

Three Cases of Urban Land Value Appropriation in São Paulo City:

*Água Branca - Matarazzo
West - Plaza
Play - Center.*

Três Casos de Apropriação de Renda do Solo Urbano na Cidade de São Paulo:

*Água Branca - Matarazzo
West - Plaza
Play - Center.*

© 2000
Paulo Sandroni

Lincoln Institute Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy

Please do not photocopy without permission of the author.
Contact the author directly with all questions or requests for permission

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente las opiniones y políticas del Lincoln Institute of Land Policy

Por favor no fotocopiar sin permiso del autor
Contactar directamente al autor para preguntas o peticiones de permiso

Paulo Henrique Sandroni
Rua Souza Reis 120 Apt. 31
Sao Paulo 055 86 080
BRAZIL
tel: 55-11/ 32 81 77 65
psandroni@fgvsp.br

LP00Z13

Abstract

Urban and Interconnected Operations are valid instruments for local governments to appropriate rent created by urban land valuation.

The three cases that are presented here, are examples of the use of these mechanisms by the government of the city of São Paulo in the last ten years.

Besides rendering around 20 million dollars in terms of investments in infrastructure in its perimeter, Agua Branca Urban Operation permitted a new urban land organization in the area, brought new uses and increased the value of land in a forgotten and depreciated region .

The West-Plaza Interconnected Operation provided extra-budget income which permitted the construction of 810 social interest houses for almost 5.000 “favelados”, and transformed an area that was being destined to car circulation into a pedestrian street.

Finally, and although Play-Center case may not be classified as an Urban or an Interconnected Operation, the dynamics of its negotiation followed very closely the mechanisms of these operations, providing rent for the local government and the possibility of leisure facilities for a certain number of poor children from the local government schools.

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 20 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 5000 favelados, além de transformar uma rua antes destinada à circulação de automóveis numa rua de pedestres (calçada).

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 um certo número de crianças pobres das escolas municipais.

About the Author(s)

Paulo Sandroni, is Professor of Economics and Public Administration at the Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas and Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. He has coordinated 22 Interconnected Operations and participated in 2 Urban Operations in the city of São Paulo. He is consultant for public and private organizations. And is author of several books and articles concerning Brazilian economics and public administration. He lives in São Paulo (Rua Souza Reis, 120, apto. 31 A, Butantã, Cep 05586-080) Tel: (55 - 011 - 814 37 35 and 281 77 65)- Email Psandroni@fgvsp.br

The author is extremely grateful to the Lincoln Institute of Land Policy for financial support.

Sobre o Autor,

Paulo Sandroni, é professor de Economia e Administração Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas e da Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenou 22 Operações Interligadas e participou de 2 Operações Urbanas na cidade de São Paulo. É autor de vários livros e artigos sobre economia brasileira e administração pública. É consultor de empresas públicas e privadas. Reside em São Paulo (Rua Souza Reis, 120 apt. 31 A, Butantã, Cep 05586-080) - Tels: (55 - 011 814 37 35 e 281 77 65) Email: Psandroni@fgvsp.br

O autor agradece o apoio financeiro do Lincoln Institute of Land Policy.

Contents / Índice

| | |
|---|----|
| 1. The Agua Branca Case and the Memorial Office Building | 6 |
| 2. O Projeto Agua Branca e o Memorial Office Building | 10 |
| 3. The West-Plaza Case | 14 |
| 4. O Caso West-Plaza | 21 |
| 5. The Play-Center Case | 29 |
| 6. O Caso Play Center | 32 |

The Agua Branca Case and the Memorial Office Building

The Agua Branca Case and the Memorial Office Building refers to a project of urban operation situated in the perimeter of the Urban Operation ¹ Agua Branca (see map A).

This area was studied and identified by the local government as being served by a sufficient infrastructure and with very low ratios of occupation and activities of low added value.

Some years before these studies were made Construtora Ricci acquired a plot of land with 94 thousand square meters (see photos 1 and 2) owned formerly by Indústrias Reunidas Francisco Matarazzo. This occurred at the end of the eighties when the region was beginning to receive new investments such as Latin America Memorial, Barra Funda Transportation Terminal and Shopping Center West-Plaza (see map B). Land valuation, however was not yet a clear process.

