

O MERCADO IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL NA OPERAÇÃO URBANA CENTRO, SÃO PAULO (1985-2006)

HOUSING REAL ESTATE IN THE CENTRAL URBAN OPERATION, SÃO PAULO (1985-2006)

LOURO E SILVA, HUGO

Arquiteto, Professor MsC, Universidade Presbiteriana Mackenzie, e-mail: hugo.louro@parkcapital.com.br

CAMPOS, CÂNDIDO MALTA

Arquiteto, Professor Doutor, Universidade Presbiteriana Mackenzie, e-mail: candido@mackenzie.br

RESUMO

Esse artigo é a síntese da pesquisa realizada que abarcou todos os empreendimentos imobiliários residenciais lançados pela iniciativa privada na região central da cidade de São Paulo, aqui denominada como sendo o perímetro da Operação Urbana Centro, 10 anos antes e 10 anos depois da promulgação da mesma em 1996. Com base nos dados oficiais da produção do mercado imobiliário, a pesquisa teve como objetivo sistematizar e analisar a realização de novos empreendimentos imobiliários nessa região entre 1985 e 2006. Esse texto apresentará uma leitura sobre a produção espacial privada nesse período temporal e nesse território de modo a insinuar os gatilhos econômicos e estratégicos de gestão urbana que interferiram na produção da cidade, em especial nessa região.

PALAVRAS-CHAVE: mercado imobiliário; centro; operação urbana centro; são paulo; empreendimentos imobiliários.

ABSTRACT

This article is the research synthesis conducted which covered all residential real estate projects launched by the private sector in downtown São Paulo, known here as the perimeter of the Operação Urbana Centro, 10 years before and 10 years after the approval of the same in 1996. Based on the official data of the production of the property market, the survey aimed to systematize and analyze the performance of new real estate projects in the region between 1985 and 2006. This text will present a lecture on private production space in this time period and that territory in order to imply the economic and strategic urban management triggers that interfered with the production of the city and its downtown.

KEY-WORDS: real estate; downtown; urban operation center; são paulo; development real estate.

1 INTRODUÇÃO

Com o término da Ditadura Militar, a sociedade civil e o debate urbanístico ganharam mais espaço sob a conjuntura do processo democrático. O recorte dessa análise inicia-se em 1985, ano que houve a primeira cogitação do uso do instrumento das Operações Urbanas em São Paulo, conforme a previsão constante na proposta de Plano Diretor elaborada na gestão do prefeito Mário Covas (CAMPOS & SOMEKH, 2002). A seguir, passou pela redemocratização do Executivo Federal (eleições diretas, 1989), pelo esforço de moralização da administração federal (impeachment/renúncia do presidente Collor, 1993), estabilização econômica (Plano Real, 1994), pelos ajustes fiscais e financeiros, a instituição da responsabilidade fiscal e as privatizações dos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002); até o término do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2006, momento de excepcional bonança econômica e atração de investimentos no País, inclusive no setor imobiliário.

No mesmo intervalo temporal, o instrumento das Operações Urbanas passou a ser implementado em São Paulo, após o arremedo das Operações Interligadas lançadas pelo prefeito Jânio Quadros (1986), declaradas inconstitucionais por não dependerem de Lei aprovada pela Câmara Municipal.

O instrumento da Operação Urbana foi incluído no Plano Diretor aprovado por decurso de prazo em 1988. Já na gestão Luiza Erundina, foi ensaiada sua aplicação, sempre dependendo de legislação específica aprovada pelo legislativo municipal, inicialmente com a Operação Urbana Anhangabaú voltada à área mais central (1991), de poucos resultados; sob o prefeito Paulo Maluf, aprovou-se a Operação Urbana Faria Lima, (1995), muito combatida pela sociedade civil, mas bem-sucedida no propósito de abrir novas frentes de valorização e ganho de mais valia para o setor imobiliário, com o lançamento e posterior consagração dos CEPACs – títulos mobiliários que permitem a venda

e revenda antecipada do potencial construtivo adicional previsto na operação.

Também sob Maluf, aprovou-se a Operação Urbana Água Branca (1995), com resultados iniciais aquém dos previstos, posteriormente revista; sob o prefeito Celso Pitta, aprovou-se a Operação Urbana Centro (1997), destinada a alavancar novos investimentos no centro histórico por meio de incentivos inéditos em termos da ampliação dos coeficientes de aproveitamento e, a mesma administração, a Operação Urbana Água Espraiada (2000), dando continuidade à Operação Urbana Faria Lima e à urbanização regular no Vetor Sudoeste da cidade.

Sob a gestão da prefeita Marta Suplicy, aprovou-se a Operação Urbana Jacu-Pêssego (2004), tentativa de aplicar o mesmo instrumento numa região mais periférica e fora da zona de valor imobiliário dessa cidade.

Em suma, a localização das diferentes Operações Urbanas implementadas pelo município de São Paulo contrapõe o centro denominado como “histórico”. À luz dessa dicotomia, torna-se necessário elucidar a importância desse “centro histórico” frente a outros pontos de centralidade que surgiram e se consolidaram nas últimas décadas nessa cidade.

2 UM CENTRO ENTRE OUTROS

Sob o entendimento do perímetro da área central paulistana estudado neste trabalho, ponderam-se conceitos de centralidades urbanas desdobrados na obra de Heitor Frúgoli Jr. e Flávio Villaça. Em lembrança oportuna para o nosso recorte espacial, Frúgoli Jr., em seu livro *Centralidade em São Paulo: Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*, destaca a origem da questão da expansão da região central tradicional, quando lembra que “Prestes Maia via (no Centro) três graves defeitos: era exíguo e incapaz de comportar a vida de uma grande cidade; de difícil acesso e estava sempre congestionado” (FRÚGOLI JR, 2000, p. 54). Com o passar dos anos, mesmo com todas as mudanças ocorridas no município, essa realidade apresentou-se de difícil reversão.

