



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

Textos para Discussão

série

Economia de Empresas

nº 79

outubro 1999

**Três Casos de Apropriação
de Renda do Solo Urbano na Cidade
de São Paulo Através de Operações
Urbanas e Interligadas
Água Branca - Matarazzo
West - Plaza
Play - Center**

Paulo Sandroni



Escola de Administração de
Empresas de São Paulo

Três Casos de Apropriação de Renda do
Solo Urbano na Cidade de São Paulo
Através de Operações Urbanas e
Interligadas

Água Branca - Matarazzo
West - Plaza
Play - Center.

Paulo Sandroni

Resumo

As Operações Urbanas e Interligadas são mecanismos válidos para a captura de renda por parte do poder público decorrente da valorização de terrenos urbanos.

Os três casos apresentados são exemplos da utilização deste mecanismo pela Prefeitura do Município de São Paulo durante os últimos dez anos.

A Operação Urbana Água Branca além de ter proporcionado cerca de 19 milhões de dólares em obras de infra-estrutura em seu perímetro, permitiu uma nova configuração urbanística na região incorporando à dinâmica da cidade uma área anteriormente esquecida e desvalorizada.

A Operação Interligada West-Plaza proporcionou recursos extra orçamentários para a construção de 810 habitações de interesse social beneficiando cerca de 4000 favelados, além de transformar uma rua antes destinada à circulação de automóveis numa rua de pedestres (calçadão).

Finalmente, embora o caso do Play-Center não possa ser classificado como uma Operação urbana ou Interligada, a dinâmica de sua negociação se aproximou bastante dos elementos desta última, proporcionando renda para a Prefeitura, e possibilidades de lazer para crianças pobres das escolas municipais.

O Projeto Água Branca e o Memorial Office Building

O caso a ser estudado refere-se aos empreendimentos localizados dentro do perímetro da **Operação Urbana**¹ **Água Branca**.

A área foi identificada pelo governo municipal, a partir de 1989, como sendo razoavelmente dotada de infra-estrutura mas com índices de ocupação muito baixos e desenvolvimento de atividades com baixo valor agregado.

Com anterioridade a Construtora Ricci havia adquirido um terreno de cerca de **94 mil m2** antes pertencente às Industrias Matarazzo que entregara o mesmo ao Banco do Brasil para o pagamento de dívidas com o referido Banco. Ou melhor, o terreno foi adquirido no final dos anos 80 quando a região estava começando a receber novos investimentos institucionais (**Memorial da América Latina**), governamentais (serviços de transporte **terminal Barra Funda**) e privados (**Shopping Center West Plaza**) mas ainda não acusava valorização de seus terrenos.

Uma coisa no entanto era clara: o futuro assinalava uma inevitável mudança de uso na região: de industrial (Industrias Matarazzo), de pequenos negócios e serviços, e residencial de baixa densidade, para usos institucionais, serviços de primeira linha e residencial de média e alta densidade. Além desta área de 94 mil m2 o empreendedor adquiriu uma outra de pouco mais de 4 mil m2 na continuidade desta, mas separada pelo viaduto Antártica. Este terreno menor estava localizado numa Z4 e o maior numa Z2.

A Estratégia do Empreendedor

O objetivo final do empreendedor era construir no terreno de 94 mil m2 edifícios de serviços de alta qualidade como **Hotéis cinco estrelas, Shopping Centers, Edifícios de Escritórios**, equipamentos de lazer dentro da concepção de um Distrito de Negócios.

Mas, no início dos anos 90 a nova vocação desta imensa área não havia ainda se consolidado; o movimento de edificações desta natureza se dirigiam ao contrário para outras áreas da cidade no sentido da **Av. Paulista, Jardins, Faria Lima e Marginal Pinheiros**.

Tratava-se de ir contra a corrente e atrair com incentivos grandes investidores para a região.

¹ As Operações Urbanas foram previstas pela Constituição de 1988 e aprovadas pela Lei orgânica do município de São Paulo a partir de 1990. A Prefeitura delimita uma área permitindo que em seu interior os proprietários de terrenos obtenham o direito de ir mais além do que está permitido pela lei de zoneamento (principalmente no que se refere à taxa de ocupação e aos coeficientes de aproveitamento). Em troca os proprietários deverão pagar uma porcentagem da resultante valorização em termos de obras públicas (ruas, calçadas, túneis, passarelas etc.) realizadas no interior do perímetro da Operação Urbana.

O empreendedor desenvolveu então sua estratégia em duas frentes:

- a) No terreno de 4 mil m² lançou um empreendimento através de Fundos de Pensão oferecendo um edifício de escritórios de alto padrão, o **Memorial Office Building** a preços e condições bastante vantajosas para os compradores; e,
- b) Propôs ao governo municipal uma Operação Urbana em seu terreno maior dentro do perímetro da **Operação Urbana Água Branca**. (aceita em 31/7/96).

O primeiro empreendimento (a **"isca"**) foi concluído financeiramente em dezembro de 1997 e o edifício já está (março 1999) em fase final de acabamento. Na área maior de 94.265,12 m² foi proposta uma Operação Urbana. Na verdade a área foi reduzida para 73.795,40 m², pois uma parte teve que ser destinada aos seguintes fins;

- a) Áreas verdes: 14.236,64 m² ;
- b) Área Institucional 4.872,70 m², e,
- c) Área dos imóveis tombados ao Patrimônio Histórico 1.505,68 m² (chaminés da fábrica e casa do eletricitista).

Esta área remanescente de 73.795,40 m² foi dividida em **13 lotes** para os quais foram solicitados os seguintes benefícios:

- 1) Categoria de uso não habitacional;
- 2) Acréscimo do coeficiente de aproveitamento de 1 para 4 vezes a área do terreno, e,
- 3) Acréscimo da taxa de ocupação de 50% para 70% variável para cada lote.

