UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE ARTES VISUAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PROJETO E CIDADE

CAYRENE MARIA SOUZA CARDOSO

Operação Urbana Consorciada: um instrumento de indução do desenvolvimento urbano ou financeirização da cidade?

GOIÂNIA
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ARTES VISUAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[X] Dissertação [ ] Tese

2. Nome completo do autor

Cayrene Maria Souza Cardoso

3. Título do trabalho

Operação Urbana Consorciada: um instrumento de indução do desenvolvimento urbano ou financeirização da cidade?

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [X] SIM [ ] NÃO[1]

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:
a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **CAYRENE MARIA SOUZA CARDOSO**, **Discente**, em 08/06/2022, às 13:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Luana Miranda Esper Kallas**, **Professora do Magistério Superior**, em 15/06/2022, às 13:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2965816** e o código CRC **68C2770D**.

Referência: Processo nº 23070.012167/2022-17 SEI nº 2965816

CAYRENE MARIA SOUZA CARDOSO

Operação Urbana Consorciada: um instrumento de indução do desenvolvimento urbano ou financeirização da cidade?

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade, da Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás, como requisitos para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.
Área de Concentração: Projeto, teoria, história e crítica.
Linha de pesquisa: Processos e Tecnologias de Projeto e Planejamento

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Luana Miranda Esper Kallas

GOIÂNIA

2022

CAYRENE MARIA SOUZA CARDOSO

DISSERTAÇÃO APRESENTADA NO PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PROJETO E CIDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

LINHA DE PESQUISA DO MESTRADO
TECNOLOGIAS DE PROJETO E PLANEJAMENTO

ORIENTADORA:
LUANA MIRANDA ESPER KALLAS

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Cardoso, Cayrene Maria Souza
Operação Urbana Consorciada [manuscrito] : um instrumento de indução do desenvolvimento urbano ou financeirização da cidade? / Cayrene Maria Souza Cardoso. - 2022.
CXLVII, 147 f.: il.

Orientador: Prof. Luana Miranda Esper Kallas.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Artes Visuais (FAV), Programa de Pós-graduação em Projeto e Cidade, Goiânia, 2022.
Bibliografia.
Inclui siglas, mapas, fotografias, abreviaturas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Política urbana. 2. Operação Urbana Consorciada. 3. Goiânia. 4. São Paulo. I. Kallas, Luana Miranda Esper, orient. II. Título.

CDU 72

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE ARTES VISUAIS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **05/2022** da sessão de Defesa de Dissertação de **Cayrene Maria Souza Cardoso**, que confere o título de Mestre(a) em **Projeto e Cidade**, na área de concentração em **Projeto, Teoria, História e Crítica**.

Ao/s **quatorze de março de dois mil e vinte e dois**, a partir da(s) **dez horas e trinta minutos**, através de webconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"Operação Urbana Consorciada: um instrumento de indução do desenvolvimento urbano ou financeirização da cidade?"**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Luana Miranda Esper Kallas (PPGPROCIDADE/FAV/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Flaviana Barreto Lira (PPGFAU/UnB)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Erika Cristine Kneib (PPGPROCIDADE/FAV/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho, mas **relataram a** necessidade de ajustes e comentaram que "A pesquisa apresenta importância e relevância, com elementos inovadores, pois traz um tema ainda não estudado em Goiânia. A dissertação apresenta uma estrutura condizente ao que a pesquisa se propõe com resumo e introdução bem fundamentados e uma escrita fluida, mas necessita de uma revisão gramatical. Tema indiscutivelmente importante, mas necessita de análise mais detalhada de cada uma das operações a partir dos 4 critérios inicialmente propostos(as mudanças nos padrões urbanísticos; forma de financiamento e contrapartidas para as intervenções urbanísticas; participação popular no instrumento e por fim, as remoções), confrontando-os com os fenômenos de financeirização e gentrificação. É necessário deixar claro na sua matriz analítica a relação entre tais fenômenos e os critérios analíticos propostos. E por fim, revisão da conclusão referindo-se a comprovação ou refutação da hipótese. Além das observações pontuais da banca que serão repassadas à aluna." A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Luana Miranda Esper Kallas**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **quatorze de março de dois mil e vinte e dois**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Título mantido.

Documento assinado eletronicamente por **Luana Miranda Esper Kallas**, **Professora do Magistério Superior**, em 14/03/2022, às 12:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Erika Cristine Kneib**, **Professora do Magistério Superior**, em 14/03/2022, às 12:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Flaviana Barreto Lira**, **Usuário Externo**, em 25/03/2022, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2754442** e o código CRC **79027174**.

Referência: Processo nº 23070.012167/2022-17 SEI nº 2754442

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O presente trabalho foi submetido ao software iThenticate Professional Plagiarism Prevention para identificação de similaridades.

AGRADECIMENTOS

À minha **mãe**, pela dedicação e compreensão, além do amor infinito.

Aos **meus irmãos**, pela força, pelo suporte e por serem os laços que mantém a nossa família.

Às minhas pequenas sobrinhas, **Maria Fernanda e Aurora**, que são alegrias diárias e tanto me ensinam.

À minha querida avó, **Maria Irene**, por todas as conversas e conselhos.

Ao meu amor, **Guilherme**, por acompanhar toda essa experiência ao meu lado, sempre companheiro, carinhoso e me incentivando a seguir com este trabalho.

À minha orientadora, **Luana Kallas**, por acreditar na importância deste trabalho e por orientar a sua construção com paciência e afeto.

Aos professores e a toda a equipe de Pós-Graduação do **Programa Projeto e Cidade da Faculdade de Artes Visuais**, cujos ensinamentos e trocas contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

Um agradecimento aos meus amigos e também pesquisadores **Carol Melo, Lauderico Ferreira, Lohany Fernandes** e **Suellen Souza**, pelas trocas e angústias compartilhadas durante o percurso desta dissertação.

Resta agradecer, também, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes), pelo apoio financeiro dado entre 2020 e 2021 a esta pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho trata sobre a Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao qual tem como propósito a viabilização de transformações estruturais e urbanísticas em determinados trechos urbanos, mediante a associando de diversos atores. Atualmente, grande parte dos municípios brasileiros aplicam a regulamentação do instrumento. Todavia, apesar da grande aceitação, diversos desafios se apresentam ao conciliar o interesse dos agentes envolvidos e as estratégias do mercado imobiliário em um projeto de intervenção urbana. O objetivo central desta pesquisa é analisar se a OUC funciona como um instrumento indutor do desenvolvimento urbano e/ou como indutor da financeirização da cidade, contribuindo para produção de espaços urbanos gentrificáveis. Para isso, a metodologia contou com o levantamento bibliográfico e documental, com identificação conceitual e histórica da institucionalização do instrumento no Brasil. A pesquisa contempla ainda, o levantamento conceitual e de definições dos temas “financeirização”, “desenvolvimento urbano” e “gentrificação”. Ademais, a fim de compreender a ligação desses fenômenos com o instrumento, se fez necessário, a análise de dois estudos de casos, sendo eles: Operação Urbana Consorciada Faria Lima em São Paulo e a proposta de Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia. Como principais resultados, aponta-se que, embora seja formalizado nacionalmente, a definição local dada pelo município, a partir de propostas específicas, favorece para a heterogeneidade do instrumento. No que se refere ao debate da financeirização e da gentrificação, observa-se nas experiências analisadas, a utilização do instrumento mais voltado a noção da terra como ativo financeiro, e não pela recuperação dos investimentos públicos e do reinvestimento sob a ótica da função social da propriedade e da inclusão social.

Palavras-chaves: política urbana; operação urbana consorciada; Goiânia; São Paulo.

ABSTRACT

The present work deals with the Consortium Urban Operation (OUC), an instrument instituted by the City Statute (Lei nº 10.257/2001), whose purpose is to enable structural and urban transformations in certain urban sections, through the association of various actors. Currently, most Brazilian municipalities apply the instrument's regulation. However, despite the wide acceptance, several challenges are presented when reconciling the interest of the agents involved and the strategies of the real estate market in an urban intervention project. The main objective of this research is to analyze whether the OUC works as an instrument inducing urban development and/or as an inducer of the financialization of the city, contributing to the production of gentrifiable urban spaces. For this, the methodology relied on a bibliographic and documentary survey, with conceptual and historical identification of the institutionalization of the instrument in Brazil. The research also includes a conceptual survey and definitions of the themes “financialization”, “urban development” and “gentrification”. Furthermore, in order to understand the connection of these phenomena with the instrument, it was necessary to analyze two case studies, namely: Urban Operation Consortium Faria Lima in São Paulo and the proposal for Urban Operation Consortium of Jardim Botânico in Goiânia. As main results, it is pointed out that, although it is formalized nationally, the local definition given by the municipality, based on specific proposals, favors the heterogeneity of the instrument. With regard to the debate on financialization and gentrification, it is observed in the analyzed experiences, the use of the instrument more focused on the notion of land as a financial asset, and not for the recovery of public investments and reinvestment from the perspective of the social function of society. ownership and social inclusion.

Keywords: urban policy; urban partnership operations; Goiânia; São Paulo**.**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	Artigo
CA	Coeficiente de aproveitamento
Cepac	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CM	Contribuição de Melhoria
CVM	Comissão de Valores Imobiliários
EC	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
Emurg	Empresa Municipal de Urbanização
JB	Jardim Botânico
JBAHT	Jardim Botânico Amália Hermano Teixeira
LPUOS	Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
PD	Plano Diretor
POTs	*Planes de Ordenamiento Territorial*
PP	*Plan Parcial*
PPP	Parceria público-privada
RBEUR	Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais
SNRJB	Sistema Nacional de Registro de Jardins Botânicos
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TDC	Transferência do Direito de Construir
UEPIU	Unidade de Coordenação da Execução de Projetos de Intervenções Urbanas
UC	Unidade de Conservação
Urbe	Revista Brasileira de Gestão Urbana
ZAC	*Zone d'Aménagement Concerté*
ZEIS	Zona de Especial Interesse Social
ZUP	*Zone à Urbaniser em Priorité*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama das etapas da revisão sistemática 15
Figura 2 – Linha do tempo das Operações Urbanas na cidade de São Paulo 27
Figura 3 – Perímetro das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro em foto aérea 31
Figura 4 – Maquete eletrônica das propostas de estádio e vila olímpica para os Jogos Olímpicos de 2012 na cidade de São Paulo, a serem construídos na área da Operação Urbana Água Branca 37
Figura 5 – Esquema do instrumento Operação Urbana Consorciada. 72
Figura 6 – Esquema do arranjo institucional de gestão do instrumento de OUC 89
Figura 7 – Mapa de situação da Operação Urbana Consorciada da Faria Lima, São Paulo 97
Figura 8 – Mapa do perímetro da OUC–FL em São Paulo 99
Figura 9 – Mapa da distribuição do estoque máximo e consumo de Cepac na OUC–FL até 2020 103
Figura 10 – Mapa da OUC–JB com indicações das intervenções 105
Figura 11 – Mapas de Situação da Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia 106
Figura 12 – Imagem aérea do Jardim Botânico de 1992 108
Figura 13 – Esquema de implantação Jardim Botânico 112
Figura 14 – Esquema das ocupações irregulares em áreas públicas e ambientais dentro do perímetro da OUC–JB 113
Figura 15 – Esquema da localização das moradias de interesse social a serem construídas e maquete eletrônica dos conjuntos habitacionais 114
Figura 16 – Primeira audiência pública realizada na Faculdade Alfredo Nasser 117
Figura 17 – Mapa esquemático da distribuição de equipamentos públicos comunitários definidos pela OUC–JB 118
Figura 18 – Proposta de implantação das fachadas ativas no perímetro da OUC–JB 119
Figura 19 – Maquete eletrônico das funções urbanas do bairro Santo Antônio 120
Figura 20 – Mapa esquemático da proposta de áreas verdes definidas pela OUC–JB 121
Figura 21 – Proposta de Parque de Vizinhança 122

Figura 22 – Proposta de gestão das águas fluviais pela OUC– JB 122
Figura 23 – Proposta de implantação de ciclovias e ciclorrotas 123
Figura 24 – Proposta de ciclorrota 124
Figura 25 – Modelo espacial proposto para o perímetro da OUC– JB 124
Figura 26 – Esquema de utilização do Cepac na OUC–JB 125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Municípios brasileiros que regulamentam o instrumento de OUC 84
Gráfico 2 – Regulamentação de OUC de acordo com as regiões administrativas do Brasil 85
Gráfico 3 – Evolução de arrecadação por meio de Cepac nas Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo 100
Gráfico 4 – Distribuição dos recursos por tipo de intervenção na OUC–FL entre os anos de 1997 à 2017.....101
Gráfico 5 – Evolução do preço mínimo e preço executado de venda do Cepac na OUC–FL entre os anos de 2004 à 2019.....102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo entre a organização político-territorial da França e do Brasil 48
Quadro 2 – Comparativo entre o sistema de planejamento francês e o brasileiro ...51
Quadro 3 – Comparativo entre a organização político-territorial da Colômbia e do Brasil 55
Quadro 4 – Comparativo entre o sistema de planejamento colombiano e brasileiro57
Quadro 5 – Comparativo entre a organização político-territorial da Espanha e do Brasil 61
Quadro 6 – Comparativo entre o sistema de planejamento espanhol e o brasileiro 67
Quadro 7 – Quadro-síntese da regulamentação brasileira do instrumento de OUC 81
Quadro 8 – Síntese da construção do instrumento de Operação Urbana Consorciada 82
Quadro 9 – Operações Urbanas Consorciadas já implementadas ou em andamento no Brasil 87
Quadro 10 – Jardins Botânicos reconhecidos pela Comissão Nacional de Jardins Botânicos – CNJB 110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Levantamento das remoções na proposta de OUC–JB 116

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 ANTECEDENTES DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA 19

2.1 Operações interligadas 20

2.2 Operações urbanas anteriores ao Estatuto da Cidade 24

2.2.1 Operação Urbana Anhangabaú 28

2.2.2 Operação Urbana Água Branca 34

2.2.3 Operação Urbana Água Espraiada 38

2.3 Parceria público-privada 40

2.4 Experiências internacionais de parceria público-privada 47

2.4.1 Experiência francesa de *Zones d'aménagement concerté* 48

2.4.2 Experiência colombiana de *Planes Parciales* 54

2.4.3 Experiência espanhola de *Planes Especiales* 60

3 DO ESTATUTO DA CIDADE AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO, MODELO DE OPERAÇÃO E PROJETO DE LEI 68

3.1 O instrumento Operação Urbana Consorciada 68

3.1.1 A evolução conceitual dos instrumentos brasileiros 82

3.1.2 Panorama nacional de regulamentação da OUC 84

3.1.3 Gestão e implementação da operação urbana consorciada 88

4 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS: ENTRE A GARANTIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO E A FINANCEIRIZAÇÃO DA CIDADE 96

4.1 OUC Faria Lima, em São Paulo 96

4.2 Proposta de OUC do Jardim Botânico, em Goiânia 106

5 CONCLUSÃO 127

REFERÊNCIAS 130

Leis 136

1 INTRODUÇÃO

As novas dinâmicas econômicas das últimas décadas, sobretudo a partir de 1980, promoveram o crescimento das cidades e com isso, o aumento dos problemas urbanos, refletindo segundo Harvey (1992), ao novo formato da globalização em tempos contemporâneos e a necessidade de reorganização territorial.

Observa-se nesse período o reforço a lógica seletiva de intervenção territorial do Poder Público e a visão que ainda vigora ressaltada por Villaça de que, o planejamento urbano desempenha papel “indispensável para a resolução dos problemas urbanos” causados por seu crescimento desordenado (VILLAÇA,1999, p.182).

Entre os anos de 1930 e 1980, o Brasil desenvolveu um modelo de Estado Nacional Desenvolvimentista, que segundo Stroher (2017), associava uma elevada concentração socioespacial e altas taxas de crescimento econômico. A partir da década de 1980, com a desestruturação do modelo, ocorreu a mudança de atuação do Estado, passando a intensificar as formas privadas de parcerias para a viabilização de renovações urbanas e de financiamentos habitacionais. Nota-se, a inserção do capital privado em setores que anteriormente estavam associados a atuação exclusiva do setor público (STOHER, 2017, p. 460).

As primeiras experiências de desenvolvimento e implementação de instrumentos voltados para a promoção de intervenções urbanas foram desenvolvidas pelo município de São Paulo. As Operações Interligadas e Operações Urbanas foram os primeiros instrumentos instituídos por meio da “parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada” (FIX, 2001, p. 72).

As Operações Interligadas estavam voltadas para solução dos problemas habitacionais dos moradores das favelas, com definição de intervenções e mudanças com abrangência restrita ao lote. O instrumento mostrou-se ainda, importante para o desenvolvimento da Operação Urbana, que inovou ao ampliar a área de atuação das intervenções, tendo sua aplicação vinculada as áreas definidas pelo Plano Diretor da cidade (MALERONKA, 2010). Ao longo da década de 90 foram desenvolvidas as seguintes operações: Operação Urbana Anhangabaú, Operação Urbana Água Branca, Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Centro.