Nevertheless one thing was clear to some investors: an inevitable process of change in the urban uses in the region was taking place. Industrial activities of huge , medium and small size companies, and residential buildings of low density, were being superseded by institutional uses, services of high quality and high and average density residences.

Besides this land of 94 thousand square meters the owner purchased another plot with only 4 thousand square meters in the other side of the Antártica bridge.

This land was located in an area considered as Z 4 by the zoning ; the other (94 thousand square meters) as Z 2. The difference between them was: in the first one the floor area ratio was four, and in the other only one, although depending on the use it could be increased to two).

The Entrepreneur strategy

The goal of the entrepreneur was to build in the 94 thousand m2 land buildings destined to high quality services (Hotels, Shopping Centers, Office Buildings, recreation facilities, communication centers etc.- see photos 3, 4 and 5)

But at the moment he bought the land the new uses had not yet been consolidated: the shifting of new buildings construction destined to high quality services was oriented to

¹ The Urban Operations were established by the Brazilian 1988 Constitution and were approved in the municipality of São Paulo since 1990. The local government defines a perimeter in which the zoning ordinances (mainly floor area ratio and occupation ratio) may be superseded by owners of plots of land in its area. In exchange, owners must pay a percentage of the resulting land valuation building public urban improvements (streets, side-walks , tunnels, sky -walks etc.) inside this perimeter.

other sector of the city (see map n. C - the Urban Operation Agua Branca is in the red circle).

In a way the entrepreneur had to swim against the tide and attract (in some way) the great investors and clients of high income to the region.

The entrepreneur developed this strategy on two fronts:

- a) In the 4,000 square meters land he constructed a high standard quality building - the Memorial Office Building (see photo n. 6) - for offices through Pension Funds and offered an extremely advantageous price to potential buyers; and,
- b) presented a project to the local government in the perimeter of Operação Urbana Agua Branca to be developed in the 99 thousand square meters land. This project was approved on 7 / 31 / 1996.

The building constructed in the 4,000 thousand m² land - the "bait"- obtained financial support (from pension funds) in December 1997 and in February 1999 was practically finished .

In the proposal of Urban Operation the land area of 94,265.12 m² was reduced to 73,795.40 m². The difference was donated to the local government as a public area in compensation for the creation of thirteen different lots in the area considered (see map D).

This public area was constituted as,

- a) Green areas: 14,236.64 m²;
- b) Institutional areas 4,872.70 m², and
- c) Area to be preserved as historical buildings; 1,505.68 m² (chimneys of the ancient plant and house of the electrician)

In the area divided in 13 lots the following benefits were required:

- 1) No residential use ;
- 2) increase in the floor area ratio from 1 to 4 times the area of the land;
- 3) increase in the occupation ratio from 50% to 70% depending on the lot considered.

The increase in the floor area ratio from 1 to 4 permitted the construction in the remaining area (the 13 lots) of a total of 295,181.54 m² resulting from the sum of the original and remaining area (73,795.40 m²) plus the additional 221,386.14 m².

As a result of the land valuation the entrepreneur had to pay in December 1996 R\$ 18,832,881.25 equivalent to US\$ 19,000,000.00 and calculated according to the following formula:

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

Where,

C - Minimum Compensation

0.6 - Minimum ratio of compensation (60% of the land valuation) according to item II article 17 Law 11.774/95 (established the Urban Operation Agua Branca;

VT 1 - Original market value (price) of the land's square meter;

VT2 - Land's square meter value after the benefit concession

AT - Total land area

The estimates of the value of the land before and after de concession of the benefit considered an average valuation in the remaining area around R\$ 425,34 / m². That is, the difference of value between VT2 and VT1 reached this value and multiplying by the land area and estimating 60% of this value, the result is the compensation to be paid by the entrepreneur in terms of urban constructions and interventions in the Urban Operation area.

These constructions and interventions in the Urban Operation area are the following:

1) Construction of the Via Nova - extension of Mario de Andrade avenue as far as Santa Marina avenue: length 1,600m; estimated cost US\$ 2,900,000.00;

2) Construction of a underground connection (tunnel) in Santa Marina avenue; length 300m; width 18 m; estimated cost - US\$ 13,000,000.00

3) Connection between Francisco Matarazzo and Tagipuru street: extension 120 m; width 30 m; estimated cost (the construction and disappropriation) US\$ 1,250,000.00
Improvements in Francisco Matarazzo avenue; redesign of the connection between the Via Nova and Mário de Andrade Avenue: increase in the width of this connection and construction of and increased area in the bus stops; construction of traffic lights in Conde Francisco Matarazzo square; new design in the crossing of Francisco Matarazo avenue and Pompéia avenue.