O aumento do coeficiente de aproveitamento significou a possibilidade de edificar nos 13 lotes uma área total de 295.181,54 compostos da área permitida originalmente (uma vez a área do terreno remanescente de 73.795,40 m²) mais 221.386,14 m² adicionais.

A contrapartida a ser paga pelo empreendedor em função da valorização de seu terreno alcançou à época (dez 1996) R\$ 18.832.881,25 (ou cerca de US\$ 18.500.000,00) calculados da seguinte forma:

$$C = 0.6 \times (VT2 - VT1) \times AT$$

Onde ,

C - Contrapartida mínima

0.6 - o estabelecido como mínimo de contrapartida (60% da valorização de um terreno) pelo Inciso II do artigo 17 da Lei 11.774/95 (que estabeleceu a Operação Urbana Água Branca)

VT 1 - Valor original de mercado do metro quadrado do terreno;

VT2 - Valor do metro quadrado do terreno depois da concessão do benefício;

AT - Área do terreno objeto da proposta.

Os laudos de avaliação do terreno antes e depois do benefício consideraram uma valorização média na área remanescente de R\$ 425,34 o m², ou melhor, a diferença entre VT2 e VT1 alcançou esta quantia que multiplicada pela área do terreno e calculados 60% deste valor chega-se ao montante da contrapartida a ser paga em obras pelo interessado.

Estas obras, no perímetro da Operação Urbana são as seguintes :

- 1) **Construção de Via Nova** - prolongamento da Av. Mário de Andrade até a Av. Santa Marina: extensão 1.600 m , largura 25 m. custo estimado US\$ 2.900.000,00.
- 2) Construção de **passagem subterrânea interligando a Av. Santa Marina**: extensão 300 m. , largura 18 m, custo estimado US\$ 13.000.000,00;
- 3) Ligação entre a Av. Francisco Matarazzo e rua Tagipuru: extensão 120 m., largura 30 m, custo estimado (abertura de via e desapropriação) US\$ 1.250.000,00;
- 4) Melhorias ao longo da Av. Francisco Matarazzo; reconfiguração do viário interligando a Via Nova à Av. Mário de Andrade; alargamento das pistas de rolamento e construção de baias para parada de ônibus; implantação de um conjunto de semáforos junto à Praça Conde Francisco Matarazzo; reconfiguração geométrica do cruzamento da Av. Francisco Matarazzo com a Av. Pompéia.

Em troca destes benefícios o empreendedor obteve as seguintes vantagens:

- 1) O Coeficiente de Aproveitamento passa de 1 para 4
- 2) A área computável de construção passa a ser 295.181,54 m²
- 3) A área adicional de construção a ser descontada do estoque da Operação Urbana será equivalente a $295.181,54 - 73.795,40 \text{ m}^2 = 221.386,14 \text{ m}^2$
- 4) A área de projeção horizontal será: 36.864,06 m²
- 5) A Taxa de Ocupação passa de 50% para 62% (calculada sobre a área remanescente dos lotes)
- 6) Área permeável - 9.547,65 m²
- 7) Taxa de permeabilidade: 15,9% (calculada sobre a área remanescente dos lotes)
- 8) Vagas para estacionamento de veículos = 7.182 (1 vaga para cada 41m² de área construída)

Área total de garagens 143.168,23 m² Área total construída 295.181,54 m²+ 143.168,23 m² = 438.349,77 m² .

Caso do West-Plaza

A Operação Interligada ¹ **West-Plaza** foi uma das maiores realizadas pela Prefeitura de São Paulo no início dos anos 90 tanto pela contrapartida em **Habitções de Interesse Social** (810 HIS), ou o equivalente a 9,6 milhões de dólares, como também em termos de concessões relacionadas aos coeficientes de aproveitamento e às taxas de ocupação.

O objeto desta Operação Interligada compreendia **três quadras vizinhas**. Uma delas (**o bloco B,**) no cruzamento das avenidas Francisco Matarazzo e Antártica em logradouro denominado Praça Souza Aranha. Nesta quadra estava instalada a empresa Sabrico (construída anteriormente aos dispositivos urbanísticos que limitavam o coeficiente de aproveitamento e as taxas de ocupação) que seria demolida e passaria a ser considerada como terreno vago.

Na segunda quadra (**o bloco A,**) estava instalada a Sears - Água Branca, tendo por limites a avenida Antártica e ruas Engenheiro Stevenson, Barão de Teffé e Embaixador Leão Veloso. A estrutura construída seria aproveitada, depois de ampliada e reformada. A terceira quadra (**bloco C,**) tem por limites a Av. Francisco Matarazzo e as ruas Eng. Stevenson, Mário Sette e Teixeira de Souza. Esta área estava vaga e servia de estacionamento para a Sears.

As três quadras estavam situadas numa Z2. Isto é, era uma zona residencial embora admitindo outros usos como comércio e serviços, inclusive Shopping-Centers, mas com um coeficiente de aproveitamento não superior a 2 (dois). Mas a avenida Francisco Matarazzo é um corredor de uso especial Z8-CR4, o que significa um coeficiente de aproveitamento de apenas 1 (um) e obriga o acesso de veículos por vias adjacentes pelo menos a vinte metros do corredor. A proposta era a utilização das três quadras para a construção de um Shopping Center (West-Plaza) o que era permitido na zona, embora com um coeficiente de aproveitamento superior a 1 e uma taxa de ocupação também superior à permitida pelo zoneamento que era igual a 50%. As edificações a serem feitas nos blocos B e C ocorreriam em terrenos vagos, sendo consideradas portanto como obras novas.