As reações iniciais a essas dificuldades, nas primeiras décadas do século XX, reiteraram a necessidade de expansão do centro para muito além do “triângulo” tradicional – desde o “triângulo ampliado”, ainda contido na colina histórica ou “Centro Velho” (depois Distrito da Sé), proposto pelo

Diretor de Obras Municipais Victor da Silva Freire em 1911, até a priorização do “Centro Novo” a Oeste do Vale do Anhangabaú (depois Distrito República, hoje unificado ao Distrito da Sé, formando o Distrito Centro) pelo prefeito Fábio Prado (1934-1938) - novo Viaduto do Chá, Rua Marconi, Biblioteca Municipal - processo acirrado pelo prefeito Prestes Maia em seu primeiro mandato, entre 1938 e 1945, com a abertura do Perímetro de Irradiação, já cogitado como anel de expansão e organização viária de uma área central ampliada desde os anos 1920, circuito cujo trecho mais valorizado e verticalizado seria justamente no vetor Oeste/Sudoeste, ou seja, o “Centro Novo” (CAMPOS, 2002). A nova agenda de organização e ocupação da região é grifada por Frúgoli Jr. após a conclusão do novo Viaduto do Chá em 1938 (1). “Algumas lojas ‘elegantes’ passaram a se fixar na Rua Barão de Itapetininga e adjacências, constituindo a nova região da circulação da elite no Centro” (*Ibden*, 2000, p. 51).

No livro *Reflexões sobre as cidades brasileiras*, Villaça descreve o início da migração das classes abastadas para outras regiões da cidade que ocorreria décadas mais tarde, pondera que

“Nessa desigualdade, insere-se à enorme força que o mercado (especialmente, o mercado imobiliário) apresenta em nossa sociedade. O centro de São Paulo teria então se “popularizado”. (VILLAÇA, 2012, pp. 133-134)

O agravamento dessa leitura de “estrangulamento”, advindo da ocupação adensada dos lotes urbanos centrais e da difícil posição topográfica em que está inserido o centro tradicional, somado às demandas de expansão urbana necessárias para a criação de novas frentes de aproveitamento imobiliário e de oportunidades de novos negócios em outras regiões da cidade, passou a pautar a ação do Poder Público, seguindo diretrizes lançadas pelo setor privado, no sentido de fomentar a criação de outras centralidades que gerassem alternativas qualificadas para os usos residenciais, comerciais e de serviços que atenderiam às classes abastadas e menor risco para os investimentos do setor imobiliário.

Ao longo do último século, esse movimento deslocou progressivamente as novas centralidades valorizadas no sentido Sudoeste, de início com o “Centro Novo” estabelecido a Oeste do Vale do Anhangabaú, assumindo predominância já nos anos 1940, e posteriormente com a transformação da Avenida Paulista em eixo terciário, a partir dos anos 1960, logo seguida pela Avenida Faria Lima na década de 1970, e, na década seguinte, pela região

da Avenida Luís Carlos Berrini. Mais recentemente, em processos já instrumentalizados por meio de Operações Urbanas, a Nova Faria Lima, induzindo a transformação da Vila Olímpia, e a Avenida Água Espraiada (atual Roberto Marinho) se tornaram as frentes de investimento mais visíveis na formação das novas centralidades paulistanas.

Com o passar das décadas a condição de consolidação insuficiente da região central agravou-se e teve o ápice crítico na década de 1980, pois, mesmo com a dificuldade do cenário econômico nacional, a cidade de São Paulo consolidou-se como uma das principais capitais financeiras e culturais da América Latina. Com “importantes transformações na estrutura econômica do país, o aumento do desemprego e a ocupação informal” (MILLAÇA, 2004) tornaram-se tônicas das mudanças sociais e espaciais que ocorreriam nos anos seguintes.

O aumento dos índices de violência nas regiões populares culminou, já no final da década de 1980, em um decréscimo populacional na região central. A instabilidade econômica contribuiu para desenhar um cenário de crise urbana; com índices críticos e crescentes, marcando o êxodo de muitas empresas da região central, no âmbito de um panorama de esvaziamento populacional (CINTRA & CÔRREA, 2004) e de obsolescência e subutilização de suas edificações. Em face de que o Poder Público iniciou, desde os anos 1970, uma série de iniciativas em prol de sua reocupação e revalorização. O “salvamento” do Caetano de Campos, a criação dos calçadões, a aquisição e restauro do Edifício Martinelli e as diversas intervenções no espaço público que acompanharam a implantação do metrô (cuja rede básica seguiu focalizando o centro tradicional) foram os primeiros sinais de uma política de reinvestimento no centro histórico que, contudo, inicialmente não foram acompanhados por iniciativas similares por parte do setor privado.

Para tanto seria necessário o desenho de parcerias entre agentes públicos e privados, postura que começou a ganhar espaço no debate urbanístico paulistano a partir de 1985, com a proposta de Plano Diretor do prefeito Covas, que previa a implementação de Operações Urbanas como meio de viabilizar a requalificação de regiões subaproveitadas e/ou esvaziadas da cidade, por meio de incentivos ao investimento imobiliário e da arrecadação de contrapartidas que financiassem as obras julgadas pelo Poder Público como imprescindíveis.

3 PLANO DIRETOR DE 1985 E OUTRAS PROPOSTAS

Desde o final dos anos 1970 já estavam em curso na COGEP – depois denominada como Secretaria Municipal de Planejamento – alguns estudos no sentido de revisar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado aprovado em 1971, no auge do regime militar. A redemocratização do país, coincidindo com o fim do milagre econômico e a crise do Estado provedor, que levaria a novas articulações entre os setores público e privado, abriu caminho, portanto, para uma nova proposta de Plano Diretor, “em novo período de transição para o regime democrático” (CAMPOS & SOMEKH, 2002, p. 148), permitindo o início da idealização de um Plano Diretor mais atualizado e aberto à participação da sociedade, inclusive por meio de parcerias com a iniciativa privada.