In exchange the entrepreneur obtained the following conditions:

1) The floor area ratio changed from 1 to 4;

2) The considered area for construction was changed to 295,181.54 m²;

3) Additional area for construction to be discounted from the global stock of Urban Operation will be the result of 295,181.54 m² - 73,795.40 m² = 221,386.14 m²

4) Horizontal projection area: 36,846.06 m²

5) Occupation Ratio - increase from 50% to 62% (calculated considering the remaining area of the land);

6) Permeable area - 9,547.65 m²;

7) Permeability ratio: 15.9% (calculated considering the remaining area of the land);

8) Parking slots: 7,182 (1 slot for each 41 m² of constructed area). Total parking area 143,168.23 m²;

Total area - 295,181.54 m² + 143,168.23 m² = 438,349.77 m²

O Projeto Água Branca e o Memorial Office Building

O caso a ser estudado refere-se aos empreendimentos localizados dentro do perímetro da Operação Urbana¹ Água Branca (vide mapa A).

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 (vide fotos 1 e 2) 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) (vide mapa B) 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 edificar 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 (vide fotos 3, 4 e 5).

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

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.

outras áreas da cidade (vide mapa C , no círculo vermelho o local da Operação Urbana Água Branca).

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

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 a preços e condições bastante vantajosas para os compradores (vide foto 6); 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 esta (março 1999) em fase final de acabamento (vide foto 6).

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 (vide mapa D) 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.

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 R\$ 2.900.000,00.
- 2) Construção de passagem subterrânea interligando a Av. Santa Marina: extensão 300 m. , largura 18 m, custo estimado R\$ 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) R\$ 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 .

The West - Plaza Case

The interconnected operation ¹ West-Plaza was one of the largest undertaken by the São Paulo Municipality at the beginning of the 90's not only in function of results in terms of housing for the favelados (810 houses with an approximate total value of 9,6 million dollars) but also in terms of concessions granted to the entrepreneur concerning floor area ratio and occupation ratio.

The objective of this operation was the construction of a Shopping Center in the area of three linked blocks. One of the blocks (block B , see photo n. 1) is situated at the crossing of Francisco Matarazzo and Antártica avenues. Formerly this area was occupied by Sabrico Industry (built before the urban laws limiting floor area ratio and occupation ratio). This building was demolished and the area was considered as vacant.

In the second block (block A, see photo n.1) the “Sears Água Branca” at the intersection of Antártica avenue and Eng. Stevenson, Barão de Teffé and Embaixador Leão Veloso streets. The project intended to use Sears building remodeling and increasing its structure.

The third block (block C, see photo n. 1) used as a parking area for the Shopping Center, was at the intersection of Francisco Matarazzo avenue and Eng. Stevenson, Mario Sette and Teixeira de Souza streets. This area was vacant with no construction in its interior.

The three blocks were located in a Zone 2 (Z 2). This was a residential zone although admitting other uses such as commerce and services (including shopping centers) but with a floor area ratio no greater than 2 (two) (two times the area of the land) . But considering that Francisco Matarazzo avenue is a corridor with special uses (Z 8 CR4) this signifies that the access of cars must be done by nearby streets at least 20 meters from the corridor and it limits the floor area ratio to one 1 (one time the area of the land).

The interconnected operation project intended to build a Shopping Center (West-Plaza) in the three blocks. The zoning of the region permitted this kind of use; nevertheless the floor area ratio was only 1 (one) (one time the area of the land) and the occupation ratio should not supersede 50%.

¹ An interconnected operation permits the owner of a plot of land to build beyond the limits established in the zoning ordinances and in exchange pay a percentage of the valuation of the land in terms of houses for people (favelados) living in risky areas.

The buildings in block B and C would be built on vacant land. So they would be considered new buildings. In block A, on the other hand, the construction would be considered as the enlargement of an existent building because the structure of the Sears building would be used in the construction of the new one.