Ao contrário, a edificação do Bloco A seria considerada ampliação de construção existente uma vez que o edifício da antiga Sears seria aproveitado em sua estrutura. O projeto solicitava alterações em três pontos:

a) Ampliação do coeficiente de aproveitamento; b) Aumento da taxa de Ocupação; c) Liberação dos recuos do bloco A. É interessante assinalar que no pedido inicial de Operação Interligada não se fazia nenhuma referência às passarelas (vide fotos 2 e 3) que vieram a ser construídas posteriormente e que passaram a ter um papel tão importante na obra em seu conjunto como veremos em seguida. Em síntese e em termos quantitativos as solicitações originais foram as seguintes:

¹ Uma operação interligada permite ao proprietário de um terreno direitos de construir além dos limites fixados pela lei de zoneamento, desde que uma porcentagem da valorização do seu terreno seja paga ao governo local em termos de Habitções de Interesse Social.

| | Quadra A | Quadra B | Quadra C | Total |
|--|---|---------------------|---------------------------------------|-----------|
| Área do Terreno m2 | 7.227,00 | 6.622,80 | 5.011,20 | 18.861,00 |
| Coeficiente de Aproveitamento, para usos em geral | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Coef. Aprov. Existente | 2,67 | - | - | - |
| Coef. Aprov. Solicitado | 3,50 | 3,00 | 2,50 | 2,50 |
| Área Construída Existente | 19.296,09 | não considerada | - | 19.296,09 |
| Permitida para o uso Previsto | 7.227,00 | 6.622,80 | 5.011,20 | 18.861,00 |
| Solicitada | 25.294,50 | 19.868,40 | 12.528,00 | 57.690,00 |
| Área Construída Adicional | | | | |
| Sobre o permitido | 18.067,50 | 13.245,60 | 7.516,80 | 38.829,90 |
| Sobre o existente | 5.998,40 | - | - | - |
| Taxa de ocupação | | | | |
| Permitida | 50% | 50% | 50% | 50% |
| Existente | 70% | -- | -- | -- |
| Solicitada | 90% | 80% | 80% | 88% |
| Recuos Solicitados | Liberação dos recuos inclusive na área a ser ampliada | Atende a legislação | Atende a legislação | |
| Número de pavimentos | | | | |
| Comerciais | 3 | 4 | 3 | 10 |
| Número de Pavimentos de Estacionamento | 4 pavimentos superiores | 2 subsolos | 2 em subsolos 2 pavimentos superiores | |
| | | | | |

As três quadras se localizam em área que o Plano Diretor (1988) denominava consolidada e para a qual pretendia "orientar e intensificar o adensamento e a diversificação do uso do solo, de forma a otimizar a utilização dos equipamentos e infra-estrutura instalados," bem como o de "privilegiar a instalação de atividades comerciais e de serviços de caráter metropolitano regional"... e "aumentar os espaços livres no interior dos lotes, assegurando,

em casos especiais, a circulação pública de pedestres bem como facilitar a instalação física de forma concentrada de atividades de comércio e serviços da mesma natureza".

Foi feita uma análise para 13 quadras vizinhas, por meio de dados cadastrais disponíveis e de vistoria na vizinhança. Verificou-se tratar-se de área urbana perfeitamente consolidada. Em todas as quadras vizinhas os lotes estavam praticamente ocupados com construções. A menos ocupada tinha 88% de sua área em terrenos já edificadas.

Contudo tratava-se de uma área em processo de rápida transformação, não apenas de verticalização, mas também de predominância de uso. Nas treze quadras analisadas, o coeficiente de aproveitamento em geral estava em torno de 1 (um) embora em uma ou outra o coeficiente fosse superior alcançando em alguns casos 3,55. Havia no entanto grande diversidade de usos, predominando o residencial de padrão médio horizontal e vertical. Em uma das quadras o uso residencial vertical chegava a alcançar 7,68 de Coeficiente de Aproveitamento.

Na época, o terminal intermodal de transportes Barra Funda ainda não havia sido concluído, mas na medida em que se encontrava a um pouco mais de 500 metros dos terrenos do projeto, iria acelerar a transformação da área, proporcionando um serviço importante para os funcionários das empresas que ali viessem a se instalar. A construção do terminal implicou na construção de uma via paralela à Av. Francisco Matarazzo (20 m de caixa) fazendo a ligação entre a Avenida Pompéia - e o terminal metro-ferro-rodoviário da Barra Funda. A proposta apresentava dois problemas centrais:

- a) O impacto do projeto no trânsito e,
- b) O impacto visual que uma massa arquitetônica sem recuos das dimensões da que seria edificada na quadra A provocaria.

O projeto foi aceito do ponto de vista urbanístico desde que fossem observadas as seguintes condições:

- a) Implantação de uma área exclusiva de pedestres (**calçadão**) na **rua Eng. Stevenson**;
- b) Implantação de **passarela de pedestres** sobre a Avenida Antártica;
- c) No mínimo 1800 vagas de estacionamento;
- d) Na Praça Souza Aranha abrir a faixa carroçável de acesso de veículos ao Bloco B e de ligação entre a Avenida Francisco Matarazzo e Avenida Antártica;

Na rua Barão de Teffé,

- e) Recuar a edificação pelo menos 5,5 metros do alinhamento;
- f) Ampliar em 5 m a largura da faixa carroçável existente;
- g) Implantar o passeio ampliado de 1,5 para 2 m;

Na rua Mário Sette

- h) Recuar a edificação pelo menos 5,5 m do alinhamento;
- i) ampliar em 5 m a largura da faixa carroçável existente ;
- j) implantar o passeio ampliado de 1,5 para 2 m.

Na confluência das ruas Embaixador Leão Veloso e Teixeira de Souza criar um espaço urbano com forma e característica de "praça" mediante tratamento harmonioso das elevações dos três blocos que delimitarão este espaço.