Em 1983, com a volta das eleições diretas para governador do Estado, a oposição ganhou a disputa para o Governo do Estado de São Paulo, que foi assumido por Franco Montoro e que indicou para prefeito da cidade de São Paulo (cargo ainda indicado pelo governador) o político Covas, que atuava na baixada santista.

Esse novo prefeito (1983-1985) delegou a Secretaria de Planejamento a Wilhelm que “encontrou um processo já encaminhado de revisão do PDDI por parte dos técnicos do órgão. Contudo, Wilhelm patrocinou a redação de uma proposta substancialmente diferente” (CAMPOS & SOMEKH, 2002, p. 148), apresentando a nova redação em 1985. Paralelamente a esse novo projeto de lei, no contexto nacional, foi acionada a demanda pública por uma nova Assembleia Nacional Constituinte para início do debate que culminaria numa nova Constituição Federal, a qual pautaria a participação da sociedade nas decisões públicas, de maneira mais inclusiva.

No campo urbanístico, essa diretriz levou a Constituinte a abarcar questões reivindicadas pelos movimentos de reforma urbana que emergiram também no decorrer dos anos de 1970, como o princípio da função social da propriedade. Esse novo plano propunha uma estrutura urbana dividida e denominada por anéis, tendo a Área Central como epicentro dessa nova divisão geométrica proposta, além de anéis intermediários e periféricos, sendo os anéis intermediários objeto de verticalização para absorção de um *déficit* habitacional estimado em 3,4

milhões de habitantes (CAMPOS & SOMEKH, 2002, p. 153). Após longo debate, esse documento foi encaminhado à Câmara de Vereadores formatando uma Carta de Princípios que nem chegou a ser debatida pelo legislativo pois, no final do ano de 1985, Quadros ganhou as primeiras eleições diretas para a Prefeitura de São Paulo (inéditas desde 1965) e o projeto de lei foi retirado da Câmara Municipal.

Com um ano de gestão, Quadros (prefeito de 1985 a 1988) conduziu a aprovação, no final de 1986, da Lei Municipal Nº 10.209 que introduziu as chamadas “Operações Interligadas”.

Essa lei visava estabelecer parcerias entre o Poder Público e os empreendedores imobiliários privados, de modo que o primeiro poderia, nos lotes ou glebas objeto dessas operações, conceder direitos de construção suplementares e autorizar usos não previstos na Lei de Zoneamento de 1972, enquanto os empreendedores assumiriam os custos, e, como contrapartida a estas vantagens, promoveriam a construção de moradias populares para munícipes que habitavam em condições “subnormais”, com as diretrizes que o

“proprietário interessado neste tipo de operação deverá submeter à aprovação do Executivo Municipal o plano de operação interligada, (...) a aprovação da operação interligada competirá à Comissão de Zoneamento”. (LEI MUNICIPAL Nº 10.209, Art. 3º)

A explícita transformação da Comissão de Zoneamento do município de órgão regulador em banca de negociações, passando por cima da legislação de zoneamento vigente sem a autorização da Câmara Municipal, gerou inúmeros questionamentos que culminaram na desativação desse tipo de operação, declarada inconstitucional. Enquanto esse processo era conduzido de maneira arbitrária e questionado publicamente de maneira sistêmica, Jânio Quadros apresentou em julho de 1987 uma nova proposta de Plano Diretor mais simplificado que o anterior, contudo mantendo os dados e premissas desse primeiro, principalmente no papel do Estado como articulador dos interesses públicos e privados.

Em suma, essa nova proposta de lei visava reforçar a articulação da produção urbana através das então praticadas “Operações Interligadas” e também previa a implementação de “Operações Urbanas”, igualmente enquanto intervenções articuladas entre o Poder Público e a iniciativa privada, porém com perímetros, parâmetros e diretrizes fixadas em leis que deveriam ser aprovadas pelo legislativo municipal.

Esse plano foi aprovado na íntegra por decurso de prazo no final de 1988 e até hoje tem sua validade debatida, sendo o processo de aprovação de empreendimentos em São Paulo submetido prioritariamente ao zoneamento municipal, documento mais restritivo. Dessa maneira, a legislação de uso e ocupação do solo continuou se pautando na Lei de Zoneamento de 1972 e suas modificações, e uma nova lei do gênero só seria aprovada em 2004. As “Operações Interligadas” tornaram-se inconstitucionais, mas a conceituação das “Operações Urbanas” permitiu mais tarde a criação das Operações Urbanas Anhangabaú (1991), Faria Lima (1995), Água Branca (1995), Centro (1997) e Água Espraiada (2000), todas aprovadas durante a controversa vigência do PD-88.

Na prática, na região central estudada por este trabalho, entre 1985 e 1989, foram implementados apenas 4 (quatro) empreendimentos verticais de natureza residencial pela iniciativa privada, que indicam a produção de apartamentos de perfil semelhantes em muitos aspectos como a linguagem arquitetônica e material das fachadas, a quantidade de unidades contidas em cada projeto, o perfil de incorporadoras que atuaram (empresas de médio porte, não mais atuantes no mercado no presente momento (2016) e os projetos compostos exclusivamente por unidades de 1 dormitório, com média aproximada de 39,00m² privativos cada uma.

No período de lançamento desses empreendimentos, houveram duas mudanças de moeda nacional no Brasil, como alternativa de combate à inflação. Essa conjuntura inflacionária pode ser identificada quando verificamos a variação de valores de lançamento registrados: entre os meses de maio de 1985 a outubro de 1986, em empreendimentos que entregaram padrões comerciais semelhantes, o preço de venda passou de US\$ 280,62 ⁽²⁾ para US\$ 1.019,56, uma apreciação de 3,63 vezes em um período de 17 meses.