Em 1988, a Constituição Federal abordou em seus artigos 182 e 183 as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano municipal, representando um

importante avanço jurídico e marcando a “descentralização federativa e o fortalecimento da autonomia dos poderes locais” (ROLNIK, 2015, p.265). O texto constitucional apresentou a obrigatoriedade da formulação dos planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes e de outros instrumentos, objetivando orientar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e de sua expansão, além da garantia da função social da propriedade:

> [...] a Constituição de 1988 reconheceu a função social da propriedade como um princípio, bem como os direitos de ocupantes informais, o que criou uma base jurídica para a efetivação do direito à cidade e a implementação da chamada agenda da reforma urbana. (ROLNIK, 2015, p. 268).

Porém, como observa Montandon (2009), apesar da promulgação representar um grande avanço para a política urbana brasileira, o cenário ainda emergia a necessidade de regulamentação nacional de instrumentos ordenados para o desenvolvimento da cidade e da propriedade urbana. Nesse contexto, foi aprovado o Estatuto da Cidade no ano de 2001 (Lei Federal nº 10.257), responsável pela regulamentação do capítulo constitucional da política urbana brasileira e por incorporar inovações ao ordenamento jurídico.

De acordo Rolnik (2001, p. 27) com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), novos instrumentos urbanísticos foram disponibilizados ao Poder Público municipal, possibilitando para além de uma normatização, a indução das formas de ocupação do solo, a partir de uma estratégia de gestão com incorporação da participação popular nos processos decisórios, além da ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas ilegais por seus ocupantes.

Um destes instrumentos de desenvolvimento e ordenação territorial é a Operação Urbana Consorciada (OUC). A conceituação da OUC teve influência das experiências anteriores de intervenções de requalificação por meio da Parceria Público-Privada (PPP) delineada pelas Operações Interligadas e das Operações Urbanas, sobretudo as desenvolvidas ao longo da década de 90 pelo município de São Paulo. Além disso, o instrumento também recebeu influência das experiências internacionais de recuperação das áreas degradas das cidades.

Segundo dados da MUNIC-IBGE (2018), após o Estatuto da Cidade, o instrumento tem recebido cada vez mais regulamentação pelos municípios brasileiros. Ademais, de acordo com o levantamento realizado por esta pesquisa, doze capitais

brasileiras estão com proposta em andamento ou em fase de implementação de operações urbanas consorciadas, somando um total de vinte e sete operações.

Maleronka e Hobbs (2017), salientam que a grande maioria dos municípios brasileiros convivem com problemas de infraestrutura relacionadas aos processos de crescimento acelerado do espaço urbano e de sua população. Paralelamente a essa dinâmica, o Poder Público ainda enfrenta a falta de recursos para financiamento da promoção dos serviços básicos necessários para o desenvolvimento urbano e da garantia da qualidade de vida de seus habitantes (FERREIRA; MARICATO, 2002).

Neste contexto de transformação da atuação do estatal e de dinâmicas socioespaciais, a presente pesquisa integrante da linha de Processos e Tecnologias de Projeto e Planejamento do Programa de Pós-Graduação em Projeto e Cidade, vinculado a Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás, tem como objeto de análise o instrumento jurídico/urbanístico da política urbana brasileira, Operação Urbana Consorciada.

Fix (2001; 2007), Montandon (2009) e Rolnik (2015) e diversos outros autores, destacam a OUC como indutora de processos de exclusão territorial da população de menor renda nos perímetros em que atuou.

O propósito da pesquisa é responder a seguinte questão: O instrumento de OUC leva ao desenvolvimento urbano da cidade ou é uma forma de financeirização da cidade resultando em processos de gentrificação?

Para isso, a partir do levantamento das operações em desenvolvimento no Brasil, realizou-se um recorte do objeto de estudo levando em consideração os seguintes aspectos: as mudanças nos padrões urbanísticos; forma de financiamento e contrapartidas para as intervenções urbanísticas; participação popular no instrumento e por fim, as remoções. Assim, a análise será realizada por meio de dois estudos de casos, sendo eles: Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUC–FL) em São Paulo e a proposta de Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico (OUC–JB) em Goiânia.

A escolha da operação da Faria Lima na cidade de São Paulo destaca-se por seu reconhecimento nacional como referência na utilização do instrumento, e além do vasto ordenamento jurídico, somados aos expressivos resultados financeiros e de informações disponíveis sobre o projeto de intervenção com ações estratégicas voltadas para a mobilidade da área de intervenção e da valorização socioambiental. Por fim, refere-se ainda, a escala da operação, com grande abrangência e duração.

O estudo da operação de Goiânia deve-se ao fato da mesma, se destacar como objeto de análise regional, compreendido na mesma cidade em que está pesquisa se desenvolve. Aponta-se ainda, por seu carácter inédito, tendo sido abordada, até o momento de desenvolvimento desta dissertação, apenas pelo estudo etnográfico das audiências públicas da operação desenvolvido por PAIVA (2017). Ademais, a operação se destaca, com ações voltadas para a requalificação do patrimônio socioambiental, inserido em uma área de preservação permanente do Jardim Botânico da cidade.

Dada a contextualização e problemática de pesquisa, a hipótese do trabalho constitui-se na ideia de que a partir do instrumento de Operação Urbana Consorciada, se constroem intervenções baseadas na promoção do mercado imobiliário e no reforço da segregação socioespacial por meio da gentrificação. Este fato deve-se, a indução do instrumento com não cumprimento da função social da propriedade e a formação de áreas supervalorizadas, com a “expulsão” dos grupos vulneráveis, inseridos anteriormente na área da OUC e não beneficiados com as transformações. favorecendo os processos de gentrificação.

A pesquisa tem por objetivo geral analisar se a operação urbana consorciada funciona como um instrumento indutor do desenvolvimento urbano e/ou financeirização da cidade e gentrificação, a partir da análise dos estudos de casos em duas capitais brasileiras, sendo elas: Goiânia e São Paulo.

Como objetivos específicos, visando atingir tal finalidade expressa no objetivo geral, inserem-se a:

a) Identificar conceitualmente e historicamente como as Operações Urbanas Consorciadas se institucionalizaram no Brasil;

b) Identificar as características das Operações Urbanas Consorciadas no Brasil em relação aos conceitos de financeirização da cidade e gentrificação;

c) Identificar se a população das áreas irregulares das operações estudadas tem habitações de interesse social providas dentro da área requalificada.

Do ponto de vista metodológico, esse estudo de natureza aplicada é desenvolvido por meio de estudos de casos múltiplos, com análises descritivas e coleta de dados quali-quantitativas. A pesquisa qualitativa se baseou por meio do levantamento conceitual e histórico do instrumento de Operação Urbana Consorciada

e da aplicação do instrumento em cada uma das cidades estudadas, à luz do Estatuto da Cidade e da legislação local. Além da análise nos estudos de casos, a respeito da aplicação do instrumento e sua relação com o processo de produção de espaços gentrificáveis.

Em relação aos dados quantitativos, os mesmos, referem-se ao levantamento das OUC implementadas ou em andamento no Brasil e também, através do levantamento da população afetada no perímetro dos estudos de casos.

Como método científico utilizado, optou-se pelo hipotético-dedutivo, consistindo na construção de uma hipótese que será testada e avaliada para que se alcance sua comprovação ou refutação a partir da investigação nos estudos de casos e da investigação científica.

Sendo assim, a metodologia está dividida em levantamento das bases de dados, levantamento da legislação, levantamento conceitual e de definições, além do levantamento de estudos de casos. Segue seu detalhamento:

- **Levantamento das bases de dados**

Assim, por meio da investigação científica, denominada revisão sistemática[1], foi realizado um levantamento bibliográfico, tendo como finalidade o levantamento de toda a produção científica e normativa do planejamento urbano e da política urbana brasileira, sobretudo em relação ao instrumento de Operação Urbana Consorciada. Essa análise teve como intuito a identificação conceitual e histórica da institucionalização das OUCs e das análises encontradas na literatura consultada a respeito do instrumento.

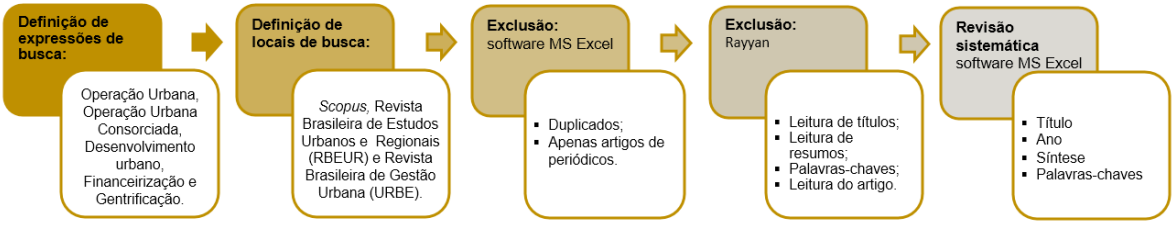
Para isso, em um primeiro momento, foram definidas as expressões de busca para coleta de dados, sendo elas: “Operação Urbana”, “Operação Urbana Consorciada”, “Desenvolvimento urbano”, “Financeirização” e “Gentrificação”. Em seguida foram escolhidas as bases de dados e periódicos: base de dados Scopus,

[1] Segundo definição do manual sobre tipos de revisão de literatura elaborado pela Biblioteca Prof. Paulo de Carvalho Mattos da UNESP, temos que a revisão sistemática “são consideradas estudos observacionais retrospectivos ou estudos experimentais de recuperação e análise crítica da literatura. Testam hipóteses e têm como objetivo levantar, reunir, avaliar criticamente a metodologia da pesquisa e sintetizar os resultados de diversos estudos primários. Busca responder a uma pergunta de pesquisa claramente formulada. Utiliza métodos sistemáticos e explícitos para recuperar, selecionar e avaliar os resultados de estudos relevantes. Reúne e sistematiza os dados dos estudos primários (unidades de análise).” p.2. Disponível em:https://www.fca.unesp.br/Home/Biblioteca/tipos-de-evisao-de-literatura.

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR) e Revista Brasileira de Gestão Urbana (URBE). Nessa etapa, todos os documentos selecionados, foram exportados para o software MS Excel ® para realizar a filtragem dos documentos. Nesse caso, sendo excluídos os documentos identificados como duplicados e os que não se enquadrem.

Os documentos selecionados nessa etapa foram exportados para o aplicativo de revisão sistemática *Rayyan*, onde foi realizada a exclusão por meio da leitura dos títulos dos documentos, dos resumos, das palavras-chaves e por fim, leitura dos artigos. Essa etapa foi fundamental para a realização da exclusão dos artigos que não correspondem com os assuntos de interesse. Assim, os artigos selecionados ao final, foram catalogados e analisados utilizando o *Excel*, servindo como referencial teórico para este trabalho.

Figura 1 – Diagrama das etapas da revisão sistemática



Fonte: Elaborado pela autora, (2020).

Esse levantamento abrangeu a busca em periódicos e base de dados. Apesar disso, essa dissertação também se ancora em dados e informações extraídos de livros, teses e dissertações que abordam o tema de estudo, sendo coletados como "referências". A exemplo disso pode-se destacar os trabalhos desenvolvidos por Fix (2001; 2007) e Rolnik (2015), Maleronka (2010), dentre outros.

- **Levantamento da legislação**

Paralelamente a essa análise, foi realizado uma pesquisa documental por meio das leis, normas e regulamentações de acesso público, produzidos pela legislação brasileira em suas três esferas de poder - federal, estadual e municipal, a respeito do instrumento de Operação Urbana Consorciada.

Essa coleta de dados realizou-se via internet com acesso aos *websites* das prefeituras das capitais brasileiras, cabendo destacar ainda que, a publicidade

configura princípio indispensável para a utilização do instrumento, viabilizando assim o levantamento realizado (BRASIL, 1988). Além disso, somou-se as informações obtidas pelas pesquisas bibliográficas para estabelecer um cruzamento de dados.

Assim, a finalidade do levantamento da legislação ocorre para entender a evolução legal do instrumento.

- **Levantamento conceitual e de definições**

No levantamento conceitual e de definições são apresentados termos segundo o referencial teórico coletado pelo levantamento da base de dado, periódicos e de teóricos e estudiosos do planejamento urbano, como por exemplo: Maricato (2001; 2002 e 2015), Fix (2001; 2007), Villaça (1999), Harvey (1992; 2005), Lefebvre (1991) e Maleronka (2010), dentre outros. Sendo destacados os principais conceitos e definições relacionados ao tema da pesquisa, sendo: operação urbana consorciada, desenvolvimento urbano, financeirização e gentrificação. Essa abordagem ocorre para facilitar o entendimento do leitor sobre a problemática de estudo e da relação do instrumento de OUC com os termos abordados.

- **Levantamento de estudos de casos**

Em relação aos estudos de casos, considerando a grande variedade de operações urbanas consorciadas no Brasil, elencadas no levantamento sobre as OUC implementadas ou em curso de implementação no país, o estudo ocorreu por meio de duas operações instituídas em capitais brasileiras, sendo elas: Operação Urbana Consorciada Faria Lima em São Paulo e Proposta de Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia.

Assim, destacou-se um panorama geral das operações e posteriormente realizou-se a quantificação do número de famílias e habitações afetadas dentro de cada objeto de estudo. Para tanto, foi analisado se nos estudos de caso, o instrumento de OUC cumpre a função social da propriedade à medida que, absorve dentro do perímetro da operação a população de áreas irregulares ou se a desloca para outras áreas da cidade.

Para compreender o processo de desapropriações na região da Faria Lima em São Paulo, foram analisados os dados disponibilizados pelos domínios públicos da

Prefeituras de São Paulo, além da análise da extensa revisão bibliográfica encontrada de renomados autores do Direito Urbanístico e de publicações em bases científicas.

Na proposta de OUC - JB, o município desenvolveu estudos e audiências públicas para a implementação da operação, entretanto, a proposta não foi encaminhada à Câmara Municipal de Goiânia devido a uma série de impasses (PAIVA, 2017). Assim, a formalização operação como Projeto de Lei ainda não ocorreu. Todavia, seu estudo por meio desta pesquisa, tem como intuito rever a aplicação do instrumento na cidade, subsidiando uma consulta futura de referencial, caso a OUC-JB venha a ser implementada.

Dessa forma, este trabalho buscou prever os problemas da atual proposta e traçar avanços para no caso da implementação do instrumento na cidade de Goiânia, visando a função social da propriedade e a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural. A análise das desapropriações na proposta da OUC-JB, ocorreu por meio de um levantamento espacial das áreas com previsão de remoção pelo mapa da proposta utilizando os serviços de pesquisa e visualização de mapas digitais Google Street View e Mapa Fácil.

Nesse sentido, a dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução, sendo: o segundo “Antecedentes da Operação Urbana Consorciada”; o terceiro “Do Estatuto da Cidade ao processo de planejamento, modelo de operação e projeto de lei”; quarto “Experiências brasileiras: entre a garantia do desenvolvimento urbano e a financeirização da cidade”; e por fim, sua “Conclusão”.

O capítulo “Antecedentes da Operação Urbana” apresenta um panorama das parcerias público-privadas relacionadas aos processos de intervenções urbanas ao longo da história brasileira através das Operações Interligadas e Operações Urbanas desenvolvidas em São Paulo. A análise do mecanismo de Parceria Público-Privada e de algumas experiências internacionais que contribuíram para a construção conceitual do instrumento OUC, também desenvolvida neste capítulo.

O capítulo “Do Estatuto da Cidade ao processo de planejamento, modelo de operação e projeto de lei” aborda em sua primeira parte, a caracterização geral da OUC definido pelo Estatuto da Cidade. Na sequência, destaca o panorama de regulamentação e implementação do instrumento pelas regiões e estados brasileiros. Ademais, ainda se concentra sobre os aspectos de implementação das operações, incluindo os arranjos institucionais necessários para a gestão da OUC e de suas contrapartidas.

Cabe destacar ainda, sobre este capítulo, a abordagem das conceituações e definições dos termos “financeirização”, “gentrificação” e desenvolvimento urbano” ao longo do texto. Essa escolha ocorre pelo entendimento de que a apresentação e contraposição dos termos por diversos autores contribuiria para maior fluidez e entendimento do leitor sobre a problemática apresentada por esta dissertação.

Já o terceiro capítulo, “Experiências brasileiras: entre a garantia do desenvolvimento urbano e a financeirização da cidade”, aborda respectivamente a análise dos estudos de casos: Operação Urbana Consorciada Faria Lima em São Paulo e proposta de Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia.

Por fim, encerra-se esta dissertação com suas considerações finais, trazendo reflexões sobre o instrumento OUC e as lições e recomendações para a Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia, a partir da análise da experiência de São Paulo e demais análises abordadas pela dissertação. Ademais, ainda se ressalta sobre as lacunas que o instrumento apresenta e que podem vir a compor, uma agenda futura de pesquisa. Após, destaca-se ainda, sobre as referências bibliográficas desta dissertação.

2 ANTECEDENTES DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Neste capítulo são apresentados os instrumentos que antecederam e influenciaram o desenvolvimento conceitual da Operação Urbana Consorciada, por meio das experiências dos instrumentos de Operação Interligada e Operação Urbana do município de São Paulo.

No caso do instrumento Operação Urbana, principal influência do Estatuto da Cidade (FIX, 2001, 2007; Maleronka *et al.*, 2016; Montandon, 2009), são expostas a trajetória de implementação, a regulamentação e os resultados do instrumento desenvolvido ao longo da década de 1990 no município. Sendo assim, abordam-se as seguintes operações: Anhangabaú-Centro, Água Branca e Água Espraiada.