Observância dos recuos mínimos propostos para os blocos B e C de 6 metros para as avenidas Francisco Matarazzo, Antártica e Rua Teixeira de Souza e de 4 metros para a Praça Souza Aranha e rua Eng. Stevenson, e tratamento paisagístico com destaque para os elementos arbóreos em todos os recuos incorporados aos logradouros.

Estas condições eram exigidas para que os benefícios solicitados fossem atendidos.

Em síntese, o que se solicitava era:

Elevação dos coeficientes de aproveitamento

- a) de 2,67 para 3,5 no Bloco A
- b) de 1 para 3 no Bloco B
- c) de 1 para 2,5 no Bloco C

Elevação da taxa de ocupação:

- a) de 50% para 73% nos Blocos B e C
- b) de 70% para 90% no Bloco A
- c) de 50% para 79,5% nos três blocos (média)

Liberação dos recuos exigidos pela legislação para as partes novas a serem construídas no Bloco A;

Redução da distância de 20 metros do alinhamento da avenida Francisco Matarazzo para a entrada de veículos no Bloco C na rua Mário Sette.

A proposta foi aprovada do ponto de vista urbanístico embora não o tenha sido por unanimidade entre os técnicos da Prefeitura. De qualquer forma o projeto foi encaminhado à CNLU (Comissão Normativa de Legislação Urbanística) para aprovação final com duas ressalvas:

- a) chamava-se a atenção para a taxa de ocupação nas quadras B e C uma vez que ela ultrapassava em 3% o recomendado pelos técnicos da Prefeitura para a região para uma exploração comercial; e,
- b) a elevação da taxa de ocupação no bloco A de 70% para 90%.

A proposta foi aprovada pela CNLU em 11/08/88 com uma **contrapartida** econômica em valores correspondentes a 475 HIS (**habitações de interesse social**) na época avaliadas entre 10 e 12 mil dólares cada, valor este estimado pelo método do terreno virtual ².

² O método do terreno virtual parte do princípio de que o proprietário do terreno a ser beneficiado teria a possibilidade de adquirir um terreno vizinho ao seu com uma área suficiente para que pudesse ampliar a área

A Questão das **Passarelas**

Como foi mencionado anteriormente a proposta original não incluía as passarelas ligando os três blocos. Cerca de três meses depois de aprovada a Operação Interligada West Plaza - em 24 de novembro de 1988 - os autores do projeto solicitaram permissão de uso da Prefeitura para a utilização do espaço aéreo da rua Eng. Stevenson para a construção de passarelas de segurança ligando os três blocos de edifícios.

A autorização foi concedida no dia seguinte pelo então Prefeito Jânio Quadros . Ao mesmo tempo através de Portaria o Prefeito criava uma comissão de sindicância para apurar irregularidades, mas alguns dias depois ele a cancelou. O fato desta permissão de uso do espaço aéreo ter sido concedida sem título oneroso deu lugar a reabertura do processo (no que se refere às passarelas) já durante o governo seguinte que teve início em 1 de janeiro de 1989 da Prefeita Luiza Erundina.

O processo foi reexaminado e aplicou-se ao pedido de utilização do espaço aéreo critérios semelhantes aos utilizados para o cálculo do terreno virtual. O reexame da questão permitiu concluir que a contrapartida decidida pela CNLU era relativamente pequena em função dos benefícios concedidos. Mas a decisão já havia sido tomada não havendo condições legais para revogá-la.

Mas a questão das passarelas permitia não apenas recuperar contrapartidas (rendas) não apropriadas durante o processo já concluído como também calcular a valorização extra que estas trariam para os terrenos considerados. A análise partiu do pressuposto de que não se tratava de um simples mecanismo de segurança mas de um dispositivo essencial para a natureza da edificação: tornariam três blocos de edifícios separados por ruas num só continuum, como se se tratasse apenas de uma edificação.

As passarelas evitariam evidentemente que um cliente que estivesse no terceiro andar de um dos blocos e quisesse ir ao segundo de outro bloco tivesse que descer três andares e subir dois: bastaria descer um e através da passarela dirigir-se ao bloco seguinte. Mas a reunificação dos três blocos via passarelas, utilizaria um espaço aéreo pertencente ao poder público. O problema do cálculo da nova contrapartida tinha portanto dois aspectos:

- a) a valorização do "novo" terreno fruto da junção dos três blocos antes separados pela rua Eng. Stevenson, e,
- b) a utilização de um espaço aéreo que não pertencia aos donos do futuro Shopping Center.

Como o projeto havia sido aprovado em agosto de 1988, sete meses depois, isto é, em março de 1989 as obras já se encontravam bastante avançadas. É muito provável inclusive que no momento do pedido de permissão para a construção das passarelas ainda no final de

construída de seu empreendimento até o limite desejado. O valor do benefício (VB) seria então calculado multiplicando-se a área adicional (Aa) a ser obtida, pelo preço de mercado do metro quadrado do terreno (VT) de acordo com a legislação em vigor, e multiplicando-se em seguida por um fator (K) correspondente a uma porcentagem desta valorização (por decreto municipal esta porcentagem K não poderia ser inferior a 50%).

1988 boa parte das lojas do Shopping Center já houvessem sido comercializadas. Uma negativa de autorização do poder público para construí-las poderia causar enormes prejuízos aos empreendedores. O poder de barganha destes havia se enfraquecido consideravelmente.