Em 1988, a nova Constituição brasileira foi promulgada e a agenda democrática fora formalizada por meio de nova Carta Magna, a Constituição Federal, que previa a obrigatoriedade de “Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II – Da Política Urbana, Art. 182, §1º). Essa nova demanda,

somada ao Plano Diretor vigente desde 1988 e, ainda, ao início da gestão municipal de Erundina (1989-1992) – filiada ao Partido dos Trabalhadores e com a expectativa de transformação no modelo de administração em diversos setores, inclusive o urbano – convergiu em uma nova proposta de Plano Diretor para a cidade de São Paulo ⁽³⁾.

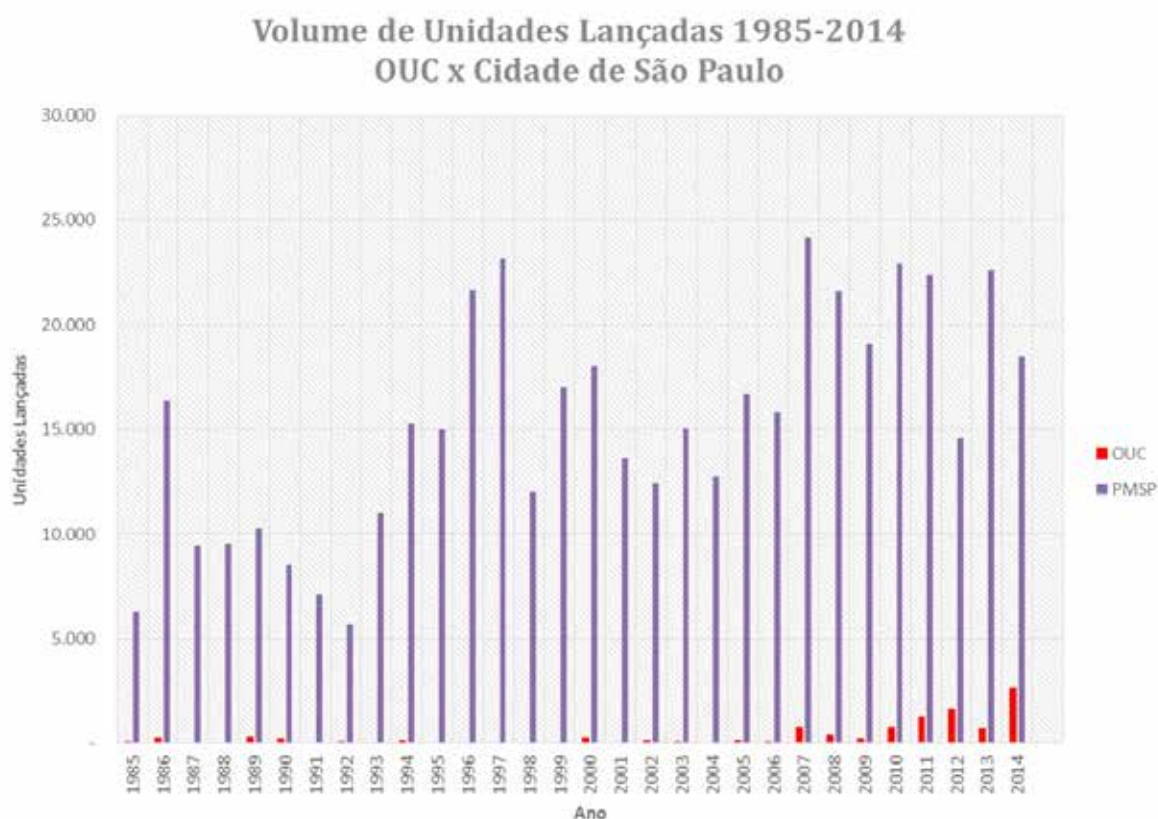
Em termos de conjuntura econômica nacional, por exemplo, somente na gestão da prefeita Erundina (início de 1989 ao final de 1992) a inflação pressionou o Governo Federal a mudar a moeda nacional duas vezes: “Cruzado Novo” em janeiro de 1989 e “Cruzeiro” em março de 1990. Essa recessão financeira afetava diretamente as dinâmicas de composição e produção urbana e, ao mesmo tempo em que demandava uma intervenção administrativa radical através da denominada Reforma Urbana, evidenciava a falta de capital do Poder Público para o investimento mínimo na melhoria da infraestrutura urbana.

A principal e mais polêmica inovação da proposta do Plano Diretor de 1991, apresentado pela Prefeita Erundina referia-se à instituição do que hoje se entende por outorga onerosa do direito de construir, prevendo-se seu pagamento pelos

empreendedores sempre que o coeficiente de aproveitamento fosse superior ao coeficiente básico, equivalente a apenas uma vez a área do terreno. Essa possibilidade só existiria, ainda, nas chamadas macrozonas adensáveis (a proposta substituiu o zoneamento extremamente detalhado e subdividido de 1972 pelas macrozonas), por serem providas de infraestrutura (incluindo o centro expandido e o anel intermediário identificado em 1985).

Após enorme empenho do Poder Executivo no desenvolvimento desse Plano Diretor – protocolado na Câmara Municipal de Vereadores em agosto de 1991 – este não foi sequer votado pelo Poder Legislativo devido ao aparente desinteresse político, insinuado pelos dados obtidos em pesquisa, em que mudanças urbanas dessa natureza fossem feitas nesse momento histórico da cidade. Em tempo, enquanto essa inovadora proposta de Plano Diretor era concebida e debatida, o setor imobiliário, no que diz respeito à região central aqui recortada, continuou a se mostrar extremamente tímido em termos de lançamentos, frente ao grande número de empreendimentos imobiliários lançados em outras regiões da cidade (vide Gráfico 1).