O capítulo também traz o mecanismo de parcerias público-privadas, que, no contexto de Reforma do Estado brasileiro, possibilitou novos arranjos e formas de financiamento, em resposta às deficiências fiscais estatais e à necessidade de redução de suas estruturas (KETTL, 2006). A ideia, introduzida pela Parceria Público Privada (PPP), destaca a flexibilização da gestão estatal com compartilhamento aos particulares para formulação, implementação e ônus de diversas atividades para determinado projeto urbano.

Para a elaboração deste item, utiliza-se a revisão bibliográfica e documental, além de informações extraídas da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e da Lei nº 11.079/2004, responsável pela instituição de “normas gerais para licitação de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública” e demais leis complementares (BRASIL, 2004).

Além disso, são expostas algumas das principais experiências internacionais que influenciaram o instrumento OUC, a saber: experiência francesa de *zones d’aménagement concerté*, experiência espanhola de *planes especiales* e a experiência colombiana de *planes parciales*.

As experiências internacionais de PPP, sobretudo de países da Europa Ocidental, Estados Unidos e de países latino-americanos, surgem a partir da década de 1970, como forma de propiciar recursos frente à falta de capacidade de investimento do Estado, provocada por seu déficit de arrecadação e pelo alto custo de manutenção do Estado de Bem-Estar social (MARICATO; FERREIRA, 2002).

A figura centralizadora e intervencionista do Estado, responsável por assegurar o desenvolvimento econômico e social, além de impedir as disfunções do mercado –

como, por exemplo, o desemprego –, passa por uma reestruturação produtiva, que ocasiona uma flexibilização da produção em contraponto ao esgotamento do modelo de produção taylorista e à macroeconomia fordista. Assim, é nesse contexto que a participação da gestão das cidades por todos os agentes envolvidos em sua produção foi intensificada, com enfoque em uma regime competitivo e com estratégias de empresariamento na gestão urbana (MALERONKA, 2010; MARICATO; FERREIRA, 2002; STROHER, 2017).

Dessa forma, as primeiras experiências internacionais de intervenções urbanas foram instituídas como forma de desenvolvimento de áreas de expansão urbana e recuperação de áreas de centros históricos, áreas portuárias e industriais, sendo caracterizadas pela intervenção estatal no meio urbano, submetendo os interesses privados às prioridades urbanísticas e buscando o envolvimento entre seus diversos agentes.

2.1 Operações interligadas

As primeiras intervenções de requalificação brasileiras surgiram nos anos de 1985, na cidade de São Paulo, mediante a viabilização pela parceria entre o poder público e a iniciativa privada através da criação do Projeto de Lei conhecido como “Lei do Desfavelamento” (Lei nº 10.209/1986):

> A lei foi criada para possibilitar mudanças nos direitos de construção dos proprietários de terrenos e, ao mesmo tempo, resolver o problema das favelas incrustadas na área central da cidade, através da parceria entre poder público e iniciativa privada. O proprietário do terreno ocupado por favelas ganhava o direito de construir mais do que permitia a Lei de Zoneamento e destinava parte desse lucro adicional para construir casas populares na periferia e doá-las ao poder público. (FIX, 2001, p. 72).

O projeto, criado na gestão de Jânio Quadros (1985-1988), obteve várias críticas e questionamentos, sendo as principais relacionadas à falta de determinações e ao diálogo com a população a ser removida (FIX, 2001). Além disso, Fix (2007) afirma que as permissões de alterações aconteciam de forma indiscriminada, sobretudo provocadas pela ausência de restrições referentes às mudanças de zoneamento. Ainda assim, a lei foi sancionada, já que dispunha sobre a construção de habitações de interesse social, sendo considerada, nesse caso, como de interesse popular (MONTEIRO, 2014).

Em 1986, a lei passou a ser chamada de “Lei das Operações Interligadas”, ainda relacionada a alterações pontuais na cidade, a partir da flexibilização de parâmetros urbanísticos, conforme a contrapartida de construções de habitações a serem realizadas pelos proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos urbanos atingidos pela operação.

Outra possibilidade tratada pela lei referia-se à proposição da operação por edital de chamamento da iniciativa privada para áreas públicas ocupadas por favelas, condicionadas ao interesse do poder público municipal (SÃO PAULO, 1986, art. 5º). Desse modo, com a mudança nos direitos de construção nos terrenos, o proprietário ficaria encarregado de realizar a compensação de construção de unidades habitacionais proporcionais ao benefício negociado com o município.

O instrumento das operações interligadas destacou-se ainda como pioneiro na aplicação do conceito de Solo Criado desenvolvido no Brasil ao longo das décadas de 1960-1970 (MALERONKA, 2010, p. 76), contando com sua formalização pela Carta de Embu, desenvolvida por “um grupo de pesquisadores da Fundação Prefeito Faria Lima”, vinculados à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo, em 1976.

No período de criação do Solo Criado, delineava-se o acelerado crescimento das cidades e o aumento dos debates sobre o controle do solo e a equidade no processo de urbanização (MALERONKA, 2010; MONTANDON, 2009). De acordo com Montandon (2010), sua definição seguia duas abordagens distintas:

> Do ponto de vista jurídico, a ideia de Solo Criado está vinculada essencialmente à separação do direito de construir do direito de propriedade e ao cumprimento da função social da propriedade. Do posto de vista urbanístico, o Solo Criado está vinculado à maior intensidade de uso do solo mediada por compensações físicas que possibilitem o melhor equilíbrio entre densidade construída e espaços e equipamentos públicos. (MONTANDON, 2009, p. 8).

A ideia de Solo Criado prezava por uma igualdade de direitos para todos os proprietários e terrenos urbanos, mediante a delimitação da utilização do solo por meio da adoção de coeficiente de aproveitamento (CA) único de edificação, visando a aplicação de uma homogeneidade e o controle da valorização diferenciada na cidade (MALERONKA, 2010). O CA representa a área máxima de construção permitida em relação a área do terreno. Assim, a construção acima do coeficiente – entendida como direito adicional de construção – poderia ser permitida pelo Poder Público em determinados casos.

O direito adicional de construção poderia ser exercido pelo particular, como ressalta Monteiro (2014), de duas maneiras distintas: a primeira seria através de concessões pelo poder público à lei de zoneamento, mediante a compensação proporcional física ou econômica do proprietário em espaços públicos e equipamentos urbanos. Nesse caso, a contrapartida seria para a correção de sobrecargas ocasionadas e, também, para a reversão da valorização fruto do benefício concedido ao particular para a coletividade.

A segunda maneira destaca-se em razão da impossibilidade de edificar do proprietário de imóvel, propiciada por limitações administrativas impostas, podendo o proprietário transferir seu direito de construir para ser exercido em outro local (SÃO PAULO, 1986). Assim, o princípio de Solo Criado destaca a distinção “entre o direito de utilização definido pelo Estado do direito de propriedade exercido pelo proprietário do imóvel” (MONTEIRO, 2014, p. 54).

A Lei nº 10.209/1986 vinculou a necessidade de um plano para a Operação Interligada acompanhado de seu estudo de viabilidade econômica, com atendimento total da população afetada pela operação no artigo 3º. Além disso, o plano deveria conter as alterações pretendidas dos índices e parâmetros urbanísticos para o terreno beneficiado pela operação.

Em 1995, suas disposições foram novamente alteradas pela Lei nº 11.773, a Lei das Operações Interligadas, que, entre outras medidas, desvinculou a obrigatoriedade da construção direta de moradias de interesse social pelos proprietários dos terrenos ocupados:

> Art. 1º: Os interessados em apresentar propostas de modificações de índices urbanísticos e de características de uso e ocupação do solo, com base na Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986, deverão destinar ao Fundo Municipal de Habitação – FMH, criado pela Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994, a importância relativa a totalidade dos valores estipulados como contrapartida para construção de Habitações de Interesses Social – HIS para atendimento de moradores de habitação sub-normal. (SÃO PAULO, 1995).

Dessa forma, a contrapartida exigida pelo instrumento passou a ser monetária e a importância arrecada seria destinada a um programa específico de habitação do município de São Paulo, denominado “Direito à Moradia” (MARICATO, 2014). Essa mudança, somada à discricionariedade das alterações da Lei de Zoneamento e dos critérios de concessões das contrapartidas, provocou, ao longo da implementação das operações, uma série de efeitos controversos ligados às desapropriações da

população afetada pelas propostas e da capacidade de suporte da infraestrutura do perímetro do empreendimento e da cidade (FIX, 2001).

Ademais, as operações interligadas, como apontam Castro (2006) e Monteiro (2014), em virtude de suas configurações, atuaram em função dos interesses imobiliários pelas proposições do setor imobiliário de propostas em áreas centrais e centro expandido. Portanto, o fizeram em detrimento da remoção dos assentamentos precários e de sua população para habitações sociais localizadas em áreas periféricas da cidade, caracterizadas por seu menor potencial de valorização e disponibilidade de infraestrutura.

Desde 1998, devido a uma liminar do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Lei nº 11.773/1995, criada durante o governo de Paulo Maluf, encontra-se suspensa em consequência de sua inconstitucionalidade. A determinação ocorreu pela invalidade constitucional de permissão do Poder Executivo em deliberar de forma discricionária sobre o zoneamento urbano (BRASIL, 1988). Para além disso, tal decisão atingiu também as propostas até então já aprovadas de operações interligadas, paralisando até mesmo aquelas em processo de implementação (FIX, 2001; MALERONKA, 2010).

Assim, a Operação Interligada, apesar de sua relação com o conceito de Solo Criado, que busca anular por meio do coeficiente de aproveitamento único a distinção entre proprietários e terrenos urbanos, resultou no reforço à lógica de diferenciação, na medida em que o instrumento permitiu a excepcionalidade da Lei de Zoneamento, concedida ao lote ou para um conjunto de lotes.

Aponta-se ainda, para os benefícios que o instrumento fornecia ao setor privado, as alterações aos padrões urbanísticos restritas ao lote, não promovendo mudanças além dos investimentos isolados. Sendo dessa forma, incapaz de promover as chamadas renovações urbanas em perímetros ou áreas específicas da cidade. Assim, mostrando-se como um instrumento ligado em sua lógica de concepção e aplicação como indutor da financeirização da cidade.

2.2 Operações urbanas anteriores ao Estatuto da Cidade

A ideia da parceria público-privada delineada pelas Operações Interligadas, como apresentado por Fix (2001, 2007) e Montandon (2009), dentre outros autores, serviu de base para o desenvolvimento da Operação Urbana. A formalização do instrumento ocorreu a partir de 1988, pelo Plano Diretor (PD) municipal da cidade de São Paulo, através da Lei nº 10.676/1988, instituída por decurso de prazo (FIX, 2001). O novo modelo constituiu-se, assim, em uma ampliação das operações anteriores.

O período após a promulgação da Constituição de 1998 representou um cenário marcado pela estabilização econômica e pelo favorecimento do planejamento das ações públicas ligadas à política urbana brasileira (ROLNIK, 2015). A nova Constituição destacou o "Plano Diretor como instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana" e ressaltava o cumprimento da função social da propriedade a partir do atendimento das "exigências fundamentais expressas em seu plano diretor" (BRASIL, 1988, art. 182).

Anteriormente, o instrumento de Operações Urbanas já tinha sido introduzido durante a gestão de Mário Covas, pelo Plano Diretor (PD) de 1985-2000, mas não foi aprovado em lei (MONTANDON, 2009). Com o Plano Diretor de 1988, foram definidas áreas diferenciadas para a política urbana de uso e ocupação do solo do município de São Paulo, entretanto, tampouco houve um detalhamento do programa de atuação das operações. De acordo com Castro (2006), a conceituação do instrumento o determinava como ações da iniciativa pública e privada voltadas à viabilização de transformações urbanísticas estruturais em determinadas áreas da cidade, definidas em zonas adensáveis e não adensáveis.

As zonas adensáveis apresentavam-se com disponibilidade de infraestrutura e, por isso, o seu adensamento seria permitido mediante a verticalização e o direito de construir, ou seja, o solo criado acima do coeficiente de aproveitamento básico da cidade, que corresponderia a uma vez a área do terreno. Já as zonas não adensáveis eram caracterizadas pela baixa concentração de infraestrutura e equipamentos públicos, sendo o seu adensamento permitido apenas nos trechos demarcados pelo plano (SÃO PAULO, 1988).

A exemplo disso, o autor aponta a permissão de Operação Urbana em áreas de exceções, destinadas à construção de habitações de interesse social, ampliação

da infraestrutura e dos equipamentos urbanos, pelo financiamento através da permissão do adensamento construtivo pela outorga onerosa.

Assim, as proposições das Operações Urbanas foram permitidas desde que em Áreas Consolidadas ou em Áreas Intermediárias definidas pelo PD (SÃO PAULO, 1988). A primeira era caracterizada por seu “potencial urbano com concentração de infraestrutura básica e serviços públicos” e a segunda descrita por seu “potencial de urbanização subaproveitado e sistema de mobilidade, comércio e serviços” (SÃO PAULO, 1988, art. 13, incisos I e II).

A Operação Urbana tinha como objetivo viabilizar melhorias do padrão de urbanização a partir da ação conjunta dos setores público e privado (SÃO PAULO, 1988, art. 14, alínea g). A oposição em relação às operações interligadas centrava-se na ampliação de concessões de mudanças estendidas para a área interna do perímetro da operação e não mais a sua permissão restrita ao lote, como anteriormente se apresentava (FIX, 2001; MALERONKA, 2010).

Somou-se a essa alteração a mudança na destinação dos recursos oriundos das contrapartidas, que, ao invés de serem empregados exclusivamente na produção habitacional para a população de baixa renda, poderiam financiar também investimentos em obras e serviços na área determinada, promovendo a reordenação de grandes áreas urbanas, elencando o instrumento como promotor de intervenções urbanas (SÃO PAULO, 1988, art. 11º, parágrafo único).

Após dois anos do PD de 1988 foi aprovada a Lei Orgânica do Município, em 1992, prevendo a utilização do instrumento. O disposto aborda a Operação Urbana como forma de financiamento para a promoção de obras e equipamentos públicos implementadas pelo município junto à iniciativa privada (SÃO PAULO, 1990, art. 152º).

Como desdobramento da inserção do instrumento pela Lei Orgânica, durante a gestão da prefeita Luíza Erundina (1989-1992), foi proposto o Plano Diretor de São Paulo de 1991 que, mesmo não tendo sido aprovado pela Câmara Municipal (FIX, 2001; RAMOS, 2006), significou avanços sobre a redação das diretrizes e dos objetivos da operação urbana. O disposto subsidiou informações para as operações demarcadas para o município ao longo da década de 1990. Além disso, a proposta serviu como referência para a redação do texto do instrumento Operação Urbana Consorciada, elaborado pelo EC (CASTRO, 2006; FIX, 2001; MALERONKA, 2010; MONTEIRO, 2010).

A proposta de PD de São Paulo inseriu a necessidade da aprovação do instrumento por lei específica e a definição de um estoque de área edificável para arrecadar recursos a partir de sua venda, além das contrapartidas disponíveis para o acordo com a iniciativa privada e a necessidade de um programa de obras com descrição das atividades, localização e estimativa de custo (CASTRO, 2006).

A nova abordagem ressaltava a importância da parceria entre o poder público e a iniciativa privada na minimização dos recursos pela esfera pública, mediante a permissão de adensamento em áreas de exceção da cidade, em contrapartida à ampliação da infraestrutura e dos equipamentos urbanos existentes. De acordo com Fix (2001), essa é a lógica que sustentou e ainda sustenta as intervenções urbanas guiadas por meio da relação público-privada. Ademais,

> [a] principal qualidade da Operação Urbana estaria em seu autofinanciamento, fazendo com que os empreendedores paguem por uma obra de seu interesse, sem destinar recursos públicos para uma obra que não é uma prioridade social para a cidade, ou seja, sem drenar recursos da periferia para a parte mais favorecida da cidade. [...] É por isso que essas parcerias seriam um mecanismo distributivo. (FIX, 2001, p. 78).

Durante a gestão da prefeita Luíza Erundina (1989-1992), cinco operações foram previstas pelo plano, a saber: Operação Urbana Anhangabaú, Faria Lima-Berrini, Água Branca, Água Espraiada e Paraisópolis.