Apesar disso a proposta inicial de contrapartida pelo uso do espaço aéreo de áreas públicas - por um período de 99 anos - foi de apenas 20 Habitações de Interesse Social o que equivaleria a cerca 240 mil dólares. O cálculo do valor do espaço aéreo a ser ocupado pelas passarelas foi realizado pela Prefeitura como se existissem três terrenos (Blocos) vazios separados e que passariam a ser interligados formando um bloco único. Ou melhor não foram computados apenas os metros quadrados de área efetivamente ocupados pelas passarelas, mas também a diferença de valor entre um terreno de 18.000 m² (que não necessita ser desmembrado) e de três terrenos separados de 6.000 m² cada um. E, o período de permissão foi reduzido de 99 para 37 anos. Desta forma, o empreendedor passou de uma situação onde seu empreendimento seria bastante valorizado sem pagar contrapartida expressiva, para uma situação na qual a administração pública encontrava-se em condições de cobrar muito mais do que o benefício trazido pela construção das passarelas.

E foi o que de fato aconteceu. Depois de várias reuniões de negociação, de um lado o empreendedor desejando oferecer uma contrapartida inicial das já mencionadas 20 His e de outro a administração partindo de um patamar inicial de 500 His, chegou-se a um número final de 335 His ou o equivalente a cerca de 4 milhões de dólares.

O valor obtido como contrapartida embora baseado em cálculos de valorização dos terrenos (unificação dos três blocos) e área das passarelas, teve origem fundamentalmente no processo de negociação no qual uma das partes se encontrava numa situação enfraquecida.

A estratégia dos proprietários do futuro Shopping Center era a seguinte: propor a operação sem as passarelas, obter a aprovação do projeto e posteriormente utilizar a condescendência do governo municipal para a construção das passarelas sem nada pagar por elas, alegando motivos de segurança.

O resultado das eleições de 1988 no entanto impediu que tal manobra se concretizasse pois a nova equipe que assumiu considerou que:

- a) A contrapartida inicial de 475 His pelos benefícios solicitados havia sido relativamente pequena (no entanto, não havia mais como voltar atrás pois a decisão a respeito já havia sido tomada pelo CNLU) e,
- b) A construção das passarelas valorizava significativamente o imóvel pois as mesmas não seriam utilizadas apenas em caso de sinistro (incêndio p. ex.) mas constantemente pela clientela para passar de um bloco para outro como acontece atualmente. Além disso a rua Eng. Stevenson sobre a qual as passarelas foram construídas deixaria de ser uma via carroçável para transformar-se num calçadão (via de pedestres). Isto valorizava adicionalmente o empreendimento, pois embora permanecesse "pública", a rua Eng. Stevenson se transformaria na prática numa rua "interna" ao Shopping Center. A análise feita pelos técnicos do governo mostrava que esta via era muito pouco utilizada para a passagem de carros e o trânsito nada sofreria se a mesma fosse transformada em

calçada; mesmo porque, permitir a circulação de automóveis poderia representar um risco à segurança dos usuários do empreendimento, desvalorizando-o.

A estratégia utilizada pela administração municipal foi utilizar esta fragilidade do proponente da Operação Interligada para que a contrapartida final (de quase 10 milhões de dólares) correspondesse aos benefícios totais concedidos.

Os recursos obtidos foram transformados na construção de **casas populares (His)** para favelados que se encontravam morando em áreas de elevado risco, em região periférica da cidade, e o Shopping Center West- Plaza foi inaugurado no início de 1991.

O Caso Play-Center

O **Play-Center** é o maior parque de diversões da cidade de São Paulo. Fundado nos anos 60 em terrenos originados na retificação do rio Tietê durante a década anterior o parque de diversões foi ocupando áreas sucessivas até alcançar os cerca de 115.000 m² que possui hoje. A negociação que se estabeleceu entre o Play-Center e a Prefeitura de São Paulo em 1989 e que deu lugar a um contrato de locação de áreas pertencentes ao poder público deveu-se ao seguinte: a área de terrenos criados em função da retificação do rio Tietê somou-se a áreas já existentes de terrenos pertencentes a particulares.

As áreas obtidas pela retificação foram entregues a particulares a título de indenização pois estes deveriam ser compensados por áreas de sua propriedade que passaram a ser ocupadas pelo novo trajeto do rio.

Estas áreas criadas foram objeto de um loteamento com ruas e calçadas que no entanto jamais foram concretizadas. Antes que isso ocorresse o Play-Center propôs aos proprietários o aluguel de grande parte da área para a instalação do parque de diversões.

Ao ocupar esta área de forma continua o Play-Center acabou instalando seus equipamentos (jogos e brinquedos) sobre áreas públicas, isto é, aquelas que seriam destinadas às ruas e calçadas dos loteamentos.

Não houve um pedido prévio de autorização para a ocupação destas áreas públicas. Além disso, a área ocupada era (e continua sendo) cortada por um **córrego** que deságua no rio Tietê, e como o parque de diversões ocupa ambos os lados do córrego construiu pontes para que os usuários do parque pudessem passar de um lado para o outro.

Posteriormente alguns dos equipamentos do parque foram instalados sobre as **pontes**, outros como o **teleférico** cruzaram o córrego com seus fios aéreos, ou mesmo invadiram o espaço aéreo em função de seu peculiar formato, como é o caso do **“looping”**.

A ocupação destas áreas públicas adicionais também ocorreu sem qualquer autorização formal. Nas administrações anteriores à que se iniciou em 1989, o Play-Center buscou legalizar sua situação pois em várias ocasiões a Prefeitura iniciou um processo de reintegração de posse das áreas irregularmente ocupadas. Embora estes processos não alcançassem seu termino (o que poderia significar o fechamento do parque) o Play-Center permanecia em situação irregular.

Aparentemente não havia forma jurídica ou administrativa para regularizar a situação, uma vez que o Play-Center estava ocupando com construções de vulto (embora não permanentes) áreas destinadas a ruas e calçadas de um loteamento, e o espaço aéreo de um córrego e suas margens.