Gráfico 1 - Unidades residenciais lançadas por ano no perímetro da OUC, em comparação com o restante do município de São Paulo.



Fonte: Dados EMBRAESP editados pelo autor, 2015

Nesse período, entre 1989 e 1992, foram realizados pelo setor imobiliário privado, na região central estudada neste trabalho, apenas três novos edifícios residenciais, sendo um deles com embasamento comercial (sem ocupação no momento desta pesquisa, 2016), apresentando, ao contrário daqueles realizados no período anterior, perfis bastante diferentes entre si, tanto em termos das metragens dos apartamentos como no aspecto de suas características arquitetônicas. Além de um hotel que se mantém em atividade precária até os dias de hoje, conforme visita técnica realizada no local pelo autor em dezembro de 2015.

4 OPERAÇÃO URBANA ANHANGABAÚ, ÊXITO OU ÊXODO

Após alguns meses da franca rejeição do Poder Legislativo ao modelo de organização desenvolvido e proposto pela equipe da gestão municipal vigente através da proposta do Plano Diretor-91, o Poder Executivo propôs, com fundamento nos instrumentos previstos e aprovados no Plano Diretor de 1988, a primeira operação urbana da cidade de São Paulo, denominada por “Operação Urbana Anhangabaú” (OUA). Esse instrumento, aprovado em 16 de setembro ainda do ano de 1991, tinha o intuito de regular um conjunto de parcerias entre o Poder Público e privado por meio de mecanismos de concessões sobre a legislação vigente, em prol do Poder Público obter recursos financeiros como contrapartida do setor privado para financiar reinvestimento na área determinada como de sua abrangência, incluindo a obtenção de recursos para a então julgada como principal obra dessa Operação Urbana, que era a remodelação do Vale do Anhangabaú.

Para o setor privado de produção imobiliária, em qualquer tempo, o interesse primário é obter o maior volume de área privativa possível dentro de áreas urbanizadas que, por isso, conseguem ter maior liquidez na comercialização dos mesmos. Essa é uma das diversas estratégias que esse mercado adota, mas, dentre elas é a mais racional pois “traduz na intensificação do aproveitamento do solo urbano em áreas de preços finais de mercado elevado” (SOMEKH, 2014, p. 163).

Do outro lado dessa realidade, a intenção do Setor Público era prestigiar os desenvolvedores de novos projetos nessa região central. Contudo, a leitura apurada dessa legislação, com medidas até então inéditas na cidade de São Paulo, revela algumas

dificuldades de operacionalização nos mecanismos: se o manuseio do Plano Diretor de 1988 já gerou debates em função das assimetrias de interesse entre os poderes que esse modelo poderia gerar, uma nova lei que permitiria o aumento do potencial construtivo de um determinado lote “aberto”, ou seja, “passível a qualquer modificação de Índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias (LEI MUNICIPAL Nº 11.090, 1991, Art. 2º, Parágrafo Único, Item I), essas janelas de interpretação que os marcos regulatórios insinuavam fomentava um clima de arbitrariedade na execução da lei.

A complexidade do alto risco financeiro de qualquer operação de investimento frente a uma decisão de definição urbana arbitrada pelo Poder Público revelou-se, na prática, determinante para a inviabilização dos empreendimentos imobiliários que poderiam se beneficiar da operação, considerando um cenário econômico nacional no qual a inflação permaneceu crescente, com preços subindo diariamente durante esse período, enquanto os valores dos imóveis estavam indexados ao dólar. Além da realização do *Boulevard* da Avenida São João, a OUA gerou pouquíssimos resultados práticos (ALVES, 2011).

O estudo da produção imobiliária nesse período indicou somente uma significativa e importante exceção: a construção a sede da atual “BM&F Bovespa” (4) à Rua Quinze de Novembro. Com o último lançamento ocorrido em junho de 1990, a região central recebeu da iniciativa privada somente dois outros projetos até o ano de 2000 (em dez anos corridos, vide Gráfico 1). O primeiro desses projetos foi lançado em junho de 1992 fora do perímetro de abrangência da OUA acima descrita. Trata-se de um pequeno projeto residencial na região da Bela Vista, mas incluído na área que seria abarcada pela Operação Urbana Centro quatro anos mais tarde. A lei da Operação Urbana Anhangabaú (OUA) expirou em 16 de setembro de 1994, três anos após sua aprovação, como fora previsto em seu conteúdo, e a região central ficou até meados de 1997 sem nenhuma operação urbana vigente, até a promulgação da Operação Urbana Centro. O segundo e último projeto do período destacado ocorreu três meses após o final da vigência da OUA em setembro de 1994, no interstício temporal entre o término dessa e a criação da Operação Urbana Centro. Esse projeto destaca-se pelo fato de ter sido aprovado como um *flat*, mas vendido e ocupado até

os dias de hoje como um residencial com serviços e um embasamento comercial para a Rua Marquês de Itu.

Além do contexto urbano e regulatório no qual esses dois projetos estão inseridos temporalmente, há um destaque significativo: o Plano Real e o controle da inflação nacional foram implementados entre esses dois lançamentos. Esse início do período de estabilidade econômica pode ser identificado a partir do momento em que, no primeiro empreendimento, o valor de lançamento realizado foi de US\$ 1.371,08/m² e, dois anos e cinco meses depois, o segundo empreendimento foi lançado a R\$ 1.268,96/m² - sendo o primeiro empreendimento lançado na região central da cidade de São Paulo após o Plano Real - a comparação monetária indica de maneira pouco complexa a paridade das moedas em "um para um" (5).