The proposal of interconnected operation demanded changes in three points:

- a) Increase in the floor area ratio
- b) Increase in the occupation ratio, and
- c) Relaxing the set-backs in block A

It is important to mention that the original proposal did not include the walk-ways (see photos 2 and 3) linking the blocks which played - as we will see - a very important role in the interconnected operation as a whole.

In synthesis and in quantitative terms the demands were the following:

| | Block A | Block B | Block C | Total |
|---|-------------|---------------|--------------|-----------|
| Land area m2 | 7227,00 | 6622,80 | 5011,20 | 18861 |
| Floor area ratio, for general uses | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Existent floor area ratio | 2,67 | - | - | - |
| Required floor area ratio | 3,50 | 3,00 | 2,50 | 2,50 |
| Constructed area | | | | |
| Existent | 19,296.09 | no considered | vacant | 19,296.09 |
| Permitted for planned use | 7,227.00 | 6,622.80 | 5,011.20 | 18,861.00 |
| Required | 25,294.50 | 19,868.40 | 12,528.00 | 57,690.00 |
| Additional constructed area | | | | |
| Beyond the permitted | 18,067.50 | 13,245.60 | 7,516.80 | 38,829.90 |
| Beyond the existent | 5,998.40 | - | - | - |
| Occupation ratio | | | | |
| Permitted | 50% | 50% | 50% | 50% |
| Existent | 70% | - | - | - |
| Required | 90% | 80% | 80% | 88% |
| Set-backs | Relaxing of | According to | According to | |

| | | | | |
|------------------------------------|---|-----------------------|---|----|
| Required | set-backs including in the area to be increased | legislation | legislation | |
| Number of commercial floors | 3 | 4 | 3 | 10 |
| Number of parking floors | 4 superior floors | 2 under ground floors | 2 under ground floors 2 superior floors | |
| | | | | |

The three blocks were located in a region denominated by Plano Diretor (1988) as “consolidated” in which the Plan intended to “intensify and diversify the use of land, in a way to get the best use of the installed infrastructure “, and also, “to favor the installation of commercial activities and services with a metropolitan regional character” and, “increase free areas in the interior of the blocks land, assuring in special cases public circulation and enhancing the physical installation with concentrated form of commercial and service activities of the same nature”.

The municipality conducted an analysis in 13 blocks of the neighborhood, through secondary data and an “in loco” examination of these areas. These areas were perfectly consolidated. In all blocks of the neighborhood the land was almost completely occupied with buildings. The block with the lowest occupation ratio had 88% of its capacity occupied with buildings.

Anyway, this area was undergoing rapid change, not only concerning verticalization, but in terms of changes in use.

The floor area ratio in the 13 blocks was around 1 (one), although in one of the blocks this coefficient reached 3.5. The use of the land was greatly diversified, but the predominance was medium income residential uses with varied horizontal and vertical features.

At the time this operation was under way the Barra Funda Inter-modal Terminal (Metro, Trains and Buses) was not yet finished. But it was situated less than 500 meters from the project area, and this fact would accelerate the changes already going on there, producing one important service for the employees of the firms located in the neighborhood.

The construction of the terminal required the construction of a parallel lane to Francisco Matarazzo Avenue (20 m wide) linking Pompéia Avenue and the Barra Funda Inter-modal Terminal.

The project presented two main problems:

- a) The impact on traffic, and,
- b) The visual impact of a huge architectural volume without set-backs.

The project was accepted from the urban point of view subject to the following conditions :

- a) Implantation of an exclusive area for pedestrians in Eng. Stevenson street (photo n.4);
- b) Construction of a walk-way crossing Antártica Avenue (photo n. 2);
- c) A parking area for at least 1800 cars;
- d) In Souza Aranha square, create a car access to block B linking Francisco Matarazzo Avenue and Antarctica Avenue ;

In Barão de Teffé street,

- f) Set the building back by at least 5,5 meters from the line of the sidewalk;
- g) Increase the width of the existent street by 5 meters;
- h) Increase the sidewalk from 1,5 to 2,0 meters;

In Mário Sette Street,

- i) Set the building back by at least 5,5 meters from the line of the sidewalk;
- j) Increase the width of the existent street by 5 meters;

At the crossing of Leão Veloso and Teixeira de Souza streets create one urban space with the characteristics of a square giving it a harmonious urbanistic treatment.