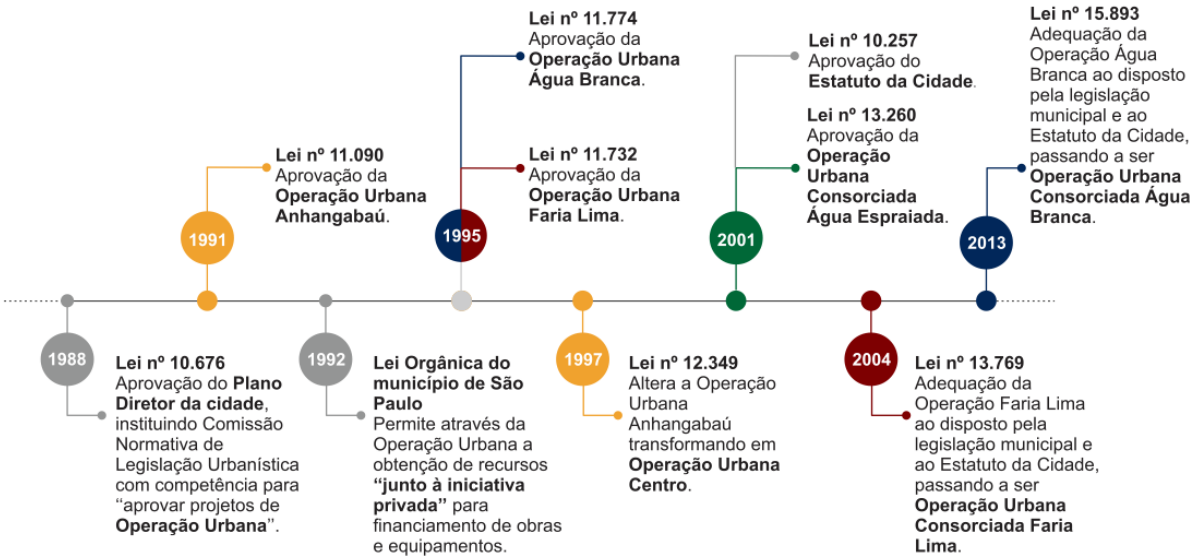
A área da proposta da Operação Urbana Paraisópolis contava com sistema viário desarticulado do sistema principal da cidade, o que refletia sua ocupação urbana irregular próxima a córregos, nascentes e aos problemas ocasionados pelas autoconstruções das moradias (CASTRO, 2006). A proposta pretendia assegurar a manutenção da população favelada, além de adequar o sistema viário da área e implementar equipamentos urbanos e áreas verdes (MONTEIRO, 2014).

Apesar de sua previsão para uma área de ocupação da favela de Paraisópolis na região do Morumbi, a operação não prosseguiu devido à ausência de sua formulação como Projeto de Lei (FIX, 2001), requisito fundamental para sua apreciação pelo Poder Legislativo e posterior implementação (SÃO PAULO, 1991a, art. 1º).

A Figura 2 apresenta uma linha do tempo da regulamentação das Operações Urbanas desenvolvidas na cidade de São Paulo e dos desdobramentos ocasionados pela promulgação do Estatuto da Cidade, que propiciou revisões e adequações para

enquadramento ao instrumento nacional definido como Operação Urbana Consorciada.

Figura 2 – Linha do tempo das Operações Urbanas na cidade de São Paulo



Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Nesse sentido, será apresentada, a seguir, a experiência paulistana do instrumento de Operação Urbana que influenciou a concepção da redação abordada pela lei nacional do instrumento de Operação Urbana Consorciada, a partir das Operações Urbanas Anhangabaú-Centro, Água Branca e Água Espraiada (MALERONKA, 2010, p. 93). O estudo da Operação Urbana Faria Lima, considerada posteriormente como Operação Urbana Consorciada, será abordado como estudo de caso no capítulo intitulado "As experiências brasileiras: entre a garantia do desenvolvimento urbano e a financeirização da cidade".

A respeito das mudanças das demais operações urbanas após a revisão e alteração para OUC, esta pesquisa não pretende avançar em suas análises, já que o intuito deste item é observar um panorama das parcerias entre os agentes públicos e privados para o desenvolvimento das intervenções urbanas e suas contribuições para a elucidação feita pelo EC em 2001.

2.2.1 Operação Urbana Anhangabaú

A única operação implementada durante a gestão de Luíza Erundina foi a Anhangabaú, considerada como a primeira a ser aprovada pelo Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991. A intervenção foi coordenada pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) e tinha como objetivo o desenvolvimento da valorização ambiental e de melhorias na área de influência do Vale do Anhangabaú, além do estímulo ao aproveitamento de imóveis, sobretudo os não construídos ou subutilizados, convocando aos interessados a apresentarem suas propostas (SÃO PAULO, 1991b, art.1º).

A área da intervenção era caracterizada por sua heterogeneidade, com predomínio do uso misto de comércio e serviços, principalmente nas proximidades do Vale do Anhangabaú (MONTEIRO, 2010). A requalificação representaria uma grande repercussão na área central da cidade de São Paulo e sob esse fundamento, como afirma Maleronka, a parceria entre o poder público e a iniciativa privada tinha como objetivo recuperar parte dos “recursos investidos na reurbanização do Vale do Anhangabaú e do Bulevar São João” (MALERONKA, 2010, p. 97).

Dentre os incentivos à participação da iniciativa privada na operação, enquadravam-se os seguintes casos previstos nos artigos 3º e 6º da Lei: permissão de utilidade onerosa do espaço público mediante o interesse da administração; exceções à legislação de uso e ocupação do solo; regularização de construções, reformas e ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e, por fim, admissão do mecanismo de transferência do potencial de construção para outro terreno em localidade distinta da área da operação, ocasionada em razão do tombamento dos imóveis no perímetro destacado (SÃO PAULO, 1991b).

A esse respeito, ressalta-se que a transferência do potencial de construção ocorria por meio de seu valor equivalente, e não pelo valor de sua área não utilizada nos imóveis tombados. Isso demonstra, para Castro (2006), que a forma como o mecanismo se propôs seria mais interessante para aos investidores imobiliários.

Para a concessão do benefício de regulação, reforma ou ampliação de construção dos imóveis contidos no perímetro, o município limitou o estoque de área edificável ao número máximo de 150 mil metros quadrados para as exceções de áreas construídas adicionais à legislação vigente (SÃO PAULO, 1991b, art. 7º). As exceções

relacionadas a esse número seriam fundamentais para arrecadar os valores a serem gastos para a requalificação da área pela operação (MALERONKA, 2010).

O Poder Público poderia exigir nesse cenário, a título de contrapartidas pelos benefícios concedidos, a execução de obras, a prestação de serviços para melhoramento e a conservação das áreas públicas, bem como a construção de unidades habitacionais nos casos em que a proposta envolvesse remoções de moradores de áreas subnormais, ou seja, de propriedade alheia, além de contrapartida financeira (SÃO PAULO, 1991b).

Essa contrapartida financeira, de acordo com a lei, poderia variar de 60% a 200% do valor econômico atribuído ao benefício e deveria ser depositada em conta vinculada à operação (SÃO PAULO, 1991b, art. 11º). A porcentagem máxima era atribuída para os casos de regularização das construções existentes que se encontravam em desacordo com a legislação. Caso o interessado submetesse proposta ainda no primeiro ano, a lei permitia o fornecido de desconto sobre seus valores devidos.

Castro (2006) destaca que, ao longo de sua vigência, apenas cinco propostas foram apresentadas e, destas, três pretendiam a regularização de construções, que correspondiam a casos que não entravam no mecanismo de venda do estoque de área edificável estabelecido. Como resultado da baixa atração do setor imobiliário, os valores estimados para a arrecadação das contrapartidas financeiras representaram um número muito menor do que a expectativa em razão da venda do estoque de área edificável proveniente das exceções urbanísticas. Ademais,

> A operação que interessava à Prefeitura não era a mesma que atraía o mercado imobiliário, como ficaria claro na gestão seguinte, quando uma administração mais afinada com os interesses do capital implantaria a Operação Urbana Faria Lima. (FIX, 2001, p. 78).

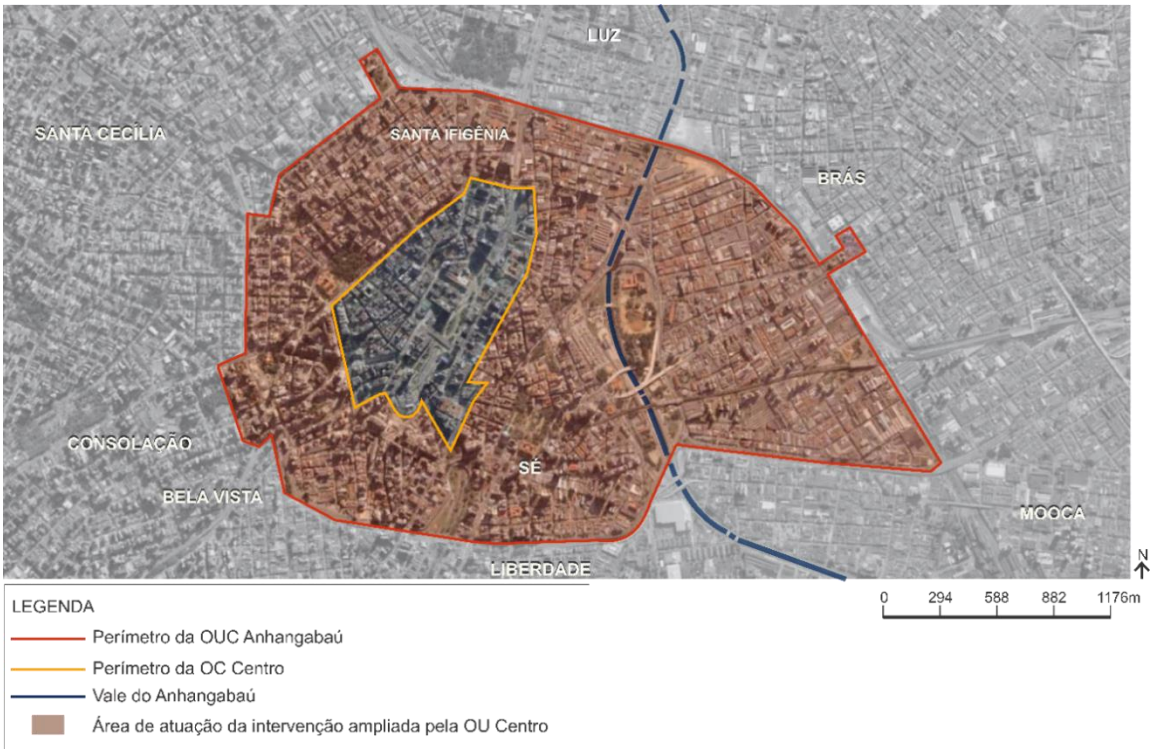
Acerca do fundamento da participação privada nas operações, Fix (2001) salienta que ser imprescindível o interesse do mercado imobiliário na região para a distribuição dos custos de valorização dos imóveis e das obras de requalificada da área entre a Prefeitura e proprietários. Isto permite que a valorização dos imóveis e as mudanças não sejam logradas apenas pelo setor privado. Do contrário, o resultado final alcançado seria a consolidação de uma área da cidade em detrimento de outras áreas e da valorização de imóveis privados financiados pelo município.

Dessa forma, alguns fatores foram determinantes para que a Operação Urbana Anhangabaú não conseguisse promover a valorização da área e a recuperação dos recursos públicos investidos em sua reordenação. O primeiro deles pode ser apontado pelo curto prazo para o término da operação, de apenas três anos, tempo insuficiente para a execução das mudanças pretendidas e a submissão de um número considerável de propostas pela iniciativa privada. O segundo fator preponderante estava relacionado com o tamanho do perímetro da operação. Esse ponto, assim como o primeiro, contribuiu para a baixa adesão do mercado para a região; somados, ainda, aos incentivos definidos pela lei da operação e ao coeficiente de aproveitamento relativamente alto já estabelecido para região, não atraíram o mercado.

Na gestão seguinte, do então Prefeito Paulo Maluf, a Operação Urbana Anhangabaú teve o perímetro de intervenção incorporado pela Operação Urbana Centro. A nova proposta tinha como foco consolidar a área central da metrópole de São Paulo como centro institucional e atrair investimento imobiliários, turísticos e culturais (SÃO PAULO, 2010).

A Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997, foi a responsável pela aprovação da operação que trouxe a ampliação do perímetro de atuação da intervenção anteriormente destacada pela Anhangabaú. A Figura 3 ilustra a ampliação da área de intervenção a partir da comparação entre as Operações Urbanas Anhangabaú e Centro:

Figura 3 – Perímetro das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro em foto aérea



Fonte: Imagem do Google Earth, conforme delimitações dos perímetros das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro descritas pela Lei nº 11.090 de 16 de setembro de 1991, art. 1º, § 1º, e Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997, art. 1º, parágrafo único. Organização e cartografia digital elaborada pela autora (2020).

A operação elencou novos objetivos, como o “incentivo ao remembramento de lotes”, “incentivo à promoção de estacionamentos para atender a região” e o “desincentivo à permanência e à proibição de instalação de novos estabelecimentos de comércio atacadista de cereais, de madeiras e de frutas na área”, dentre outros (SÃO PAULO, 1997, art. 2º).

Além disso, a lei também trouxe disposições específicas relacionadas ao incentivou ao adensamento da área a partir da mudança do coeficiente de aproveitamento máximo para o uso residencial, com valor igual 6,0 e 12,0 para os casos de residencial e estacionamento definido como uso misto, em que cada um teria o direito de construir área correspondente a 6 vezes o valor da área do terreno, desde que garantidos os acessos independentes. Também houve incentivo a instalações de hotéis com CA de 6,0 para suas instalações (SÃO PAULO, 1997, art. 3º).

A operação manteve a lógica das contrapartidas permitidas aos proprietários de imóveis no perímetro da operação, sobretudo em relação à transferência de potencial construtivo, pelo valor equivalente, para as demais áreas da cidade, devido ao incentivo à preservação dos imóveis tombados ou por seu tombamento posterior.

Ainda, foram permitidas alterações na Lei de Zoneamento vigente via contrapartida monetária, definida como concessão onerosa de potencial para construção dentro do limite da operação.

Todavia, a lei da operação não estabeleceu um limite de área adicional para as concessões e para a transferência de potencial construtivo para fora da área da operação, o resultou na perda de controle pelo poder público das transformações urbanas decorrentes das alterações ao longo do território da cidade (MONTANDON, 2009). Soma-se a isso o fato de os conjuntos de projetos públicos realizados para a área da Operação Urbana Centro serem pouco expressivos quando comparados com os ganhos privados provenientes das concessões decorrentes (MALERONKA; HOBBS, 2017).

Ressalta-se que, apesar disso, a legislação da Operação Urbana Centro representou um avanço ao definir que, no caso das propostas com efeitos de desapropriação de moradores de habitações subnormais existentes no perímetro de intervenção, a responsabilidade de solução do problema estaria a cargo da iniciativa privada. Esta deveria solucionar a questão habitacional dos removidos dentro da área da operação ou em até 500 metros de distância da área definida para a intervenção (SÃO PAULO, 1997, art. 5º, inc. V, § 1º).

Essa prerrogativa de resolução no perímetro de intervenção ou em sua proximidade não havia sido ressaltada pela operação anterior. Os processos de expulsões e remoções em grandes projetos de remodelação urbana, como apresentado por Rolnik (2015, p. 252), representam uma “face violenta e, portanto, mais visível de processos em curso de criminalização e fortalecimento do estigma territorial.”

Fix (2001, 2007) e Montandon (2009) destacam a Operação Urbana ao longo de sua trajetória de planejamento e implementação como instrumento indutor de exclusão territorial da população de menor renda nos perímetros que abrangeu, principalmente nos casos das intervenções Água Espraiada e Faria Lima.

Outro ponto observado refere-se à definição do ônus exclusivo da iniciativa privada, em se tratando de adequação nos casos de sobrecarga da infraestrutura existente ou da necessidade de adequação do sistema viário ocasionadas pela concessão de alteração dos parâmetros urbanísticos, sem necessidade de investimento da prefeitura de São Paulo para a resolução dos desdobramentos negativos (SÃO PAULO, 1997, art. 5º, § 2º).

Para recuperar a atratividade da área central, o governo estadual investiu em espaços culturais e incentivos fiscais e urbanísticos, de maneira a atrair os investimentos do setor privado para a área da operação. Entretanto, assim como sua antecessora, Anhangabaú, a Operação Urbana Centro também obteve pouco êxito urbanístico e financeiro (FERREIRA; MARICATO, 2002).

Durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, em 2001, foi instituído, pela Portaria nº 133, um Grupo de Trabalho responsável por avaliar os resultados das Operações Urbanas em andamentos e novas proposições para a Operação Urbana Centro. Como exigência da Portaria, a equipe técnica apresentou relatórios com suas recomendações e conclusões.

Montandon (2009) explica que os relatórios técnicos do Grupo de Trabalho criado pela Prefeitura indicaram a necessidade de reformulação da Operação Urbana Centro para adaptação de suas disposições, de modo a atender as diretrizes do Estatuto da Cidade e as demais legislações municipais. A esse respeito, cabe observar que o Plano Diretor Estratégico de 2014 de São Paulo também determinou, no § 2º do art. 382º, a revisão da operação. Atualmente a Operação Urbana Centro encontra-se em revisão para adequação às disposições do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 2016 e ainda conforme disposições do Estatuto da Cidade.

A Operação Urbana Centro mostrou-se como uma reformulação da Operação Urbana Anhangabaú, com diagnóstico dos pontos de insucesso da implementação anterior. Apesar da não determinação de prazo para o término da operação e da ampliação do perímetro de intervenção, bem como das possibilidades de participação dos investidores privados na área, os resultados obtidos não foram satisfatórios, já que, mesmo com as mudanças, a adesão do mercado não ocorreu, como apontado anteriormente.