5 OPERAÇÃO URBANA CENTRO, A IDÉIA DE UM NOVO CENTRO

Ainda antes da encerrada a Operação Urbana Anhangabaú, o grupo coordenador dessa operação urbana, com aprovação da Comissão Normativa

de Legislação Urbanística (CNLU), possivelmente ao observar a incipiente movimentação do setor imobiliário privado no sentido de investir na região central, apresentou o Projeto de Lei da chamada Operação Urbana Centro (OUC) à Câmara Municipal de São Paulo em 24 de dezembro de 1993, já sob a gestão do prefeito Maluf (1993-1996).

Assim, após longo período de tramitação no legislativo municipal, a Operação Urbana Centro (OUC) foi promulgada em 6 de junho de 1997, mais de três anos depois, já sob a gestão de Pitta (1997-2000). Esse novo Decreto Municipal aprovado, ainda em vigência até a publicação desse artigo, foi inovador sob o aspecto da permissividade de áreas construídas e das possibilidades de usos oferecidas aos proprietários de imóveis e empreendedores.

Enquanto a legislação de zoneamento vigente nas demais regiões do município de São Paulo perseguia a restrição construtiva, até nas áreas com infraestrutura consolidada, essa Operação Urbana permitiu a utilização de até 12 (doze) vezes a área do terreno em área construída computável, se respeitadas algumas condições sobre o uso da edificação.

Imagem 1 - Região central com a localização de todos os empreendimentos desenvolvidos pela iniciativa privada de uso residencial, entre janeiro de 1985 e dezembro de 2006, seguindo numeração cronológica dos lançamentos realizados.



Fonte: Tamara Fajer e Louro e Silva, 2015

Na redação da referida Lei Municipal, em nenhum momento se explicita a relação que o Poder Público deveria ter com o capital dos empreendedores privados, em especial ao setor imobiliário, para a realização efetiva de todas as intenções de transformação idealizadas e propostas, exceto pelo item VII (LEI MUNICIPAL Nº 12.349, 1997, Capítulo I, Artigo 2º), quando visa incentivar o uso habitacional como solução para as oscilações da ocupação de espaço público que a região central apresenta até os dias de hoje em grande parte de seu território quando, durante os dias de semana, possui grande movimento em função do comércio, enquanto os mesmos espaços tornam-se ermos fora do horário comercial, abrindo caminho para atividades ilícitas de diversas naturezas.

O papel do setor imobiliário na formulação da OUC tornou-se quase satélite, deixando toda a responsabilidade pelas transformações urbanísticas na alçada do Poder Público, ainda que em um cenário permissivo em termos de potencial construtivo, sem contrapartidas definidas. Mesmo após a implementação da OUC em meados de 1997 (com perímetro de implantação demonstrado na Imagem 1), a região central da cidade de São Paulo receberia somente no ano de 2000 o primeiro investimento imobiliário do setor privado realizado desde dezembro de 1994 – configurando seis anos de produção estagnada do setor imobiliário privado nessa região. Esse primeiro empreendimento foi um hotel na Rua Araújo, construído atrás da fachada tombada de uma antiga garagem de bondes, lançado em março de 2000 e em plena atividade até o término desse trabalho, em 2016.

O empreendimento acima, denominado na época de sua inauguração como *Downtown SP – Mercure Hotel*, foi desenvolvido pela incorporadora Setin, cujo presidente Antônio Setin ⁽⁶⁾ concedeu entrevista exclusiva para essa pesquisa.

Setin relata nessa entrevista sobre a resistência de parceiros no desenvolvimento imobiliário de seus empreendimentos para investimentos na região central em tempo anterior ao lançamento do referido hotel.

Nessa região, somente em junho de 2002 foi lançado um empreendimento conforme o modelo de incorporação imobiliária mais usual em São Paulo. Esse foi o primeiro empreendimento dessa região denominado comercialmente como uma planta de apartamento do tipo “studio” (com espaço conjugado, como o das antigas quitinetes) e tendo, à

época de seu lançamento, grandes dificuldades em termos de liquidez, por se tratar de um projeto sem concorrência e, logo, com referências comerciais de valores em prédios antigos nessa região, com os quais não conseguia concorrer igualmente.

6 NOVOS PESOS E NOVAS MEDIDAS

Sobre a migração de sede de empresas da região central com destino às novas centralidades afirmadas sucessivamente no vetor Sudoeste da cidade de São Paulo, esse processo teve início na década de 1960 com as avenidas Paulista e Faria Lima, mas teve na década de 1980 o seu ápice, consolidando o processo de desvalorização do centro histórico, tanto do Centro Velho já desvalorizado desde os anos 1940 como do Centro Novo que teve seu apogeu entre aquela década e 1970, e descrito por Rolnik como uma “popularização do centro e seu abandono progressivo pelas elites” (ROLNIK, 2002, p. 46).

A crescente vacância de imóveis residenciais, indicada pelos dados levantados, agrava-se quando considerado que houveram rarefeitos novos lançamentos imobiliários residenciais no perímetro e adjacências dessa região. Mesmo com a consolidação da Associação Viva o Centro e a regulamentação da OUC, o interesse e a preocupação por intervenções qualitativas na região central tornaram-se prioritários, pois, na leitura do governo, tratava-se de um território urbano estratégico para o desenvolvimento econômico e social da cidade.

Essa nova pauta do Poder Público municipal serviu de justificativa para a solicitação oficial, para o aumento de sua capacidade de endividamento para com o Governo Federal, posto que a cidade já estava no limite de sua linha de crédito pública para investimentos internos. Nesse contexto, o Poder Público precisara de mais crédito para suprir a demanda de mais investimentos públicos para novo ajuste na infraestrutura urbana e social frente o iminente crescimento que se intencionava.

O limite de US\$ 100,4 milhões tratado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) deveria começar a ser parcialmente alocado através de um programa de intervenção no centro criado pela administração pública intitulado como “Reconstruir o Centro”.