To obey the minimum set-backs proposed for the B and C blocks of 6 meters for Francisco Matarazzo and Antártica avenues and Teixeira de Souza Street and of 4 meters for the Souza Aranha Square and Eng. Stevenson street, and urbanistic treatment with emphasis on the trees in the set-backs incorporated to the buildings.

These were the conditions imposed by the municipality to concede the benefits demanded. These benefits were the following:

Increase in the floor area ratio

- a) from 2.67 to 3.5 in block A
- b) from 1.0 to 3.0 in block B
- c) from 1.0 to 2.5 in block C

Increase in the occupation ratio

- a) from 50% to 73% in blocks B and C

- b) from 70% to 90% in block A
- c) from 50% to 79,5% in the three blocks (average)

Relaxing of the set-backs requirements imposed by zoning legislation for the new buildings in block A;
Reduction of the 20 meters distance from Francisco Matarazzo avenue for the entrance of cars in Block C in Mário Sette street.

The project was approved from the urban point of view although not unanimously among the municipality technicians group. But the project was sent to CNLU (Comissão Normativa de Legislação Urbanística which would take the final decision) for final approval with two questions in evidence:

- a) the occupation ratio in blocks B and C superseded by 3% what was recommended by the technicians of the municipality for commercial exploitation in that region; and b) the increase in the floor area ratio in block A from 70% to 90% was considered excessive.

The project was approved by CNLU on November / 88 with a payment by the entrepreneur equivalent to 475 “His” (Habitações de Interesse Social - Social Interest Houses) or around 5 million dollars, the value of each budgeted around 12 thousand dollars including land, urbanization and a house with 35 square meters each. These values were estimated by the virtual land method ².

The Problem of the Walk - Ways

As mentioned formerly the original project did not include the construction of the walk-ways. Almost three months after the approval of the West-Plaza Operation (December, 24, 1988) the owners asked for permission to use the aerial space of Eng. Stevenson street to build security walk - ways linking the three blocks.

The authorization was conceded on the next day by mayor Janio Quadros. At the same time the mayor signed a decree creating a commission to examine irregularities, but some days later this commission was dissolved.

The fact that this authorizations was granted without payment, permitted the process to be opened again (but just concerning the walk-ways) during the next government (mayor Luiza Erundina beginning January,1 , 1989).

The process was reexamined and the use of the aerial space was considered with the same parameters used in calculating the value of the virtual land. This permitted the

² The starting point of this method is the fact that the owner to be benefited would have the possibility to buy sufficient land nearby to increase the constructed area until the desired limit. The value of the benefit (VB) would be determined by multiplying the additional area (Aa) to be obtained by the market price of the square meter of the land (VT) according to the legislation, and by multiplying this result by a factor (K) corresponding to a proportion of this increase in value (a municipal decree establishes that this factor K should be no less than 50%).

conclusion that the value of the created land was relatively small if compared with the conceded benefits.

But the decision had already been taken by the CNLU. The question about the walk-ways permitted nevertheless to recover plus-values not appropriated originally, and also to charge the owner the extra value which the walk-ways brought to the three blocks.

The starting point of this new analysis was the consideration that the walk-ways did not represent a simple device for increasing security of the buildings, but was something essential for the operation of the buildings themselves: the walk-ways would link three blocks, (separated before by streets) in a single continuum, as if it were just one block.

The existence of the walk-ways would permit a client, for instance, in the third floor of one block that wished to go to the second floor of another, just to go down one floor and cross by the walk-ways, instead of going down three floors, cross the street, and go up two floors in the next block.

The linking of the three blocks, through the walk-ways, nevertheless needed to use an aerial space belonging to the municipality. The problem of estimation of the new value had two different aspects: a) The valuation of the "new" land produced by the linking of the three blocks, separated before by Eng. Stevenson street, and b) the use of an aerial space not belonging to the owners of the land and crucial for the future Shopping Center.

The new analysis of this specific proposal, i. e. the construction of the walk-ways occurred seven months after the approval by CNLU when the building was relatively advanced. But this new authorization depended on the municipality and not of CNLU.