Neste caso, o instrumento destacou-se ao longo de sua trajetória de planejamento e implementação como indutor da financeirização da área definida para intervenção, tendo em vista, sobretudo, a pouca implementação de projetos públicos de infraestrutura e equipamentos urbanos ocasionada pela falta de recursos proveniente das contrapartidas. As adesões obtidas estiveram vinculadas a ideia de valorização imobiliária e não, de transformações urbanos e melhorias sociais.

2.2.2 Operação Urbana Água Branca

A segunda operação aprovada pelo município de São Paulo foi a Operação Urbana Água Branca, estabelecida pela Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e também aprovada durante a gestão de Maluf, com responsabilidade da Emurb. A área objeto da operação abrangia aproximadamente 550 hectares e localizava-se próximo da várzea do Rio Tietê, em uma região que teve seu desenvolvimento urbano ao longo da ferrovia nos bairros Água Branca, Barra Funda e Perdizes (CASTRO, 2006).

A ocupação da área ocasionada pela proximidade da ferrovia definiu a paisagem construída, marcando-a predominantemente pelo uso industrial, com instalação de depósitos, armazéns e galpões (RAMOS, 2006). Ao longo da década de 1960, como expõe Montandon (2009), grande parte dessas atividades foram deslocadas para áreas próximas às rodovias, que fariam o escoamento da produção. Como resultado das desativações das unidades, a região ficou marcada pela existência de imóveis e terrenos ociosos.

Ademais, tanto a ferrovia como a várzea do rio apresentavam-se como obstáculos físicos para o desenvolvimento e a interação espacial com a cidade, devido às dificuldades de transposição enfrentadas pelos veículos e pedestres (MAGALHÃES JR., 2005). A esse fato somaram-se, ainda, os problemas com as inundações recorrentes na região, provocando a necessidade de que a proposta contemplasse, entre seus objetivos, a previsão de melhorias em infraestrutura, com ampliação do sistema viário e do sistema de drenagem da área.

Apesar dessas questões, a região apresentava algumas características favoráveis que, aliadas às ações da Operação Urbana, poderiam propiciar condições para o seu desenvolvimento. Magalhães (2005) destaca, entre elas, a proximidade com bairros de alto padrão de ocupação – que poderiam induzir à mudança nos padrões existentes –, a localização próxima a importantes vias de circulação – como a Marginal Tietê e a Avenida Francisco Matarazzo –, a oferta de transporte coletivo, dentre outras.

A articulação mediante a participação da iniciativa privada pretendia, assim, alcançar transformações urbanísticas com reduzidos gastos públicos, sobretudo pela promoção do adensamento nas grandes áreas vazias ou subutilizadas e pela substituição do uso industrial por usos diversos, como, por exemplo, o habitacional (MALERONKA, 2010).

Para tanto, a lei da Operação Urbana Água Branca estabeleceu um programa de obras, prevendo diversos projetos, como: abertura de vias paralelas à ferrovia; pavimentação, melhoramento e extensão de diversas vias; revisão do sistema de drenagem; alargamento e arborização de passeios; construção e financiamento de unidades habitacionais de interesse social e de um edifício administrativo dentro do perímetro (SÃO PAULO, 1995). A regulamentação da Operação Urbana Água Branca mostrou-se muito semelhante em relação ao disposto pela Anhangabaú em relação às concessões e contrapartidas.

No caso das concessões, os proprietários e investidores com imóveis abrangidos pela operação, poderiam solicitar a autorização de transferência do potencial construtivo do valor não utilizado dos imóveis tombados pelo Patrimônio Histórico. Além dessa disposição, o artigo 6º elencou as solicitações permitidas pelo Poder Executivo para exceções à Lei de Zoneamento em contrapartida aos recursos destinados exclusivamente para a execução de obras de melhorias e serviços na região indicadas pelo programa de obras da operação:

> I- Modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como modificação das normas edilícias;
> II- Cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo, resguardado o interesse público;
> III- Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data da publicação desta Lei. (SÃO PAULO, 1995, art. 6º).

Para a promoção do adensamento, uma medida adotada foi o estabelecimento do estoque adicional de área construída com valor máximo de até 1.200.000 m^2. Todavia, o consumo desse estoque só abrangia as solicitações referentes ao inciso I, relacionados à negociação das alterações de índices e usos previstos na Lei de Zoneamento e no Código de Obras e Edificações. A lei definiu que, desse total, 300 mil seriam destinados para os casos de uso habitacional e 900 mil para os demais usos permitidos na área (SÃO PAULO, 1995, art. 5º, inciso V).

As contrapartidas poderiam ser escolhidas pelo empreendedor desde que ressalvada a correspondência de valor entre a compensação e o benefício conferido (MONTANDON, 2009). Para tanto, foram definidas três possibilidades distintas para sua realização: mediante pagamento em dinheiro destinado ao fundo da operação; através da doação de bens imóveis dentro do perímetro ou pela execução direta das obras públicas (SÃO PAULO, 1995, art. 11, § 2º).

Por fim, diferentemente do disposto nas leis das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro, a lei da Operação Água Branca definiu que as propostas compreendidas em áreas de habitações subnormais ficariam a cargo tanto da iniciativa privada como do poder público. Este último desempenharia, ainda, atividade de orientação para as medidas e decisões a serem desenvolvidas relacionadas à construção das habitações de interesse social (SÃO PAULO, 1995).

Como resultado dos primeiros oito anos da operação, de acordo com os dados da Emurh (2007), poucas propostas foram submetidas para apreciação, representando um total de apenas duas aprovadas. Ademais, as obras pretendidas, segundo Heck (2004), não configuravam um plano urbanístico, mas sim uma série de intervenções pontuais para solucionar problemas frequentes de drenagem e de mobilidade urbana.

Uma das aprovações referia-se ao Centro Empresarial Água Branca, considerado o primeiro grande empreendimento na área, que contou como contrapartida ao aumento de potencial construtivo para a sua construção, o custeio do prolongamento da Avenida Áureo de Moura Andrade e a restauração de uma antiga construção fabril, tombada em 1986, como patrimônio histórico da cidade de São Paulo (CASTRO, 2006). Entretanto, segundo o autor, das 12 torres previstas, apenas 4 foram construídas em virtude dos problemas financeiros enfrentados pelo parceiro, o que refletiu em atrasos e na construção parcial das obras viárias previstas.

Maleronka e Hobbs (2017) pontuam que a aceitação pelo mercado imobiliário representa fator determinante para o insucesso e a operacionalização da intervenção. Isso pode ser demostrado pela instalação de diversos empreendimentos na região sem o aproveitamento das prerrogativas estabelecidas pelo instrumento, destacando, de acordo com Magalhães Jr. (2015), que a expectativa do mercado imobiliário estava condizente com o zoneamento já previsto para o trecho e que a atração não estava ligada à operação.

No ano de 2002, durante a gestão de Marta Suplicy, a região da operação foi incluída em um plano de intervenção por ocasião da candidatura de São Paulo para sediar o megaevento esportivo internacional dos Jogos Olímpicos de 2012 (ver Figura 4). A previsão era de que a área fosse contemplada com o programa olímpico, com a construção de estádio olímpico e vila olímpica, projetados pelo arquiteto Paulo Mendes da Rocha e Equipe. A proposta previa a integração dos equipamentos

esportivos com a área urbana da cidade, o que permitiria a consolidação das mudanças na região com seu uso após o evento olímpico (MONTADON, 2009).

Figura 4 – Maquete eletrônica das propostas de estádio e vila olímpica para os Jogos Olímpicos de 2012 na cidade de São Paulo, a serem construídos na área da Operação Urbana Água Branca

Fonte: Vitruvius, maquete eletrônica de Roberto Kleinn, 2005.

A Prefeitura do município de São Paulo promoveu, em 2004, um concurso nacional de projeto urbano intitulado como Bairro Novo, com o objetivo de impulsionar a ocupação das grandes glebas vazias ou subutilizadas de propriedade pública e privada na região da Água Branca, através da implantação do bairro ideal (MAGALHÃES JR., 2005). A iniciativa da inclusão da área da operação como sede dos megaeventos e do concurso destacou a necessidade de revisão da Lei nº 11.774, de 1995, para o alcance da promoção do desenvolvimento da região e dos equipamentos públicos em vista das potencialidades da área (RAMOS, 2006).

A regulamentação da operação foi alterada em 2013, quase 20 anos depois, pela Lei nº 15.893, adequando as disposições da Operação Urbana Água Branca para atendimento ao expresso pela legislação federal – Estatuto da Cidade – e pelas legislações municipais, Plano Diretor Estratégico de 2014 e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Como desdobramento da revisão da operação, a intervenção foi alterada para Operação Urbana Consorciada Água Branca, sendo mantidas importantes intervenções viárias e de drenagem que já figuravam na lei anterior, e destacando inovações como a definição do perímetro expandido, ampliação das intervenções de infraestrutura viária e drenagem, construção de equipamentos públicos de saúde, educação e cultura, além de definir recursos exclusivos para provisão habitacional de interesse social (SÃO PAULO, 2013).

2.2.3 Operação Urbana Água Espraiada

A Operação Urbana Água Espraiada, também prevista pelo Plano Diretor de 1991, na gestão de Luiza Erundina, tinha em sua primeira formulação a concepção de intervenção com atuação em três áreas: melhoramento do sistema de drenagem, o sistema viário e a necessidade de solução dos problemas habitacionais, ocasionados pela realocação das favelas ao longo do córrego Água Espraiada, instaladas a partir de 1970 na região (FIX, 2001).

Durante a década de 1960, o governo de São Paulo desenvolveu uma lei de melhoramento urbano, definindo a construção da Avenida Água Espraiada, atual Avenida Roberto Marinho. Para tanto, o projeto previa uma faixa de desapropriações ao longo do córrego para a construção da avenida, com início na Marginal Pinheiros e extensão até a Avenida Conceição.

Anos depois, apesar das desapropriações já terem sido iniciadas, o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) modificou o traçado para que a avenida estivesse incluída no minianel viário metropolitano, ligando a Marginal à Rodovia dos Imigrantes (MONTEIRO, 2014). Como resultado da mudança do projeto, grande parte da faixa já desapropriada foi sendo gradativamente ocupada, dando origem a mais de sessenta núcleos de favelas na região (FIX, 2007).

O projeto da avenida passou por diversas avaliações e, ainda não tendo sido executado durante a gestão de Luíza Erundina, foi incluído na proposta de Operação Urbana Água Espraiada. Segundo Fix (2001), a Prefeitura acreditava que essa avenida seria a “âncora” da operação urbana e que as alterações e benefícios atrairiam o mercado imobiliário para investir na região, revertendo os recursos para a viabilização econômica dos problemas de circulação, drenagem e habitação.

Para sanar os problemas de saturação da drenagem enfrentados na área, a proposta pretendia a canalização dos afluentes e do córrego Água Espraiada, além do reforço ao sistema de drenagem implantado nos anos 1970 pelo Grupo Light (MONTEIRO, 2014). A empresa estrangeira de energia elétrica operou sob o regime de concessão de serviços públicos e induziu algumas importantes transformações na região do Rio Pinheiros, como a construção de uma usina elevatória para desvio do rio e do Dreno do Brooklin, responsável por receber as águas dos córregos Cordeiro, Água Espraiada e Traição (SEABRA, 2015).

Outras ações necessárias estavam relacionadas à arborização ao longo das margens do córrego, com abertura de caminhos e remoção dos núcleos de favelas, bem como incentivo à ocupação pelo uso comercial e de serviços locais. A operação pretendia o reassentamento das famílias removidas para pequenos conjuntos habitacionais localizados dentro do perímetro da intervenção (MONTANDON, 2009).

Embora seus estudos tivessem sido desenvolvidos ao longo da década de 1990, o prosseguimento do projeto da operação não teve aprovação pela Câmara e, consequentemente, não foi efetivado. A operação urbana contou com alguns fatores que, segundo Fix (2001), prejudicaram o prosseguimento da intervenção, como o lançamento da proposta da operação no mesmo período da Operação Urbana Faria Lima, o que representava, à época, um conflito pela criação de dois polos de atração do capital imobiliário, além do alto custo de operacionalização em virtude do grande número de desapropriações.

Na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), a Prefeitura retomou apenas a proposta de melhoramento viário, com a construção da avenida pela aprovação do projeto de Lei de Melhoramento Viário 01-1098, de 1995. Os recursos para a retomada das obras foram garantidos pela Caixa Econômica Federal, além do apoio financeiro voluntário de empresas e empresários, que se instalariam na região, para a construção de unidades habitacionais, sendo beneficiados com a valorização dos empreendimentos após a remoção completa dos moradores da Favela do Jardim Edith (FIX, 2007; ROLNIK, 2015).

> Fizeram parte do *pool* empresas e empresários que se beneficiaram da remoção: Bolsa de Imóveis, WTC, Alcides Diniz (proprietário do terreno onde está hoje a Rede Globo, o Hyatt e o BankBoston, Bratke, Itaú, McDonald's e outros. Uma conhecida empresa de consultoria, a Arthur Andersen, foi contratada para calcular o valor da contrapartida dos membros do *pool*, proporcional ao benefício de cada um. Um exemplo: o McDonald's, mais distante, pagaria menos do que a Bolsa de Imóveis, incorporadora do empreendimento vizinho à favela, o CENU. (FIX, 2007, p. 99).

Apesar da parceria realizada, apenas cerca de 15% da população da área da favela foi atendida, como afirma Fix (2007). Cabe destacar ainda que, quando as remoções se iniciaram, tanto o conjunto habitacional fornecido pelos empresários como o construído pela Prefeitura não estavam prontos. Assim, os removidos eram retirados de suas casas e abrigados em alojamentos precários até o final das obras. Devido às condições ofertadas nos alojamentos em relação à moradia e à segurança

dos locais, como relatado nas entrevistas, muitos não aceitaram a alternativa da moradia (MARICATO, 1995).

A Operação Urbana Água Espraiada delineou-se ao longo de sua trajetória de planejamento e implementação como instrumento indutor de exclusão territorial da população de menor renda no perímetro que abrangeu, estando assim, ligada a processos de financeirização da cidade de São Paulo.

Após a construção das obras do primeiro trecho da Avenida Água Espraiada em 2001, a operação foi instituída pela aprovação da Lei nº 13.260, com novos atributos, sendo a primeira a utilizar os dispositivos do Estatuto da Cidade, ou seja, a primeira a vigorar no formato de consorciada.

2.3 Parceria público-privada

O instrumento de Parceria Público-Privada vem sendo cada vez utilizado, tanto no Brasil, como em diversas experiências internacionais (h. No caso da análise adotada por este trabalho, sua intenção está relacionada com a importância de seu estudo em virtude dos impactos gerados pelas concessões de incentivos urbanísticos e do estabelecimento de direitos e contrapartidas a agentes privados em projetos urbanos.

A reforma administrativa do Estado brasileiro emergiu em um contexto de crise fiscal, demandando a redução da estrutura pública e a busca de uma gestão mais eficiente. O período marcado pós-Segunda Guerra Mundial destacou-se pelo desenvolvimento econômico-social vivenciado no cenário do Estado de “bem-estar”, fomentado pela participação do Estado na prestação direta de serviços públicos e infraestrutura (CORDEIRO JÚNIOR, 2009). Entretanto, paulatinamente, a partir de 1970, a crise fiscal impulsionou o aumento maciço do desemprego e a diminuição do crescimento financeiro (MARICATO, 2014). Observa-se, no período, a necessidade de alterações, sobretudo em relação à descentralização das atividades anteriormente promovidas pelo Estado e do papel desempenhado pelo governo.

A descentralização já era um dos princípios fundamentais das atividades da Administração Federal abordadas no art. 6º, inciso III, do Decreto-Lei nº 200/1967, ordenamento responsável pela disposição da organização da Administração Federal e das diretrizes para a reforma administrativa. Observa-se o disposto no art. 10º, § 7º, do Decreto-Lei a respeito da dispensa da prestação exclusiva:

> § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (BRASIL, 1967, art. 10, § 7º).

Kettl aponta que a visão dos padrões vigentes de hierarquia e autoridade são destacados quase com unanimidade pelos administradores públicos como obstáculos. Para tanto, a abordagem mais flexível e menos rígida possibilitaria aos administradores o foco na estrutura e na melhoria do processo de promoção do atendimento do interesse público. Assim, diversos países passaram a adotar inúmeros mecanismos para diminuir suas estruturas estatais, como “limitação das dimensões do setor público; privatização; descentralização no governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; outras iniciativas de restruturação ou racionalização, dentre outros” (KETTL, 2006, p. 78).

Ascher pontua ainda, a respeito do consenso existente em torno do surgimento das PPP, os seguintes pontos, que culminaram na aplicação do instrumento:

> - A importância dos requisitos de modernização espacial e infra estrutural, com consequente reestruturação econômica e de certa forma concomitante fortalecimento e intensificação das competições entre as cidades e regiões;
> - A crescente escassez financeira de orçamentos públicos e reservas públicas;
> - A falta de competências e *know-how* das administrações locais;
> - O impacto das políticas de desregulamentação federal para “mais mercado e menos Estado”. (ASCHER, 1994, p. 13, tradução nossa).