A ação mais imediata da prefeitura era lançar multas, e ameaçar com o fechamento do parque, pois este não poderia desocupar apenas as áreas públicas: para fazê-lo teria que desmontar todo o parque. Ou seja, a desocupação apenas das áreas públicas inviabilizaria o funcionamento do parque.

Por outro lado, havia o problema social e político envolvendo o fechamento de um centro de lazer que já havia se transformado num ponto de referência da cidade, uma espécie de Disneylandia ao alcance de uma classe média empobrecida. Se a Prefeitura fosse obrigada a fechar o parque de diversões ficaria com o ônus de ter eliminado uma das áreas de recreação mais importantes da cidade. Mas se deixasse o parque funcionando de forma irregular poderia também sofrer um desgaste futuro, acusada de omissão ou mesmo de que seus agentes estivessem recebendo propinas para perpetuar o acobertamento da irregularidade. Do ponto de vista do empresário o fechamento do parque seria evidentemente a pior solução. Mas permanecer na irregularidade trazia dois inconvenientes:

- a) Colocava a empresa à mercê de funcionários corruptos e extorsionistas o que sempre significava um custo, e,
- b) Praticamente bloqueava a incorporação do progresso técnico na forma de instalação de brinquedos e jogos novos o que é vital para uma atividade semelhante em função da concorrência, e da insegurança e instabilidade de instalar elementos novos e caros (construções semi duradouras) numa área de ocupação irregular que poderia ser retornada a qualquer momento.

Ou melhor, era do maior interesse dos dirigentes do Play-Center regularizar a situação. Em síntese o eventual fechamento do parque representaria um prejuízo para ambas as partes. Além do desgaste político, a Prefeitura teria despesas com a manutenção do córrego (ou sua eventual canalização) que atravessava o Play-Center de ponta a ponta e que por motivos óbvios era cuidado pelo parque para que o mau cheiro por exemplo, não molestasse os usuários.

A confluência de interesses fez com que as partes iniciassem um prolongada negociação. Ao final de 6 meses elaborou-se um contrato de permissão de uso a título precário e oneroso das áreas públicas ocupadas. A Prefeitura passava a cobrar pelo uso de suas áreas através de dois critérios:

- a) Pelo tempo já passado de ocupação (cerca de 15 anos) e,
- b) Pelo tempo futuro.

A área sobre a qual se cobraria aluguel seria aquela onde seriam localizadas as ruas e as calçadas do loteamento e também a área do córrego e de suas margens.

Sobre a área do córrego (leito do córrego e suas margens) o Play-Center alegava que não utilizava toda a área embora tivesse construído pontes para que os usuários atravessassem de um lado para o outro. Mas tais elementos eram considerados pelo Play-Center como benfeitorias e melhoras sobre as quais não deveria incidir qualquer pagamento.

O espaço aéreo ocupado por pelo menos dois de seus equipamentos não era considerado. Assim sendo o parque de diversões não deveria pagar renda sobre a área do córrego.

Durante as negociações, no entanto, foi se impondo a tese defendida pela Prefeitura de que sem a utilização do espaço aéreo do córrego seja através de pontes, do teleférico, ou do “looping”, o funcionamento do parque estaria praticamente inviabilizado.

Finalmente prevaleceu o critério de que o parque deveria pagar renda pela totalidade da área do córrego incluindo suas margens.

Antes da negociação a área reconhecida de ocupação (ruas e calçadas) era de cerca de 8.000 m²; depois da negociação esta área aumentou para cerca de 12.220m². A etapa seguinte constou do cálculo do valor do metro quadrado da área e finalmente o valor da locação. Estabelecidos os valores discutiu-se uma forma de pagamento pela utilização passada da área. Desta forma o Play-Center passou a pagar aproximadamente US\$ 14.000,00 pelo aluguel mensal da área pública, e 15 parcelas mensais de US\$ 9.000,00 pelo tempo de ocupação passado.

Depois de fixados estes valores, o Play-Center concordou em fornecer 1.000 passaportes mensais (250 por semana) que foram destinados pela Prefeitura para os alunos de escolas municipais de periferia onde se situavam as famílias mais pobres e que não teriam condições econômicas de pagar para entrar num parque de diversões e desfrutar de seus brinquedos.

TEXTOS JÁ PUBLICADOS

- nº 01 - A PRAGMATIC APPROACH TO STATE INTERVENTION: THE BRAZILIAN CASE.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 02 - THE PERVERSE MACROECONOMICS OF DEBIT, DEFICIT AND INFLATION IN BRAZIL.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 03 - A TAXA DE SALÁRIOS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO.
Domingo Zurrón Ócio
- nº 04 - ACUMULAÇÃO DE CAPITAL, LUCROS E JUROS.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 05 - INVESTMENT DECISION AND THE INTEREST RATE IN NORMAL AND EXCEPTIONAL TIMES.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 06 - O IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES (IUT).
Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque
- nº 07 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA VIDA EM SOCIEDADE.
Robert Norman V. C. Nicol
- nº 08 - O DÉCIMO PRIMEIRO PLANO DE ESTABILIZAÇÃO.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 09 - THE VANISHING MOTIVATION TO SOLVE THE DEBT CRISIS.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 10 - CRIME, VIOLENÇA E CASTIGO.
Robert Norman V. C. Nicol
- nº 11 - UM MODELO INTEGRADO PARA UNIVERSIDADES PÚBLICAS.
Annibal Parracho Sant'Anna
Dani Gamerman (IM/UFRJ)
Hélio dos Santos Migon (IM/UFRJ)
- nº 12 - IMPOSTO INFLACIONÁRIO E EFEITO OLIVEIRA-TANZI: UMA VERSÃO COMBINADA.
Paulo Roberto Arvate
- nº 13 - WAGES, EFFICIENCY AND LABOR MARKET REGULATION IN AN INFLATIONARY ENVIRONMENT.
Guillermo Tomás Málaga
- nº 14 - OS KEYNESIANOS NEO-RICARDIANOS E OS PÓS-KEYNESIANOS: COMENTÁRIOS A AMADEU E DUTT.
Antonio Carlos Alves dos Santos
- nº 15 - THE RECENT BRAZILIAN TRADE LIBERALIZATION IN HISTORICAL PERSPECTIVE.
Gesner Oliveira
Marcelo Allain
- nº 16 - PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS PARTICIPATIVAS: UM ESTUDO DE CASO DE PREFEITURAS PAULISTAS.
Carlos A. C. Ribeiro
Walter T. Simon