It is probable also that when the owners asked for permission to build the walk-ways at the end of 1988, the majority of the Shopping Center area had already been sold. And a denial of authorization to build the walk-ways could cause an enormous loss for the owners of the Shopping Mall.

The bargaining power of the owners had diminished. The first offer of the owner for using the aerial space of Eng. Stevenson street was only 20 "His" (or approximately 240 thousand dollars) and for a 99 years period. This offer was not accepted.

The municipality calculated the increase in value brought by the walk-ways considering the unification of the three blocks and not only the number of square meters occupied by the walk-ways themselves. And this value was the difference between a continuous plot of land of 18,000 m² and three separated plots with approximately 6,000 m² each. The period of permission for the aerial space occupation was reduced to 37 years.

So, the owner changed from a situation where his land was going to be highly appreciated with no payment of plus-values, to one where the municipality was able to charge much more than the value of the walk-ways.

After many negotiations meetings - on one hand the owner offering 20 “His”, and on the other the municipality demanding 500 “His” - the final agreement consisted in 335 His (4 million dollars) for the construction of the walk-ways.

Although the calculations of plus-values were based on the valuation of the linked blocks, this (great) amount of plus-value captured by the municipality was the result of a negotiation in which one of the parts was in a very weak position.

The strategy of the owners of the land was the following: obtain the authorization to construct the Shopping Center without the walk-ways, and afterwards, using the argument of safety, pay for them nothing, the same happening with the valuation of the unified blocks.

The results of 1988 elections nevertheless did not permit this strategy to be successful. The new group of technicians considered,

- a) The initial payment of 475 (social interest houses) was very low considering the benefits granted (but this could not be changed because it had already been approved by CNLU), and,
- b) The construction of the walk-ways would add a great amount of value to the blocks because these would not be used only in case of distress (fire for instance) but permanently by clients to cross from one building to another as happens today.

Besides, Eng. Stevenson street would be transformed into a pedestrian street. This would bring more value to the blocks, because, although this space remained "public" in reality it would be considered by clients as an internal "street" of the Shopping Center.

The analysis made by the municipality showed that the use of this street by cars was not very intense, and its change to a pedestrian street would not jeopardize the traffic. Besides which, cars crossing this street would endanger the clients of the Shopping Center moving from one block to the other.

The strategy of the Administration was to take advantage of this particular weakness of the owner to charge almost 10 million dollars for the total benefits conceded. This amount is approximately 80% of the plus-value created in the whole project by the benefits granted.

This amount of money was transformed into houses for “favelados” who lived in risky areas , and constructed in a outlying regions (see photos 6 and 7) of the city. West Plaza Shopping Center was inaugurated in the beginning of 1991.

Caso do West-Plaza

A Operação Interligada¹ West-Plaza foi uma das maiores realizadas pela Prefeitura de São Paulo no início dos anos 90 tanto pela contrapartida em Habitações 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, vide foto n. 1) 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, vide foto n. 1) 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, vide foto n. 1) 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

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 Habitações de Interesse Social.

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:

| | 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 Solicitada | 7.227,00 | 6.622,80 | 5.011,20 | 18.861,00 |
| Área Construída Adicional | 25.294,50 | 19.868,40 | 12.528,00 | 57.690,00 |
| 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 | Atende a legislação | Atende a legislação | |

| | | | | |
|---|-------------------------|------------|---------------------------------------|----|
| | ampliada | | | |
| 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 infraestrutura 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 edificados. 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, isto 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; (vide foto 4);
- b) Implantação de passarela de pedestres sobre a Avenida Antártica (vide foto n. 2);
- 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,

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

Na rua Mário Sette

- i) Recuar a edificação pelo menos 5,5 m do alinhamento;
- j) ampliar em 5 m a largura da faixa carroçável existente
- k) 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 .

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

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 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%).

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.

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 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 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 da 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 na 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 calçadão; 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 (vide fotos n.6 e 7) 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.

The Play-Center Case

Play-Center is the largest amusement park in the city of São Paulo. Founded in the sixties on land resulting from the channeling of the Tiete river during the previous decade, the park now occupies an area around 115,000 m².

The negotiations between Play-Center and the local government (the municipality of São Paulo) concerning the occupation of this area began in may 1989 and an agreement was signed six months later in October the same year.