A figura centralizadora e intervencionista estatal, responsável por assegurar o desenvolvimento econômico e social, além de impedir as disfunções do mercado – como, por exemplo, o desemprego –, assume como alternativa a flexibilização. Nesse contexto, há a intensificação da participação da gestão das cidades por todos os agentes envolvidos, com enfoque em uma regime competitivo e com estratégias de empresariamento na gestão urbana (MALERONKA, 2010; MARICATO; FERREIRA, 2002; STROHER, 2017).

Assim como a atuação do Estado, a noção de projeto urbano também se transformou nessa nova dinâmica de gestão e financiamento. Os projetos urbanos assumem, segundo Lungo (2004), novas características determinantes para as intervenções. Há, segundo o autor, a associação de diversos agentes públicos e

privados voltados para a transformação das cidades com formas complexas de financiamento e com inter-relação entre os envolvidos, adotando, ainda, diferentes estratégias de planejamento para os projetos de grande escala.

No Brasil, a partir desse período, houve a formulação no ordenamento de novos instrumentos jurídicos voltados para a reordenação da posição estratégica do Estado e da regulamentação das relações com a iniciativa privada e sociedade, por intermédio dos contratos e concessões.

Inicialmente foi concebido, ao final da década de 1970, o Programa Nacional de Desburocratização (PND) mediante o Decreto nº 83.730/1979, o qual buscava a dinamização e simplificação do funcionamento da Administração Pública. Posteriormente, instituiu-se o Programa Nacional de Desestatização, implementado pela Lei nº 8.031/1990, que transferia à iniciativa privada atividades e investimentos do setor público.

A Constituição Federal de 1988 também fez referência, no art. 175º, à possibilidade da prestação de serviços públicos de forma indireta, sob o regime de concessão ou permissão, tendo a prestação condicionada à modalidade de licitação. As licitações e os contratos administrativos regidos por esse regime estão regulamentados pela legislação infraconstitucional (Lei nº 8.666/1993). Segundo Cordeiro Júnior (2009), a descentralização, tal qual aplicada, resultou na rigidez dos procedimentos e prejuízo dos resultados alcançados:

> [...] descentralização à iniciativa privada com os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, quais sejam: legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade, o que resultou na rigidez de procedimentos, em detrimento dos resultados efetivamente obtidos nas contratações, tendo como consequência severas críticas, que por sua vez, foram acentuadas com a elevação a status constitucional do princípio da eficiência. (CORDEIRO JÚNIOR, 2009, p. 109).

Nesse contexto de crise fiscal do Estado e de demandas sociais emergentes, tem-se a PPP, como um dos arranjos encontrados pelos reformadores, apesar das dificuldades do mecanismo em conciliar “interesses políticos imperativos de curto prazo e metas de longo prazo” (KETTL, 2006, p. 77).

A combinação entre setor público e setor privado possibilitou a criação de estruturas mais flexíveis, com múltiplas abordagens, assegurando novas formas de financiamento, sem comprometimento dos recursos públicos. A ideia principal do mecanismo é a de que o setor privado tem capacidade de investir em

empreendimentos de interesse público, com uma operação mais eficiente (MALERONKA, 2010). A nova abordagem assume a flexibilização, não sendo necessariamente suas atividades e seus serviços pagos ou executados pela Administração Pública. Opõe-se, assim, à administração tradicional, que compreende a execução das tarefas do Estado como papel exclusivo dos funcionários públicos (KETTL, 2006).

Embora cada experiência de PPP seja concebida com características, objetivos e políticas urbanas próprias, observa-se, de acordo com alguns autores, a concepção do modelo em sentido amplo e estrito.

No sentido amplo, a conceituação definida por Bovaird (2004) assume a PPP como arranjos de trabalho baseados em um acordo mútuo firmado ou não por contrato, envolvendo o setor público e as organizações externas, como agentes privados e a sociedade civil. O autor destaca os diferentes propósitos que uma PPP pode assumir, como: concepção e planejamento de políticas, coordenação, monitoramento, avaliação, revisão, implementação, entrega de serviços e, por fim, mobilização e gestão de recursos (BOVAIRD, 2004, p. 202). Para ele, a abordagem do instrumento justifica-se como uma alternativa ao aproveitamento máximo dos recursos e competências existentes, além do potencial de inovação que a PPP pode vir a impulsionar.

Heinz (1994, p. 249) define a noção de parceria público-privada como sendo reflexo de todas as formas institucionais de cooperação que reúne as autoridades públicas e semipúblicas e os diversos atores privados, tendo como finalidade o planejamento, a organização, a programação, a implementação ou a coordenação das estratégias e projetos de modernização e desenvolvimento.

Em sua definição estrita, definida pelo Fundo Monetário Internacional e utilizada pelo modelo brasileiro (BRITO; SILVEIRA, 2005), a parceria público-privada se constitui como um mecanismo de financiamento e/ou concessão de obras e serviços públicos a entes privados, traduzida como uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) firmada por contrato. A SPE tem atribuição para elaborar o projeto, financiar, construir e operacionalizar. Diferentemente do Estado, por não estar submetida a normas tão estritas, há autonomia para ajuste da estrutura de operacionalização de acordo com a fase do projeto, o que viabiliza uma gestão adaptável às demandas.

Como a responsabilidade do levantamento do crédito e do gerenciamento do caixa é da SPE, o mecanismo assume, como apresentado por Maleronka (2010, p.

35), “investimentos vultosos alavancados pelo setor privado, em contraposição aos recursos injetados a longo prazo e, quando necessários, pelo setor público”. Assim, o impacto financeiro do investimento público é diluído ao longo do tempo, permitindo o aumento de sua capacidade de arrecadação e, consequentemente, mais investimentos em determinados projetos.

O catalisador da parceria é a garantia prestada pelo setor público ao setor privado sobre suas possibilidades de retorno, em busca da melhoria das práticas administrativas. O controle executado pela Administração Pública se relaciona ao desempenho na prestação do serviço, ou seja, no processo, e não mais voltado ao controle físico-financeiro.

Brito e Silveira (2005) destacam a distinção existente entre os mecanismos de privatizações e de PPP, apesar de pertencentes ao mesmo processo de reforma e modernização do Estado. De acordo com esses autores,

> [...] as privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado, enquanto nas PPP ocorre o inverso: ao término do contrato, a infraestrutura implementada é transferida ao setor público. Ainda que a lei brasileira enquadre as PPP como uma forma de concessão, elas se diferenciam das tradicionais no que se refere às fontes de remuneração do parceiro privado. Nas concessões tradicionais, a cobrança da tarifa é suficiente para remunerar o investimento. Já nas PPP, abre-se espaço para uma complementação de receitas por parte do setor público, de modo a tornar o empreendimento viável. (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 9).

Como apontado anteriormente, visando fomentar a celebração das parcerias com a iniciativa privada, vê-se crescer, no ordenamento jurídico brasileiro, a regulamentação das leis do regime de concessão ou permissão aos entes privados pelo Estado brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990. Dentre elas estão a lei que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, de nº 8.666, de 21 de junho de 1993; a regulamentação sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e o estabelecimento de normas para outorga e prorrogação das concessões e permissões de serviços públicos, Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

Entretanto, apenas recentemente, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, ocorreu a edição da fonte normativa infraconstitucional voltada ao amparo e à regulamentação de normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, instituída pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

A lei qualifica a parceria público-privada como uma modalidade especial de contrato administrativo de concessão de serviços públicos ou de obras públicas, podendo ter modalidade patrocinada ou administrativa, conforme dispõe o art. 2º. Carvalho Filho (2015, p. 447) aponta a contradição dos termos “contrato administrativo de concessão” e o conceito do instrumento, quando se trata da contratação por meio da parceria público-privada:

> Primeiramente, há inegável contradição nos termos: onde há contrato (tipicamente considerado) não há parceria em seu sentido verdadeiro. Além disso, o denominado “**parceiro privado**” nada mais é do que uma pessoa comum do setor privado que, como tal, persegue lucros e vantagens na execução do serviço ou da obra pública. [...] O que caracteriza a verdadeira parceria, isto sim, é a cooperação mútua, técnica e financeira, com objetivos comuns (e não contrapostos, como ocorre nos contratos em geral) e sem fins lucrativos, conforme sucede nos *convênios* e nos contratos de gestão firmados com organizações sociais, previstos na Lei nº 9.637/1998.

Como destacado pelo regramento legal, os contratos de concessão de serviços públicos podem ocorrer mediante duas modalidades: a concessão patrocinada e a concessão administrativa. No caso da concessão patrocinada, de acordo com Carvalho Filho (2015), tem-se a prestação de serviços públicos com cobrança da tarifa aos usuários e a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Já na administrativa, mesmo com a execução de obras ou fornecimento de bens, a Administração Pública é usuária direta ou indireta. Ao término, a administração adquire o serviço pelo parceiro privado a fim de disponibilizá-lo ao usuário. Destaca-se que as concessões patrocinadas e administrativas estão sujeitas, ainda, à aplicação subsidiária de outras leis, sendo a Lei Geral das Concessões, de nº 8.987/1995, e a Lei nº 9.074/1995.

A lei da PPP estabelece o limite mínimo de R$ 10 milhões para a celebração do contrato, o que impede a possibilidade de contratação de serviços com baixo valor contratual. Essa fixação objetiva o uso da PPP pela busca de eficiência na prestação do serviço e o uso dos recursos públicos em projetos de grande escala, em que, mesmo considerando os altos custo econômicos das transações associadas à aplicação, o mecanismo seja fundamental para alcançar os interesses do poder público.

Outra importante inovação prevista pela Lei nº 11.079/2004, e que também reforça a ideia da PPP em relação à eficiência, está associada à obrigatoriedade de

vinculação do pagamento da contraprestação pública para a disponibilização do serviço contratado.

A lei define, ainda, algumas diretrizes inovadoras em relação ao Direito Administrativo brasileiro, como a repartição objetiva dos riscos entre os agentes envolvidos na parceria (art. 4º, inc. VI). O apontamento dessa diretriz permite que o ônus e os riscos da operação sejam definidos contratualmente entre as partes e distribuídos, incluindo até mesmo os casos fortuitos, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. O caso fato do príncipe representa onerações imprevisíveis e posteriores à elaboração contratual, motivadas pela Administração Pública para a adequação do interesse público. Já em relação à álea econômica, os atos externos e imprevisíveis/inevitáveis repercutem diretamente sobre o contrato, ensejando a revisão deste para que o equilíbrio econômico-financeiro seja mantido.

Por fim, abrange a transparência dos procedimentos e das decisões para garantia do acesso às informações, conforme previsto pelo princípio constitucional da transparência (art. 4º, inc. V). Ademais, inclui, ao final, a sustentabilidade financeira (art. 4º, inc. VII) por parte da Administração Pública para verificação do custo-benefício do empreendimento, projeto e provento de reservas dos custos que estarão a seu cargo.

Não obstante os avanços obtidos na regulamentação do mecanismo pela promulgação da Lei nº 11.079/2004, estados como São Paulo, Goiás, Bahia, dentre outros, incorporaram à legislação estadual regulamentações próprias sobre programas de parceria público-privada, sendo essas respectivamente, de acordo com os casos listados: Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004, e Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004.

Essas regulamentações contribuem para a consolidação das PPP como instrumento de viabilização de investimento voltado ao interesse público em um contexto de restrição fiscal e busca de melhores desempenhos na prestação dos serviços.

A experiência de PPP demonstra, ainda, como destacam alguns autores, desafios para a Administração Pública ao incorporar parceiros não governamentais na execução de suas atividades e serviços.

Kettl (2006, p. 115) afirma que a Administração Pública enfrenta grandes dificuldades para o “controle sobre as metas, indicadores e processos de aferição”, quando as atividades governamentais estão fora de seu controle direto. O autor

delineia que a adoção da parceria define novas qualificações necessárias ao funcionalismo público, com capacitação dos recursos humanos para atender às novas funções, utilização as novas tecnologias da informação e os processos gerenciais com vista ao interesse público.

Bovaird (2004, p. 203) aponta que o estabelecimento de parcerias visa sua simplificação para a Administração Pública, tendo como ideia-chave a possibilidade de concentração de seus recursos e atenção em um menor número de questões. Entretanto, segundo o autor, cria-se um paradoxo, conduzindo a Administração Pública na direção oposta. O estabelecimento de parceiros privados guia o setor público para uma administração mais atenta à definição de responsabilidades e governança.

Todavia, as parcerias público-privadas têm sido adotadas com sucesso em diversos ordenamentos jurídicos internacionais, como os de Portugal, Espanha, Inglaterra, Nova Zelândia e Estados Unidos. Carvalho Júnior (2015) observa que, no caso dos países em desenvolvimento, como o Brasil, a relação do instrumento se sustenta na falta de disponibilidade dos recursos financeiros e nos problemas enfrentados na gestão pública em contrapartida à eficiência do setor privado na execução de atividades e prestação de serviços.

Por questão didática, nas páginas a seguir são abordados alguns conceitos e experiências internacionais de programas de parcerias que se apresentam como uma alternativa para a viabilização de projetos urbanos. A influência dessas experiências internacionais é ressaltada por diversos autores como referência para o caso brasileiro do instrumento de operações Urbanas Consorciadas. Apesar disso, a transposição desses instrumentos internacionais deve ser observada com cautela em virtude das distintas realidades de cada país. Todavia, sua análise se faz importante para a avaliação dos problemas e potencialidades que a relação de parceria e envolvimento entre os diversos agentes das cidades pode vir a proporcionar.

2.4 Experiências internacionais de parceria público-privada

As primeiras experiências internacionais de intervenções urbanas foram instituídas como forma de desenvolvimento de áreas de expansão urbana e recuperação de áreas de centros históricos, áreas portuárias e industriais, sendo caracterizadas pela intervenção estatal no meio urbano, submetendo os interesses privados as prioridades urbanísticas e buscando o envolvimento entre seus diversos agentes.

Algumas dessas experiências são as *Zones D'Ampenagement Concerte* (ZAC) francesas; os *Planes Parciales* (PP) colombianos e os *Planes Especiales* espanhóis. Esses instrumentos serão abordados adiante em relação aos conceitos gerais e às possíveis inspirações para o modelo brasileiro de OUC.

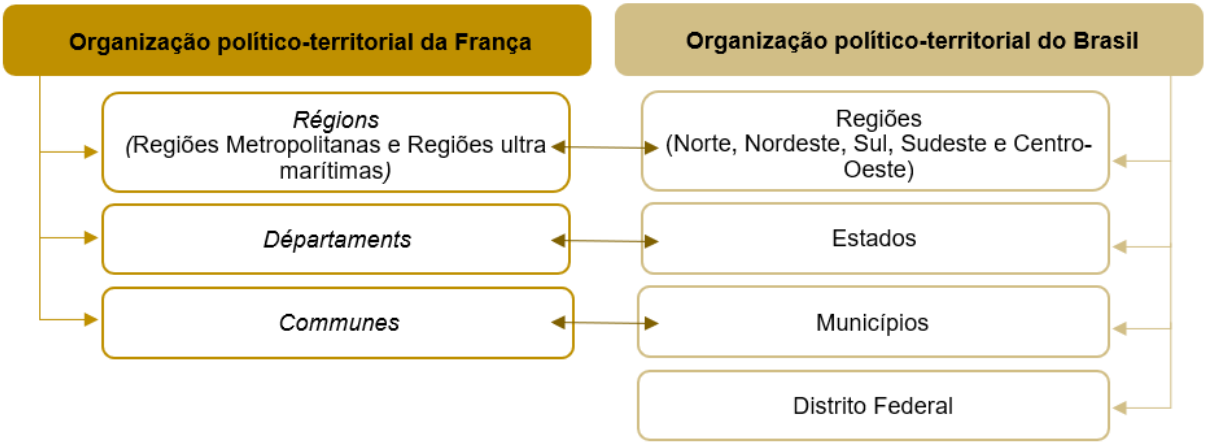
2.4.1 Experiência francesa de *Zones d'aménagement concerté*

O modelo de ordenamento territorial da França está disposto em seu *Code de l'Urbanisme*, de 1973, e em suas normas complementares. O controle das questões de ordenamento do solo ocorre por intermédio de normas, planos e instrumentos de intervenção, como é o caso das *zones d'aménagement concerté* (ZAC), que congregam parceiros público-privados.

Na França, o modelo de administração é o departamental. Isso significa que o país se encontra primeiramente dividido entre regiões metropolitanas e regiões ultra marítimas. A partir disso, essas regiões são divididas em *Départaments* e estes, por sua vez, em *Communes.* Estabelecendo uma analogia com a organização brasileira, temos a equiparação das *Régions* francesas às regiões brasileiras, os *Départements*, aos Estados, e as *Communes*, aos municípios brasileiros (FERNANDES, 2017).

Abaixo o esboço do comparativo entre a organização político-territorial francesa e a brasileira:

Quadro 1 – Comparativo entre a organização político-territorial da França e do Brasil



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A regulamentação de instrumentos urbanísticos voltados para o enfrentamento do déficit habitacional e a reformulação das áreas degradas pós-segunda Guerra Mundial são observadas no país, segundo Abascal e Bilbão (2018), desde a década de 1950. Durante o período de conflito mundial, suas áreas mais degradadas estavam inscritas em áreas suburbanas e periferias industriais. Em decorrência do aumento populacional pós-guerra e do processo de migração de famílias para a capital francesa, a demanda habitacional cresceu consideravelmente, gerando grande impacto para a cidade, com a necessidade de políticas voltadas para a provisão de estratégias de produção de moradias e controle da especulação imobiliária.

