela sociedade através de mecanismos eficazes de democracia participativa. Além da criação de formas de intervenção para que o poder público possa controlar com maior eficácia a especulação imobiliária, para que a operação não agrave o fenômeno da especulação imobiliária e da exclusão social. Seu efeito depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das elites, permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação. Dependerá também, das contrapartidas exigidas, que não devem se adequar somente ao perfil da iniciativa privada. Porém, o que observamos de acordo com os as aplicações da operação urbana nas cidades brasileiras, é que o discurso difere muito da aplicação prática, deixando clara a incapacidade do instrumento em assumir seu papel redistributivo.

4. REFERÊNCIAS

CINTRA, M., Idéias [online]. CEPAC. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/cepac/ /default.asp> . Acesso em 06 jun. 2008.

DUARTE, F. *Planejamento urbano*. Curitiba: IBPEX, 2007. 177p.

FERREIRA, J. e FIX, M. “A urbanização e o falso milagre do CEPAC”, [online]. In: Folha de São Paulo, Tendências e Debates, 2001. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/j_whitaker/cepac.html> . Acesso em 16 jun. 2008.

FIX, M. “Fórmula Mágica da Parceria: Operações Urbanas em São Paulo” [online]. In: Cadernos de Urbanismo, nº3. Rio de Janeiro, 2000, pp.23-27. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/j_whitaker/fixopurb.html> . Acesso em 20 jun. 2008.

_____.Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. Mapas Temáticos. Curitiba. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br>. Acesso em 04 jun. 2008.

SANTORO, P.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. São Paulo. Instituto Polis, 2001.