Na década em que a pauta era como conduzir a requalificação do centro de São Paulo (em termos

qualitativos e quantitativos), o setor imobiliário permaneceu estático, aguardando intervenções práticas efetivas e, com isso, oportunidades de negócios coerentes e competitivos, em face do aquecimento imobiliário que começara a se estabilizar na cidade após maturidade do Plano Real. Se observarmos o volume de lançamentos de unidades da região central frente ao restante da cidade (Gráfico 1) identificaremos um incremento nesse total a partir do ano de 1993, quando a estabilidade financeira começou a ser tateada com a estratégia do Plano Real. Contudo, os lançamentos no centro histórico só teriam incremento real em 2007, quase quinze anos depois.

Antecipando a ênfase ao direito institucional à moradia e a prioridade concedida à habitação de interesse social, que seriam consagrados por meio do Estatuto da Cidade em julho de 2001 (LEI FEDERAL Nº 10.257, 2001), seis meses antes (em fevereiro) o Governo Federal criou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). O PAR foi criado com o intuito de operacionalizar um novo fundo gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF) com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para ser aplicado exclusivamente em crédito imobiliário para aquisição de imóveis para famílias de renda até R\$1.800,00 mensais.

A importância prática desse programa residia em ser o primeiro programa nacional pós estabilidade econômica para habitações determinadas como de baixa renda. A análise da referida Lei pondera alguns pontos críticos, mas que colaboram com operacionalização do programa (PAR). O principal é que o texto deixa claro, inclusive em seu título, que se trata de arrendamento com Opção de Compra, ou seja, enquadra-se numa aquisição do mutuário “em planta”, podendo ser comercializado antes do início da obra ou no decorrer da mesma, como o mercado imobiliário recorrentemente operou nesse país. E mais que isso: deflagra que a CEF deverá contar com o setor imobiliário privado para receber o apoio à produção da obra e, por fim, comercializar as unidades.

Com a possibilidade do setor imobiliário formal operar nesse segmento e à luz das limitações acima, o mercado iniciou estudos para entender como precisaria se ajustar para produzir nesse segmento que concentra o maior déficit habitacional do país e, considerando as soluções técnicas possíveis para unidades com metragens internas compactas e obras em curto prazo, por exemplo, e ainda em

face da dificuldade de encontrar, mesmo naquele período, áreas urbanas para esse segmento, o setor revisitou um conceito de intervenção pouco explorado em linhas gerais pelo incorporadores do país: o *retrofit* (7).

Na região central da cidade de São Paulo, pareceu coerente analisar investimentos para incorporações imobiliárias novas com base no retrofit quando se observa que:

- A) Não haviam naquele momento áreas urbanas disponíveis para aquisição por valores que viabilizavam esse modelo de incorporação com limite de renda e valor final de venda;
- B) Os edifícios existentes na região central estavam degradados e aptos a serem adquiridos por um valor patrimonial economicamente baixo e, mesmo inseridos em áreas desvalorizadas, ainda eram atraentes para o consumo pela faixa de renda à qual o PAR visava atender;
- C) Antigos edifícios com um único proprietário – o qual, no passado, vivia de renda – inteira ou majoritariamente desocupados pelo êxodo da região central ou, ainda, antigos hotéis, tornaram-se oportunidades para *retrofits* e revendas;
- D) O retrofit possui naturalmente uma curva temporal de execução de obra mais curta e dispensa o atendimento às então novas regras de zoneamento. Na prática, trata-se de um lançamento com padrões de ocupação antigos (sem recuos, por exemplo) e vendido no mercado atual.
- E) A exposição de caixa do projeto é menor e, logo, o risco do empreendedor imobiliário é proporcionalmente reduzido.

Então, após dez anos sem novos lançamentos imobiliários residenciais na região central de São Paulo, entre 2003 e 2006 ocorre uma tímida leva de 4 (quatro) projetos de *retrofits* nesse perímetro urbano. A análise dos dados levantados permite pontuar que esses quatro novos projetos respeitam rigorosamente os limites de metragem, programa mínimo das unidades, máximo de unidades por projeto e valor máximo de venda exigidos pela Lei de regulamentação do PAR.

Segundo os dados desta pesquisa, todos os incorporadores ou construtores registrados como responsáveis por esses projetos de *retrofit* são de pequeno porte e já não atuam mais no mercado imobiliário em tempo da publicação desse artigo. Nenhuma incorporadora de médio ou grande porte, mesmo ainda em atividade, participou desse movimento de *retrofits* na região central.

Isso deve-se a razões de natureza estratégica das grandes companhias que ponderam o fato de se tratar de um produto financeiro novo, inclusive para a Prefeitura, e decidiram aguardar agentes de menor porte “testá-lo” para entender a operacionalização e dificuldades desse novo modelo de negócio. Importantes ressaltar que outro motivo claro é que o Volume Geral de Vendas (VGV) das operações era muito baixo para essas grandes empresas.

Por fim, foi observado que todos os empreendimentos imobiliários desse período possuem térreos com usos comerciais ainda do projeto original de cada edifício. Contudo, até a data de término deste trabalho (2016), encontram-se vazios e fechados ou, ainda, abrigando comércios precários e informais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o início da democratização política no Brasil em meados de 1980, os administradores públicos constataram que o processo de urbanização já havia se estendido em função das demandas comerciais e de necessidade de moradia nas cidades, mas estavam longe de estar consolidado. Nesse contexto, a premissa foi intervir da regulação e controle da urbanização que estava por vir. Outro entrave prático para operacionalização desse controle urbano fora os recursos limitados dos caixas públicos, posto o alto custo de manutenção do regime anterior.

Na realidade da cidade de São Paulo, como é pontuado nesse artigo, havia um gravame significativo que era a política pública de pulverizar a criação de novos centros urbanos fomentados em conjunto pela iniciativa privada e o Poder Público, aumentando o índice de complexidade para solução do processo de expansão urbana. Isto posto, ressalta-se que, desde o Plano Diretor de 1985, o Poder Público estuda e ensaia mecanismos de direcionar os gastos de investimento com infraestrutura para a iniciativa privada, em especial

o setor imobiliário que é um dos principais responsáveis pela expansão urbana formal.