As ZAC surgiram ao final da década de 1960, tendo como instrumento antecedente e semelhante a *Zone à Urbaniser en Priorité* (ZUP). A ZUP previa a parceria entre o poder público e entes privados para atendimento do déficit habitacional por meio da flexibilização da legislação urbanística e melhoria da infraestrutura. Para tanto, a concepção do instrumento esteve pautada na aquisição de lotes pelo governo francês mediante a negociação ou a aplicação do direito de preempção, com melhorias na infraestrutura pelo ente público para posterior venda aos parceiros privados, responsáveis pela produção de unidades habitacionais (MALERONKA, 2010).

Em face aos resultados observados pelas ZUP e de acordo com as novas demandas urbanas, o ordenamento jurídico francês instituiu as ZAC em seu código urbanístico. Ascher (1994, p. 24) descreve que uma das alterações incorporadas com a ZAC em relação as ZUP foi a possibilidade de realização de infraestrutura na zona

definida por intermédio de “empresas privadas, sociedades de economia mista com participação minoritária, promotores, construtores e sociedades civis imobiliárias.”

O artigo L311-1 do *Code de l’ Urbanisme* define as *zones d’aménagement concerté* como:

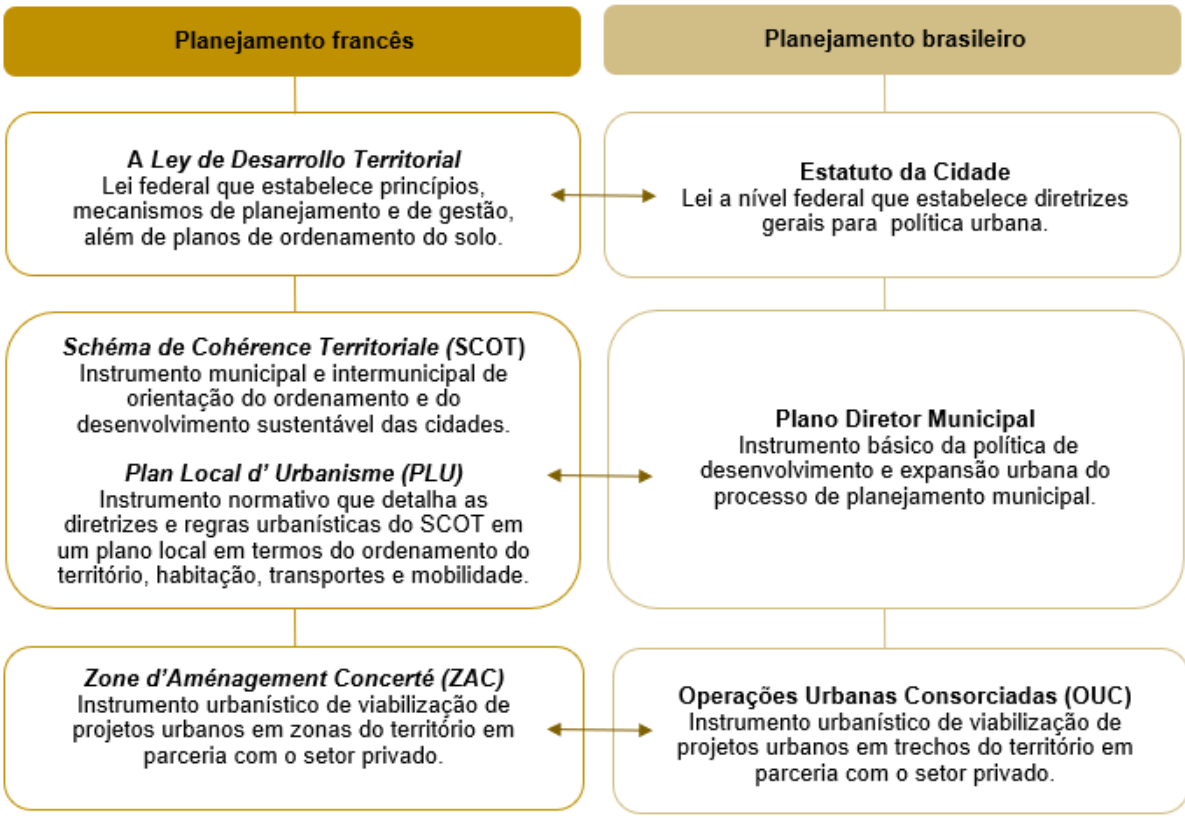
> As zonas de desenvolvimento combinado são zonas das quais uma autoridade pública ou uma entidade pública competente decide intervir para realizar ou mandar realizar a ordenação e a implementação de equipamentos nos terrenos, em especial aqueles que a comunidade ou o estabelecimento tenha adquirido ou que venha a adquirir, a fim de cedê-los ou licenciá-los para usuários públicos ou privados. (FRANÇA, 2021, art. L311-1, tradução nossa).

Trata-se, portanto, de uma delimitação de zonas para intervenção, podendo, dessa forma, assumir dimensões e promover transformações variadas na cidade em virtude dos raios de abrangência estabelecidos. O objetivo das ZAC visa desenvolver e melhorar a articulação de determinadas áreas da cidade, sobretudo em zonas pouco desenvolvidas. Para tanto, atribui incentivos à construção de moradias, promoção de projetos de renovação urbana, instalações de atividades industriais, comerciais e de serviços, além de equipamentos coletivos públicos e privados para benefício da zona definida (MALERONKA, 2010).

De acordo com o ordenamento jurídico francês, a delimitação de uma área como ZAC somente poderá ser proposta pela esfera pública e deverá ter suas disposições expressas nos planos municipais e intermunicipais, definidos pelo instrumento normativo denominado como *Plans Locaux d’Urbanisme* (PLU). O PLU é o instrumento responsável por detalhar as diretrizes e regras urbanísticas dos planos locais do *Schémas de Cohérence Territoriale* (SCOT) da cidade. Monteiro (2014) relaciona, apesar de suas diferenças, o SCOT francês ao instrumento regulatório brasileiro, definido como plano diretor.

Abaixo o esboço entre o comparativo da estrutura de planejamento francês e brasileiro:

Quadro 2 – Comparativo entre o sistema de planejamento francês e o brasileiro



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O papel assumido pelo poder público para promoção do instrumento revela, como destaca Maleronka (2010), a capacidade de visão global da cidade e das necessidades urbanas, assumindo, ainda, o papel de incorporador imobiliário em virtude da forma de atuação.

A implantação das ZAC demonstra a interferência direta do Estado na propriedade privada para a promoção do desenvolvimento urbano. O governo delimita a área das ZAC e o projeto de intervenção, além de adquirir diretamente os terrenos e imóveis dentro do perímetro da operação por meio da compra, desapropriação ou por delegação à organização, permitindo essa função de acordo com o art. L311-6 do código francês.

Os autores Maricato e Ferreira (2002, p. 5-6) observam que

> As ZACs atingem diretamente a estrutura fundiária das áreas afetadas. O Estado adquire as terras em áreas "degradadas" (por direito de preempção ou por simples desapropriação), faz as melhorias de infraestrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser construído no local, em alguns casos. Vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (ministério da educação para as escolas, da

> saúde para hospitais, setor de parques para praças, etc.) e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada. Cobrando desta última a plus-valia produzida pela valorização da intervenção, consegue recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias.

Nesse sentido, a interferência no mercado fundiário assumida pelo Poder Público em favor da infraestrutura urbana, além do objetivo de provisão de equipamentos públicos e promoção de habitações populares, promove o combate à especulação imobiliária.

A criação de uma ZAC requer, de acordo com o *Code de l'Urbanisme*, um programa mínimo de análise, composto pelos seguintes elementos: estudos sobre as condições econômicas da operação; informações sobre o objeto e justificativa da proposta; diagnóstico e delimitação da área afetada; estudo de impacto ambiental; programa de equipamentos públicos a ser implantado, um planejamento global de construções e as modalidades de financiamento pelo período de vigência do instrumento.

Ademais, em decorrência do instrumento de ZAC objetivar intervenções urbanísticas que podem vir a alterar significativamente o ambiente e as relações urbanas existentes, o código francês define a obrigatoriedade de participação de moradores, associações locais e outros interessados. A aprovação do perímetro, o programa de intervenção da zona, a definição dos equipamentos e a capacidade do programa são definidos para atendimento das necessidades observadas previamente e em diálogo direto com a população, garantindo a participação popular ao longo de todo o processo de planejamento urbano. Assim, a elaboração do plano para uma *zone d'aménagement concerté* é realizada depois de estudos, reuniões, debates e pesquisas de opinião públicas que reúnem Estado, cidadãos e associações locais.

Nesse sentido, tanto a experiência francesa como o mecanismo brasileiro são instrumentos urbanísticos voltados para o ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano que concentram, para isso, a participação de agentes públicos e privados. Apesar disso, vale notar as divergências existentes, apontadas por alguns autores, em relação aos instrumentos.

Maricato e Ferreira (2002) destacam que o instrumento europeu reflete a dinâmica de um mercado historicamente mais includente do que o brasileiro, com tradição social-democrática, que efetiva um real engajamento da sociedade civil na organização de instrumentos responsáveis por alterações significativas no ambiente

e em suas relações urbanas. Essa participação social é apontada como um importante fator de contribuição para o equilíbrio em relação à participação da iniciativa privada dentro da ZAC. Além disso, enfatizam o alto nível de controle executado pelo Poder Público face às transformações urbanas e à especulação imobiliária.

No caso francês, o Estado executa quase todas as ações, submetendo a atuação do ente privado e de seu capital ao interesse público e às prioridades de intervenção definidas para a promoção do desenvolvimento urbano. Apesar de contar com a participação privada, a liderança pública e o gasto público despendido para o projeto ocorrem *a priori* e dissociado de contrapartidas. Assim, no instrumento de ZAC, o ente privado paga pela valorização imobiliária promovida pelas melhorias obtidas pelas transformações advindas da atuação pública. No caso brasileiro, a atuação do Estado está diretamente ligada ao levantamento dos recursos obtidos por meio da participação privada no mecanismo que, via de regra, ocorre mediante pagamento da contrapartida correspondente ao benefício obtido pelas alterações dos parâmetros urbanísticos e demais concessões definidas.

2.4.2 Experiência colombiana de *Planes Parciales*

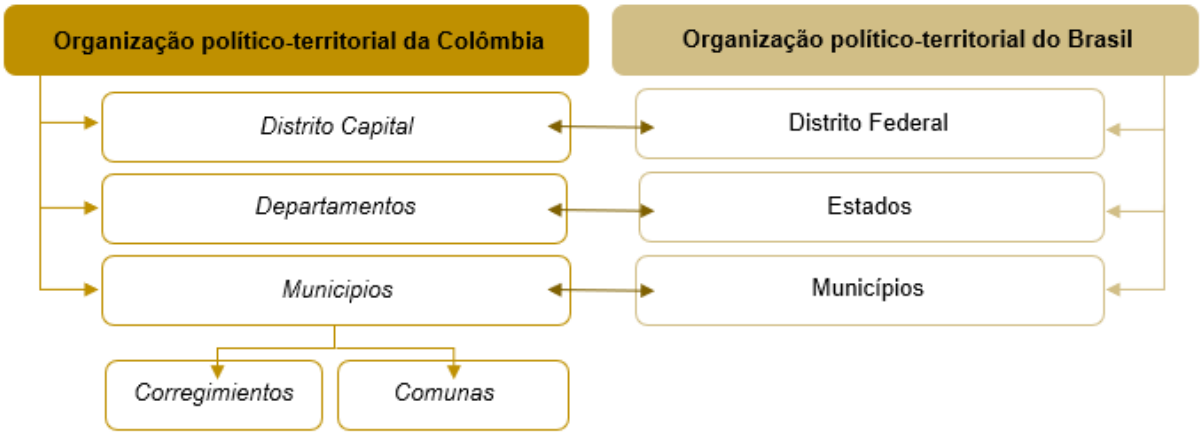
A Colômbia sentiu, em seus primeiros anos de planejamento urbano, o reflexo do processo de centralização administrativa adotado pelo Estado (SANTORO, 2011). A partir da década de 1950, o Estado colombiano adota, para o desenvolvimento econômico e urbano, a atuação centralizadora, voltada para a promoção do bem-estar social. Entretanto, como aponta Santoro (2011), o país conseguiu, como resultados, além da baixa autonomia municipal, grandes desigualdades decorrentes do processo de urbanização de suas cidades.

Nas décadas de 1970 e 1980, o país inicia um processo de descentralização e de renovação de suas disposições legais face às novas demandas e discussões a respeito dos resultados alcançados (MORENO, 2006). A legislação nacional introduziu gradativamente alterações ao planejamento urbano, com estímulo da escala municipal para ordenamento territorial, buscando alternativas para o financiamento dos investimentos urbanos e recolhimento da valorização gerada pelas intervenções públicas promovidas (MALDONADO, 2006).

O marco legal da descentralização administrativa no planejamento do país ocorre com a reformulação de sua Constituição, em 1991 (*Constitución Política Colombiana*). Do ponto de vista político-territorial, de acordo com a *Constitución Política Colombiana,* a organização territorial do país encontra-se dividida em departamentos, municípios e distrito capital. Os departamentos são divididos em municípios e estes, por sua vez, visando a melhoria da prestação de serviços e garantia da participação cidadã, podem se dividir em *comunas*, no caso de áreas urbanas, e em *corregimientos*, no caso de áreas rurais (COLÔMBIA, 1991, art. 318).

A seguir o esboço do comparativo entre a organização político-territorial colombiana e a brasileira:

Quadro 3 – Comparativo entre a organização político-territorial da Colômbia e do Brasil



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Como esquematizado no quadro acima, o Distrito Capital se equipara ao Distrito Federal brasileiro. Já os Departamentos podem ser comparados aos estados brasileiros e os municípios colombianos, à divisão municipal do Brasil. Observa-se que não existe, segundo a divisão político-territorial brasileira, uma correspondência para *corregimientos* e *comunas*.

Ademais, a nova normativa constitucional adotou o reconhecimento do município como ente fundamental para a promoção do desenvolvimento urbano, influenciando a revisão da *Ley 9ª*, de 1989, denominada Lei da Reforma Urbana, alterada posteriormente pela *Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388*, de 1997).

A *Ley de Desarrollo Territorial* colombiana assemelha-se ao Estatuto da Cidade brasileiro ao instituir princípios e mecanismos de planejamento e de gestão, avançando, ainda, ao destacar o sistema de ordenamento da apropriação do solo com planos com funções diferentes e complementares, de forma detalhada, conforme afirma Monteiro (2014).

A *Ley 388*, de 1997, dotou as administrações municipais, distritais e metropolitanas de instrumentos de planejamento e gestão articulados com as demais ações setoriais, de maneira a alcançar os princípios de “função social e ecológica da propriedade”, “prevalência do interesse social sobre o particular” e “distribuição equitativa de custos e benefícios” (COLÔMBIA, 1997, art. 2). Para tanto, determina a responsabilidade municipal sobre o planejamento territorial pela elaboração de planos nas diferentes escalas, tratando-os como *Planes de Ordenamiento Territorial* (POT).

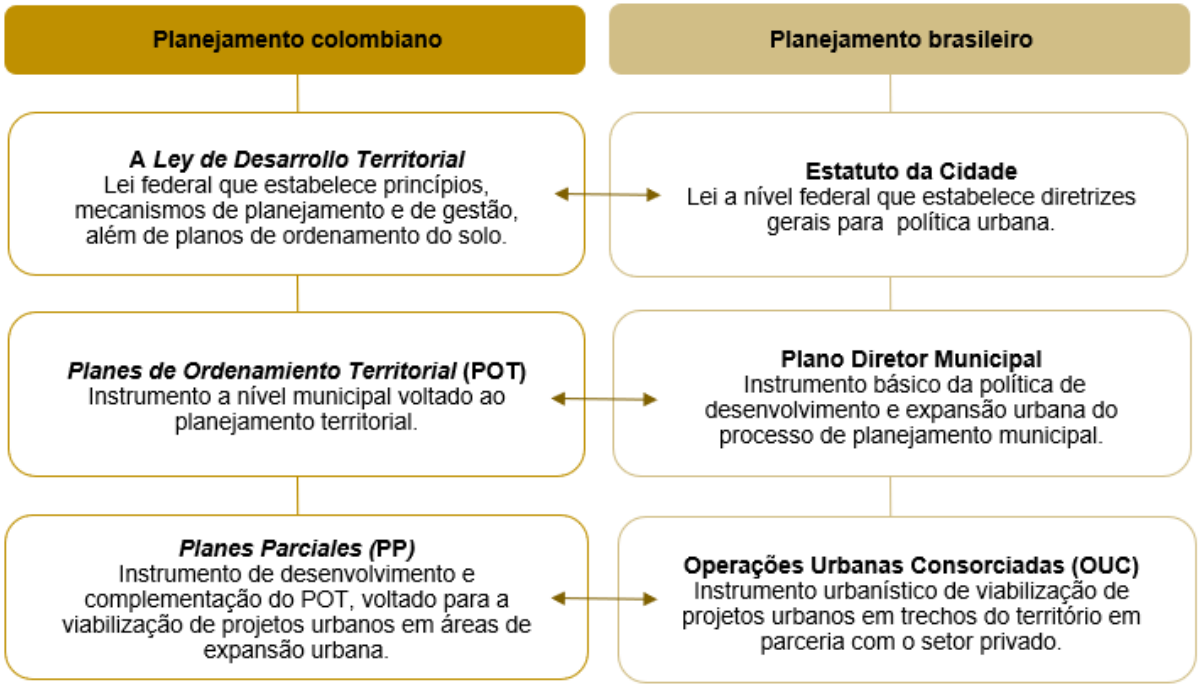
O POT de cada município é responsável pela definição dos objetivos e diretrizes gerais norteadores da utilização e do desenvolvimento físico do território,

além de conter as normas urbanísticas de parcelamento, urbanização e indicação das zonas de desenvolvimento e expansão urbana (COLÔMBIA, 1997). Dessa forma, o plano colombiano assemelha-se, no âmbito da política urbana brasileira, aos planos diretores.