The Problem

The land “created” by the channeling of the Tiete river was given to private owners as compensation for the areas they lost and which now constitutes the bed of the river.

These areas were transformed in a land sub-division project, which was never carried out. Before this occurred, Play Center proposed to rent the area to build the park. Doing so Play- Center occupied a continuous area belonging to several private owners but occupied also the public space of future streets and sidewalks, and there installed its equipment.

Play Center did not request permission to occupy this public area. Furthermore the area was cut off by a creek (see photo n. 2), affluent of the Tiete river. Both sides of the creek were occupied by Play Center whose administration built bridges permitting clients to move from one side to the other of the park, installing equipment on the surface of the bridges (see photo n. 1) and in at least two cases occupying the aerial space of the creek (see photos 3 and 4).

Play- Center tried to legalize the situation when in the beginning of the eighties the local government initiated a process to recover of possession of the public area. Although this process did not go reach a conclusion, Play-Center remained in an irregular situation until the end of that decade.

Apparently no long term legal solution was readily available because Play- Center’s equipment was occupying (although not permanently) public areas such as streets and sidewalks and the aerial space of a creek.

The immediate action of the local government was to charge a fee and threaten closing the park. In the meanwhile the process of recovery of possession would be initiated.

Play- Center could not vacate the public areas without dismantling the park: to do so it had to knock down the great majority of the park's equipment.

On the other hand, the closing of the park was not of interest to the municipality because this action would produce a considerable political and social negative reaction: play center already was a reference for the city and represented a kind of Disneyworld for its inhabitants, mainly for the great majority who could not afford to pay a trip to Florida.

If the local government was forced to shut down the park, it would be responsible for closing a very important recreation area. But if the local government did nothing to solve the problem its officials could be accused of leniency or receiving tips for “turning a blind eye” on irregularities.

On the side of the owners of the park, closing would be the worst solution, although remaining in an irregular situation represented at least two dangers: a) the firm would be a permanent target for corruption and extortion, and besides the legal and moral aspects this always represented an economic cost; and, b) Technical progress is essential to this kind of business, and new games and activities could not be incorporated because this depended on the authorization of the local government.

Consequently, Play-Center had an enormous interest in legalizing the situation. In synthesis, the closing of the park represented a loss for both parts. Besides the negative political and social impact the local government would have to spend money on the maintenance of the creek or on its channeling; this creek was maintained relatively clean by Play Center on behalf of the well-being of its clients specially concerning bad smells.

The coincidence of interests drove the parts to negotiate, and this process took around 6 months to be concluded. Finally a contract was signed permitting the park to use public areas paying for them in a double way:

- a) A flat fee considering the time during which the park had used the public area for its activities (around 17 years);
- b) Rent for the future time.

One question arose concerning this last item: which area would be considered for charging this rent? Besides the area effectively occupied by the - virtual or future - streets and sidewalks, all the area of the creek, or only the area of the bridges and the aerial space occupied by the cable-car and the looping (see photos).

Play-Center argued that the payment should be made only over the area actually used. The bridges were considered by Play Center as improvements, the same with the "urbanization" of the shores of the creek, and no rent should be charged for them; the aerial space occupied by two games was simply ignored to begin with.

The local government's points were:

- a) the bridges (similarly to the sky-walks in West-Plaza Case) not only permitted the crossing of the creek but the integration of all the park - if the bridges were demolished

the loss of value of the land would keep no proportion with the value of the square meters the bridges actually occupied. The bridges permitted the integration of both areas and operated as if Play- Center occupied all its surface.

b) furthermore, other equipment occupied the aerial space of the creek and this should be considered too: if Play Center could not use this area, at least two important equipment would have to be dismantled.

These two points raised by the local government began to make sense to the owners eager to reach an agreement. And little by little the other part became convinced that they should pay rent for all the area (streets, sidewalks and aerial space of the creek).

When the negotiations began, the acknowledged area by Play- Center was around 8,000 m²; at the end of the negotiations the area was increased to 12,220 m² approximately.

The next step was to calculate the value of the square meter in the area and finally the total value of the rent. After these values were determined, Play Center agreed to pay US\$ 14,000.00 monthly and for the past, in 15 monthly installments of US\$ 9,000,00 . As a demonstration of good will Play-Center offered also 250 passports weekly (not valid on weekends) destined by the local government to poor students of the public schools maintained by the municipality.