Com o passar dos anos, a crise infraestrutural somada ao início de um debate urbano sobre princípios democráticos fomentou o interesse público na revitalização de áreas que continham infraestrutura urbana, identidade cultural com a cidade e já estava, em termos de área construída, densidade próxima da consolidada.

A Operação Urbana Anhangabaú, primeira tentativa factual de convergir esses interesses, transformou a estratégia de êxito em êxodo de sua densidade habitacional para outras regiões, posto não ter refletido em seu texto e operação as necessidades mínimas aceitáveis de mitigação de risco imobiliário, condição *sine qua non* para a vinda do capital do setor privado.

Anos depois, a Operação Urbana Centro teria texto e condições primariamente atraentes para a mobilização de capital do setor privado, contudo a criação de outras Operações Urbanas em outras regiões da cidade através dos anos modificou a tônica prioritária do setor imobiliário, permanecendo insipiente sua utilização durante quase uma década, segundo pesquisa de novos lançamentos imobiliários residenciais que norteou a comprovação estatística dos fatos aqui apresentados.

Por fim, esse artigo procura delinear, usando esse curto, mas fundamental período de urbanização na cidade de São Paulo, o desalinho prático de interesses e, em alguns momentos, o desinteresse político e administrativo pelo capital financeiro da iniciativa privada para o bem comum e público da cidade.

O principal desafio do Poder Público nos próximos anos será se posicionar com respeito às necessidades do capital privado, de modo a utilizar sua função de regulador social e econômico para fomentar o desenvolvimento da cidade e de modo a utilizá-lo para a construção de um bem comum.

8 REFERÊNCIAS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

LEI FEDERAL Nº 10.257, de 10 de julho 2001. Que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

LEI MUNICIPAL Nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, e dá outras providências. (Alterada).

LEI MUNICIPAL Nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e - formas para sua implantação, e dá outras providências.

LEI MUNICIPAL Nº 12.349, de 6 de junho de 1997. Que regulamenta a Operação Urbana Centro, estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências.

ALVES, Glória da Anunciação. "A requalificação do centro de São Paulo". *Estudos Avançados*. São Paulo, Janeiro/Abril 2011. Vol. 25, nº 71.

ANTONUCCI, Denise. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. In: CAMPOS, Candido Malta & SOMEKH, Nádia; (orgs.) *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

CAMPOS, Candido Malta. *Os Rumos da Cidade*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002.

CAMPOS, Candido Malta & SOMEKH, Nádia; (orgs.) *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Mackpesquisa, 2002

CINTRA, Marcos Antônio Macedo & CÔRREA, Renata Silveira. O complexo financeiro: um caso de concentração no município e relativo esvaziamento no centro? In: SOMEKH, Nádia & COMIN, Álvaro A. (orgs.) *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: EMURB, 2004.

FRÚGOLI JR., Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez: Universidade de São Paulo, 2000.

ROLNIK, Raquel. *São Paulo*. São Paulo: Publifolha, 2002.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. *Anhangabaú: História e Urbanismo*. São Paulo: SENAC, 2004.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*. São Paulo: Editora Mackenzie, Romano Guerra Editora, 2014.

VILLAÇA, Flávio. Elites, desigualdades e poder municipal. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lúcia Helena & SACCHETTA, Vladimir (orgs.) *São Paulo metrópole em trânsito. Percursos urbanos e culturais*. São Paulo: SENAC São Paulo, 2004.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Nobel, 2012.

NOTAS

(1) Conforme: José Geraldo Simões Junior em *Anhangabaú: História e Urbanismo*, 2004.

(2) Nesse estudo, todos os valores analisados entre 1985 e 1993 foram convertidos em Dólar (US\$) para facilitar a análise comparativa de diferenças moedas. E todos os preços indicados não abarcam o impacto da inflação após cada lançamento com o intuito de que, através de uma análise financeira estática, observe-se a real valorização nominal do custo do imóvel residencial desenvolvido pela iniciativa privada.

(3) A proposta foi priorizada pelo então Secretário do Planejamento e economista Paul Singer, além da ativa contribuição de Raquel Rolnik, coordenando os trabalhos como Diretora de Planejamento Urbano (ANTONUCCI in CAMPOS & SOMEKH, 2002, p. 162) da SEMPLA. Torna-se importante ressaltar ainda que, além do enorme esforço de toda a equipe do governo para conceber um documento que fosse exemplo de um exercício democrático rigoroso, passando por liturgias obrigatórias de debates públicos, participação social, grupos de trabalhos internos de atendimento e estudo dentro da própria SEMPLA, do Partido dos Trabalhadores, da Universidade, etc.; esse documento foi executado em um momento de franca crise econômica no Brasil.

(4) O Edifício da BOVESPA não contempla os dados apresentados pois trata-se de uma reforma de monousuário, sem a realização de incorporação imobiliária propriamente dita, para divisão da propriedade em frações ideais.

(5) Período econômico onde a variação cambial entre o Dólar e o Real orbitava em R\$ 1,00 = US\$ 1,00.

(6) Presidente da Setin Incorporadora, que lançou entre os anos 2000 e 2014, 930 unidades habitacionais na região central, com mais 1.000 unidades previstas para lançar até o final de 2016.

(7) No contexto da pesquisa e desse artigo científico, denomina-se com *retrofit* a reabilitação física de um imóvel existente através de reforma civil, com o intuito destinar a ele um novo uso de ocupação ou, ainda, uma nova ocupação a um uso previamente existente.

NOTA DO EDITOR (*) O conteúdo do artigo e as imagens nele publicadas são de responsabilidade do(s) autor(es).