- nº 17 - LIBERALIZATION AND DEMOCRATIZATION IN THE CONTEXT OF A WEAK STATE AND A WEAKER CIVIL SOCIETY.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 18 - LATIN AMERICA AND EASTERN EUROPE: ECONOMIC REFORMS IN ABNORMAL TIMES.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 19 - WAGE POLICIES AND LABOR TURNOVER: AN EMPIRICAL ANALYSIS OF THE BRAZILIAN DATA.
Guillermo Tomás Málaga
- nº 20 - MODELOS HIERÁRQUICOS DINÂMICOS E PREVISÃO DO VALOR AGREGADO.
Annibal Parracho Sant'Anna
- nº 21 - A EXPERIÊNCIA RECENTE DE ESTABILIZAÇÃO E AJUSTAMENTO NO MÉXICO: ASPECTOS RELEVANTES PARA A ECONOMIA BRASILEIRA.
Gesner Oliveira
- nº 22 - UM MESTRE DA ECONOMIA BRASILEIRA: IGNÁCIO RANGEL.
Luiz Carlos Bresser Pereira
José Márcio Rego
- nº 23 - PRIVATIZATION THROUGH INSTITUTIONALIZATION, WHEN IT IS NECESSARY TO CREATE THE MARKET AND THE STATE.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 24 - CRISE MONETÁRIA, REFORMA FISCAL E DOLARIZAÇÃO DA ECONOMIA.
Paulo Nogueira Batista Jr.
- nº 25 - RECORDAR É VIVER: A QUESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS REAIS, ABERTURA DA ECONOMIA E SEUS EFEITOS SOBRE O CONSUMO E INVESTIMENTO INTERNO.
Paulo Roberto Arvate
- nº 26 - CRISE FISCAL EM MUNICÍPIOS: INDICADORES E INSTRUMENTOS.
Carlos A. C. Ribeiro
- nº 27 - ABERTURA DA ECONOMIA COM MANUTENÇÃO DO NÍVEL DE EMPREGO E POLÍTICA CAMBIAL ÀS AVESAS.
Paulo Roberto Arvate
- nº 28 - A EFICIÊNCIA TÉCNICA DE EMPRESAS E O PARADOXO DO DESEMPENHO.
Carlos A. C. Ribeiro
- nº 29 - BRAZILIAN PRODUCTIVE AND OCCUPATIONAL STRUCTURES: REGIONAL DISPERSON INDEXES.
Anita Kon
- nº 30 - SRAFFA E WITTGENSTEIN: NOTAS SOBRE TEORIA ECONÔMICA E JOGOS DE LINGUAGEM.
Antonio Carlos Alves dos Santos
- nº 31 - EMPRESÁRIOS, SUAS ORIGENS E AS INTERPRETAÇÕES DO BRASIL.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 32 - A "CREDIBILIDADE" DA POLÍTICA ANTIINFLACIONÁRIA E A SUA CONSISTÊNCIA TEMPORAL.
Arthur Barrionuevo Filho

- nº 33 - A DIVISÃO REGIONAL DO TRABALHO NO BRASIL: UM MODELO CAUSAL.
Anita Kon
- nº 34 - ACCUMULATION AND GROWTH IN A MONETARY ECONOMY: JAMES TOBIN REVISITED.
Gilberto Tadeu Lima
- nº 35 - A ARMADILHA DA DOLARIZAÇÃO.
Paulo Nogueira Batista Jr.
- nº 36 - NOTES ON MONEY, GROWTH AND DISTRIBUTION.
Gilberto Tadeu Lima
- nº 37 - UMA INTERPRETAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: A CRISE DO ESTADO.
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 38 - FRAGMENTS OF A TRANSEPISTEMIC DISCOURSE: POLITICAL ECONOMY OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE AND SOCIOLOGY OF ECONOMIC KNOWLEDGE.
Gilberto Tadeu Lima
- nº 39 - THE POLITICAL ORIGIN OF ECONOMIC PROBLEMS.
Luiz Carlos Bresser Pereira
Yoshiaki Nakano
- nº 40 - TWO ESSAYS ON INDUSTRIALIZATION IN DEVELOPING COUNTRIES AND DE INDUSTRIALIZATION IN DEVELOPED COUNTRIES.
Gilberto Tadeu Lima
- nº 41 - NET AND TOTAL TRANSITION COSTS: THE TIMING OF ADJUSTMENT.
Luiz Carlos Bresser Pereira
Jairo Abud
- nº 42 - SOBRE A NOÇÃO DE PROGRESSO DA CIÊNCIA ECONÔMICA EM SCHUMPETER.
Marcos Fernandes Gonçalves da Silva
- nº 43 - THE BRAZILIAN ECONOMY UNDER THE REAL: PROSPECTS FOR STABILIZATION AND GROWTH.
Gesner Oliveira
Celso Toledo
- nº 44 - O CONCEITO DE PRÉ-REQUISITOS PARA A INDUSTRIALIZAÇÃO.
Robert Norman V. C. Nicol
- nº 45 - BRAZIL: INTERNATIONAL TRADE OPPORTUNITIES AMONG ECONOMIC REGIONAL BLOCS.
Ernesto Lozardo
Vera Thorstensen
- nº 46 - ÁLGEBRA LINEAR PARA ECONOMIA.
Robert Norman V.C. Nicol
- nº 47 - MODELOS ORTODOXOS DE INFLAÇÃO ALTA: UMA ANÁLISE CRÍTICA.
Luiz Antonio de Oliveira Lima
- nº 48 - A TURNING POINT IN THE DEBT CRISIS AND THE BANK: A BRASILIAN MEMOIR
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 49 - THE RELATIVE AUTONOMY OF MACROECONOMICS: A METHODOLOGICAL APPROACH
Luiz Carlos Bresser Pereira
Gilberto Tadeu Lima