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 (vide foto n. 2) 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 (vide foto n. 1), outros como o teleférico (vide foto n. 3) 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” (vide foto n. 4).

A ocupação destas áreas públicas adicionais também ocorreram sem qualquer autorização formal.

Nas administrações anteriores a 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, da insegurança e a instabilidade de instalar elementos novos e caros (construções semi duradouras) numa área de ocupação irregular que poderia ser fechada 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.

BIBLIOGRAPHY

1. Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura Municipal de São Paulo: documents and contracts related to Interconnected and Urban Operations (1998);
2. Azevedo Netto, Domingos Theodoro de, “ *O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação*”, EAESP, São Paulo, 1994, mimeo. (Master in Public Administration);
3. Author’s personal files.

BIBLIOGRAFIA

1. Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura Municipal de São Paulo: documentos e contratos sobre Operações Urbanas e Interligadas (1998);
2. Azevedo Netto, Domingos Theodoro de, “ *O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação*”, EAESP, São Paulo, 1994, mimeo. (Dissertação de Mestrado em Administração Pública);
3. Arquivos pessoais do autor.

FOOTNOTES / NOTAS DE RODAPÉ

The Agua Branca Case and the Memorial Office Building

¹ The Urban Operations were established by the Brazilian 1988 Constitution and were approved in the municipality of São Paulo since 1990. The local government defines a perimeter in which the zoning ordinances (mainly floor area ratio and occupation ratio) may be superseded by owners of plots of land in its area. In exchange, owners must pay a percentage of the resulting land valuation building public urban improvements (streets, side-walks, tunnels, sky-walks etc.) inside this perimeter.

Projeto Água Branca e o Memorial Office Building

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.

The West - Plaza Case

¹ An interconnected operation permits the owner of a plot of land to build beyond the limits established in the zoning ordinances and in exchange pay a percentage of the valuation of the land in terms of houses for people (favelados) living in risky areas.

¹ The starting point of this method is the fact that the owner to be benefited would have the possibility to buy sufficient land nearby to increase the constructed area until the desired limit. The value of the benefit (VB) would be determined by multiplying the additional area (Aa) to be obtained by the market price of the square meter of the land (VT) according to the legislation, and by multiplying this result by a factor (K) corresponding to a proportion of this increase in value (a municipal decree establishes that this factor K should be no less than 50%).

Caso do West-Plaza

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 Habitações de Interesse Social.

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 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%).

TABLES / TABELAS

The West - Plaza Case

| | Block A | Block B | Block C | Total |
|---|---|--------------------------|--------------------------|-----------|
| Land area m2 | 7227,00 | 6622,80 | 5011,20 | 18861 |
| Floor area ratio, for general uses | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Existent floor area ratio | 2,67 | - | - | - |
| Required floor area ratio | 3,50 | 3,00 | 2,50 | 2,50 |
| Constructed area | | | | |
| Existent | 19,296.09 | no considered | vacant | 19,296.09 |
| Permitted for planned use | 7,227.00 | 6,622.80 | 5,011.20 | 18,861.00 |
| Required | 25,294.50 | 19,868.40 | 12,528.00 | 57,690.00 |
| Additional constructed area | | | | |
| Beyond the permitted | 18,067.50 | 13,245.60 | 7,516.80 | 38,829.90 |
| Beyond the existent | 5,998.40 | - | - | - |
| Occupation ratio | | | | |
| Permitted | 50% | 50% | 50% | 50% |
| Existent | 70% | - | - | - |
| Required | 90% | 80% | 80% | 88% |
| Set-backs Required | Relaxing of set-backs including in the area to be increased | According to legislation | According to legislation | |
| Number of commercial floors | 3 | 4 | 3 | 10 |
| Number of parking floors | 4 superior floors | 2 under ground floors | 2 under ground floors 2 | |

| | | | | |
|--|--|--|-----------------|--|
| | | | superior floors | |
| | | | | |

Caso do West-Plaza

| | 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 | 4 pavimentos | 2 subsolos | 2 em | |

| | | | | |
|--------------------------------------|------------|--|-----------------------------------|--|
| Pavimentos de Estacionamiento | superiores | | subsuelos 2 pavimentos superiores | |
| | | | | |