- nº 50 - PLANO REAL: ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA E DESEQUILÍBRIO EXTERNO
Paulo Nogueira Batista Jr.
- nº 51 - DEVELOPMENT, TECHNOLOGICAL CHANGE AND INNOVATION: SCHUMPETER AND NEO-SCHUMPETERIANS
Gilberto Tadeu Lima
- nº 52 - EM BUSCA DE UMA NOVA INTERPRETAÇÃO PARA O BRASIL E A AMÉRICA LATINA
Luiz Carlos Bresser Pereira
- nº 53 - A DIVISÃO DE TRABALHO NA METRÓPOLE BRASILEIRA
Anita Kon
- nº 54 - LATIN AMERICA MAJOR PLAYER IN THE INTERNATIONAL FINANCIAL MARKETS: AGONY AND ECSTASY
Maria Lucia Labate Mantovanini Pádua Lima
- nº 55 - CONSIDERAÇÕES SOBRE O DEBATE A RESPEITO DA RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA COMERCIAL E DESENVOLVIMENTO
Arthur Barrionuevo Filho
- nº 56 - EM ALGUM LUGAR DO PASSADO: BREVES REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DA HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO
Gilberto Tadeu Lima
- nº 57 - A MORAL DA DÍVIDA PÚBLICA
Marcos Fernandes G. da Silva
- nº 58 - OVERDETERMINATION IN A MARXIAN THEORY OF MONEY
Gilberto Tadeu Lima
- nº 59 - SOCIAL CHOICE AND IRREDUCIBLE VALUES
Marcos Fernandes G. da Silva
- nº 60 - A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO
Marcos Fernandes G. da Silva
- nº 61 - A EPISTEMOLOGIA DA ECONOMIA TEÓRICA EM SCHUMPETER: O PAPEL DE DAS WESEN UND DER HAUPTINHALT DER THEORETISCHEN NATIONALÖKONOMIE
Marcos Fernandes G. da Silva
- nº 62 - ESTRATÉGIAS DE APOIO À COMPETITIVIDADE E INOVAÇÃO DAS PMEs: O CASO DO BRASIL
Carlos de Faro Passos
- nº 63 - SERVICE INDUSTRIES AND SERVICE ECONOMY
Anita Kon
- nº 64 - BUDGETING AND RESOURCE ALLOCATION IN UNIVERSITIES: A PUBLIC CHOICE APPROACH
Marcos Fernandes G. da Silva
- nº 65 - O IMPACTO DA REDUÇÃO DO CUSTO DO BRASIL SOBRE A DEFASAGEM CAMBIAL
Samuel de Abreu Pessôa
- nº 66 - DEFESA DA CONCORRÊNCIA EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO; ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA DO BRASIL E DO MERCOSUL
Gesner Oliveira

- nº 67 - AJUSTAMENTO DE UMA ECONOMIA APÓS UMA ELEVAÇÃO DA PRODUTIVIDADE
Samuel de Abreu Pessôa
- nº 68 - A MENSURAÇÃO DO MODELO DE ESTRUTURA-CONDUTA-DESEMPENHO:
O CASO DA CONSTRUÇÃO CIVIL PAULISTA
Fernando Celso Garcia de Freitas
- nº 69 - THE POLITICAL ECONOMY OF PRIVATE SAVINGS: SAVINGS DECISIONS UNDER
INSTITUTIONAL INSTABILITY
Fernando Garcia
Marcos Fernandes G. da Silva
- nº 70 - UMA RECONSIDERAÇÃO DOS FUNDAMENTOS MICROECONÔMICOS DA
MACROECONOMIA
Luiz Antônio Oliveira Lima
- nº 71 - ANTITRUST POLICY IN BRAZIL: RECENT TRENDS AND CHALLENGES AHEAD
Gesner Oliveira
- nº 72 - A MACRO E A MICROECONOMIA DA ESTABILIZAÇÃO – CONCEITOS E
APLICAÇÃO
Luiz Antônio de Oliveira Lima
- nº 73 - DISTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO E DA RENDA: O CÍRCULO VICIOSO DA
DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA
Fernando Garcia
Lígia M. de Vasconcellos
Sérgio Goldbaum
Cláudio R. Lucinda
- nº 74 - A QUESTÃO DO GÊNERO NA ECONOMIA POLÍTICA
Anita Kon
- nº 75 - INTERNATIONAL COOPERATION AND THE INTERESTS OF THE DEVELOPING
COUNTRIES: A FLEXIBLE APPROACH
Gesner Oliveira
- nº 76 - PLANO REAL, DEPENDÊNCIA E DÍVIDA EXTERNA
Paulo Nogueira Batista Jr.
- nº 77 - REGULATION AND COMPETITION POLICY: TOWARDS NA OPTIMAL
INSTITUTIONAL CONFIGURATION IN THE BRAZILIAN TELECOMMUNICATIONS
INDUSTRY
Gesner Oliveira
- nº 78 - BRAZILIAN REGIONAL DEVELOPMENT DISTRIBUTION: EVIDENCES FOR SOCIO-
ECONOMIC POLICY
Anita Kon