Para a formulação dos *planes de ordenamiento territorial*, a lei nacional determina a necessidade de definir ações no território mediante um programa de execução e um plano de investimentos. O programa de execução define os projetos de infraestrutura, projeção dos terrenos necessários para atender a demanda de construções de habitações de interesse social, áreas de melhoramento e os pontos prioritários de execução. Ademais, o plano abrange uma classificação do solo em "solo urbano, solo rural, solo de expansão urbana e de proteção ambiental" (COLÔMBIA, 1997, art. 18). Assim, o POT traz as normas urbanísticas de parcelamento, urbanização, construção, utilização do solo e direcionamento das áreas para desenvolvimento e expansão dentro do território.

Para as áreas definidas como de expansão urbana ou de renovação urbana, pode ser adotado um conjunto de parâmetros específicos e de direitos diferenciados para a utilização do solo e o alcance das diretrizes do POT municipal. Assim, visando o atendimento das diretrizes de planejamento e gestão dos municípios, o plano determina a necessidade de um planejamento mais detalhado, com elaboração de um projeto urbano de menor escala, possibilitado pela adoção complementar do instrumento *Planes Parciales (*PP*)*. Abaixo o esboço entre o comparativo da estrutura de planejamento colombiano e brasileiro:

Quadro 4 – Comparativo entre o sistema de planejamento colombiano e brasileiro



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Um PP é realizado através de *unidade de actuación urbanística*, ou seja, lotes e áreas do território que se enquadrem nas regras de desenvolvimento do plano a ser implementado em etapas (COLÔMBIA, 1997, art. 44). A execução de cada unidade depende da gestão associada dos proprietários de terras para os reajustes, segundo aquilo que o plano determina. O financiamento do plano colombiano propõe a distribuição de cargas e benefícios entre os agentes beneficiados pelas alterações físicas e normativas do espaço (MONTEIRO, 2014).

Nesse modelo, a experiência colombiana de desenvolvimento urbano procura conectar a atuação pública e privada em um projeto territorial. A conceituação do instrumento está disposta no art. 19º da Lei do Desenvolvimento Urbano:

> Os planos parciais são instrumentos de desenvolvimento e complementação das disposições dos planos de gestão, para áreas específicas do solo urbano e das áreas incluídas como de expansão urbana, além daquelas que devem ser desenvolvidas através de unidades de atuação urbanística, macroprojetos e outras operações urbanas especiais, de acordo com as autorizações emitidas pelo regulamento geral de urbanismo, nos termos previsto nesta lei. (COLÔMBIA, 1997, art. 19º, tradução nossa).

Os projetos de *planes parciales* poderão ser elaborados pelo poder público municipal ou distrital, pela comunidade ou por agentes privados, desde que

observadas as diretrizes definidas no ordenamento territorial, conforme artigo 3º do Decreto nº 2.181/2006.

A elaboração do PP deve incluir alguns aspectos mínimos de diagnóstico e proposições para a área de planejamento objeto do plano, tais como: delimitação da área de atuação e apontamento de suas características; objetivos e diretrizes urbanísticas norteadoras da ação do projeto urbano; definição das novas normas urbanísticas; definição das intervenções nos espaços públicos; adoção de instrumentos de manejo do solo; procedimentos de gestão e avaliação financeira das obras; programa de execução e de financiamento (COLÔMBIA, 1997, art. 19).

Monteiro (2014, p. 353) destaca o instrumento da seguinte forma:

> O *plan parcial* é empregado na Colômbia como um instrumento de planejamento de escala intermediária, com a função de completar e desenvolver as diretrizes do *plan de ordenamiento territorial*. Permite regulamentar normas urbanísticas específicas de acordo com as normas estruturantes contidas no plano geral para perímetros determinados como de expansão ou renovação urbana. O objetivo é a promoção de urbanização completa e qualificada, com financiamento dos agentes beneficiados pelas alterações físicas e normativas do espaço.

O Decreto nº 2.181, de 2006, complementa a regulamentação dos *planes parciales* abordando, no artigo 2º, o que se pretende com a utilização do instrumento:

> Através do plano parcial, é estabelecida a utilização dos espaços privados, com a atribuição dos seus usos específicos, intensidades de uso e verificabilidade, bem como as obrigações de transferência e construção e disponibilização de equipamentos, espaços e serviços públicos, que permitirão a execução associada dos projetos específicos de urbanização e construção dos terrenos incluídos no seu âmbito de ordenamento. (COLÔMBIA, 2006, art. 2º, tradução da autora).

Para tanto, é necessária a delimitação e caracterização da área de planejamento de cada PP, com o estabelecimento de políticas, objetivos e diretrizes urbanísticas adotadas para o projeto e definidas como *unidades de actuación urbanísticas.* A área delimitada pelo plano, como observa Montandon (2009), passa pelo diagnóstico de alguns elementos, bem como os objetivos e critérios que nortearam as determinações do planejamento adotadas na formulação do projeto, além da busca por melhor articulação com o entorno. Nessa perspectiva, são enumeradas: “estrutura ambiental; sistema viário; sistema de transporte público;

acessibilidade de pedestres; os equipamentos urbanos e infraestrutura" (MONTANDON, 2009, p. 114).

A *Ley 388* define as *Unidades de Actuación Urbanísticas*:

> [...] Entende-se por Unidade de Ação Urbana a área composta por uma ou várias edificações, explicitamente delimitada nos regulamentos que elaboram o plano de zoneamento que deve ser urbanizado ou construído como unidade de planejamento, de forma a promover o uso racional do solo, garantindo o cumprimento com as regulamentações urbanas e facilitando o fornecimento, às custas de seus proprietários, da infraestrutura de transporte, serviços públicos domiciliares e equipamentos coletivos por meio da distribuição equitativa de encargos e benefícios. (COLÔMBIA, 1997, art. 39, tradução nossa).

Para tanto, como destacado, os encargos correspondentes ao desenvolvimento urbano de infraestrutura e equipamentos comunitários serão distribuídos entre os proprietários das *unidades de actuación urbanísticas* pelo pagamento de tarifas e impostos, de forma a garantir a repartição equitativa. Sendo assim, os encargos correspondentes ao desenvolvimento urbano poderão ser provenientes das cessões para áreas de parques e zonas verdes, áreas para construção de vias de veículos e pedestres e áreas para construção de equipamentos comunitários ou encargo para oferta de infraestrutura de esgoto, energia, água e telefonia.

A participação popular no planejamento territorial é indispensável ao longo de todas as fases de proposição e implementação do PP. Tanto a Lei como o Decreto assinalam a necessidade de disponibilização de informações públicas, convocações dos moradores, suas organizações e vizinhança para conhecimento da proposta e expressão de recomendações e observações. Essa medida visa a assegurar maior eficácia das políticas públicas a partir da promoção da participação democrática.

Como semelhanças entre os *planes parciales* e as operações urbanas consorciadas brasileiras observa-se a relação que os instrumentos possuem em relação aos planos de desenvolvimento urbano de cada país. No caso do plano colombiano há a ligação com os *Planes de Ordenamiento Territorial* e, no brasileiro, os Planos Diretores.

Ambos os instrumentos se relacionam, ainda, com a autonomia municipal e distrital e a possibilidade de utilização e organização territorial do solo urbano, baseando-se na função social da propriedade para cumprir os objetivos sociais e a sujeição do direito de propriedade ao interesse coletivo.

Essas experiências compartilham, também, a repartição de obrigações e encargos pelos beneficiários da área de aplicação dos projetos, em virtude da valorização alcançada. Todavia, na experiência colombiana, a equidade dos custos é repartida tanto entre os proprietários dos terrenos como com os demais beneficiados pelas melhorias de infraestrutura, o que abarca um maior raio de distribuição dos gastos. Diferentemente disso, nas OUC – a serem analisadas adiante – as repartições se restringem aos envolvidos diretamente na operação e aos inscritos no perímetro, ou seja, aos participantes diretos dos processos de reajuste fundiário. Não há, dessa forma, mecanismos de restituição dos gastos públicos pelos valores agregados aos imóveis além do perímetro fixado, mesmo com a valorização pós-operação.

A previsão, na legislação federal brasileira, de planos voltados para a elaboração de projetos urbanos, com escala de atuação menor do que a municipal, ocorre apenas com o Estatuto da Cidade (2001), com a regulamentação do instrumento de Operação Urbana Consorciada. Nesse sentido, o instrumento brasileiro aproxima-se dos *Planes Parciales* colombianos. No entanto, a experiência colombiana articula em todas as escalas a ligação entre plano, execução e investimentos (SANTORO, 2011).

Além disso, diferem-se, sobretudo, em relação à faculdade de utilização pelos municípios brasileiros em contraposição ao caso colombiano, em que a utilização dos *Planes Parciales* é fundamental para projetos de expansão urbano e de requalificação de áreas degradadas.

2.4.3 Experiência espanhola de *Planes Especiales*

A experiência de planejamento espanhol desenvolvida nos *planes especiales* reflete um sistema de intervenção no solo urbano que busca a promoção do desenvolvimento econômico de maneira inclusiva, com preservação das relações sociais existentes em cada espaço, buscando, assim, a heterogeneidade das áreas de intervenção. A compreensão da área de intervenção é fundamental para uma atuação flexível e específica em cada localidade, o que contribui para a manutenção das comunidades locais, na medida em que possibilita a conservação de lugares e elementos importantes aos indivíduos, além de contribuir para a participação cidadã nos projetos urbanos.

Para compreender o instrumento espanhol de *planes especiales* e estabelecer paralelos e diferenças com o disposto pelo modelo brasileiro, faz-se necessária uma apresentação da organização político-territorial do país.

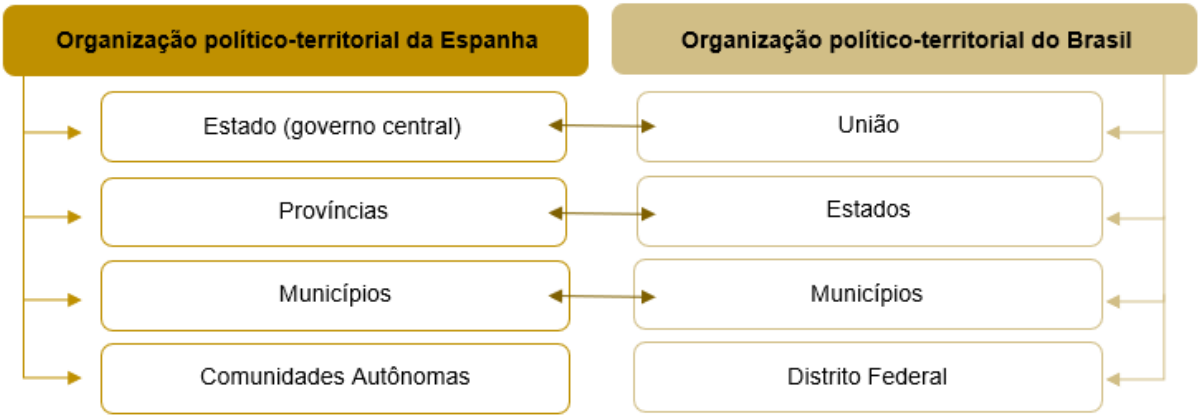
O arranjo territorial da política urbana na Espanha está descrito na *Constitución Española* de 1978. O país apresenta uma organização político-territorial, conforme destacado no art. 137, em quatro níveis, sendo eles: o Estado (governo central), os municípios, as províncias e as comunidades autônomas, todos eles com autonomia dos governos subnacionais para gestão dos respectivos interesses.

Segundo o art. 141, as províncias são entidade locais determinadas pelo agrupamento de municípios e divisões territoriais para o cumprimento das atividades do Estado. Já as comunidades autônomas são constituídas por seu autogoverno a partir da autonomia reconhecida às provinciais vizinhas com características históricas, culturais e econômicas comuns que podem, a depender das reivindicações dos governos e do atendimento dos requisitos constitucionais, vir a tornar-se uma comunidade autónoma, conforme art. 143.

O texto constitucional destaca, no art. 148, que a regulamentação territorial e os arranjos urbanos são de responsabilidade das comunidades autônomas, ou seja, elas possuem autonomia para legislar e organizar o processo de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, tanto no plano municipal quanto em escala regional.

Abaixo o esboço do comparativo entre a organização político-territorial espanhola e a brasileira:

Quadro 5 – Comparativo entre a organização político-territorial da Espanha e do Brasil



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Como esquematizado no quadro acima, o Estado espanhol, compreendido como governo central, se equipara à União, no caso do Brasil. Já as províncias espanholas podem ser comparadas aos estados brasileiros e, no caso dos munícipios, tem-se a correspondência com a organização municipal no cenário brasileiro. Ademais, observa-se que não há equivalência, no Brasil, relativa às comunidades autônomas, tendo em vista que o País se caracteriza como uma “República Federativa com união indissolúvel entre as partes” (BRASIL, 1988, art. 1).

O desenvolvimento urbano espanhol, de acordo com os autores Goulart (2018) e Sabaté Bel e Tironi Rodó (2008), esteve organizado por distintas etapas. O primeiro momento, compreendido de 1960 a 1970, foi marcado por processos de migrações internas rumo às cidades em processo de industrialização, que, segundo Goulart (2018, p. 232), apresentavam-se com “padrão de desenvolvimento urbano-industrial”.

A segunda fase, compreendida de 1979 a 1986, esteve definida como *preservación* e *modernización (*SABATÉ BEL; TIRONI RODÓ*,* 2008) e refletia um período de crise econômica e grande déficit de infraestrutura e serviços no país, resultando em um processo de reforma administrativa para aumento da liderança municipal voltada à coordenação das transformações urbanas e ao desenvolvimento de financiamento para as intervenções. Monteiro (2014) aponta, em relação a esse período, que a maioria das intervenções foram orientadas para a promoção de reabilitação de centros antigos e dissolução de problemas urbanos de infraestrutura, habitação e mobilidade, com restrita extensão de atuação.

Para além disso, nesse período, foi aprovado o *Plan General Metropolità* de Barcelona, de1976, que se caracteriza como um plano metropolitano, tendo como objetivo o planejamento urbano do território e o estabelecimento de regras e da participação pública nos projetos de intervenção. Corresponde, portanto, a um plano de ordenação urbanística do território, ou seja, assemelha-se a um plano diretor aplicável aos municípios com diretrizes para ocupação e uso do solo.

A partir de 1983, segundo Sabaté Bel e Tironi Rodó (2008), as intervenções passaram a abranger novos objetivos, estando voltadas para o fomento de unidades habitacionais, projetos institucionais e desenvolvimento de equipamentos públicos, buscando gerar empregos e incentivar a criação de empresas, tendo, ainda, uma maior área de abrangência em relação às desenvolvidas anteriormente.

A terceira fase, definida como sendo de 1986 a 1992, é observada pelos autores como *relanzamiento* e *innovación operativa*, marcada como um período de

restruturação. Nessa fase, observa-se a requalificação de espaços públicos e revitalizações das propostas anteriores. Assim, o período esteve voltado para o desenvolvimento de diversos tipos de intervenções, objetivando, segundo Monteiro (2014, p. 295),

> [...] tratamentos de elementos urbanos de escala metropolitana; viabilização de novas áreas residenciais; recuperação de tecidos tradicionais; constituição de parques metropolitanos e espaços estratégicos e implantação de grandes equipamentos.

Para Monteiro (2014), além da nova conduta de atuação da administração municipal, as alterações urbanas do período passaram a contar com novos agentes públicos e privados. Foram definidos diversos níveis de intervenção em planos de médio prazo, tendo, na nova dinâmica urbana, o papel de equilíbrio desenvolvido pela administração municipal.

Em 1992, a cidade de Barcelona foi escolhida como sede dos Jogos Olímpicos de Verão, o que, à época, impulsionou grande pressão para que ocorressem as transformações urbanas necessárias para que o país sediasse o evento (GADENS; SABATÉ BEL, 2018). As rápidas transformações e a grande escala de atuação contribuíram, como afirmam os autores, para o desenvolvimento de uma série de dificuldades nas políticas de restruturação do território. Nessa lógica, é elaborado o primeiro Plano Estratégico, Econômico e Social (1988-1992) da cidade, que estratégico teve como eixo central o impulso do progresso social e econômico, além da ordenação dos diversos agentes envolvidos nos projetos de renovações urbanas.

A quarta fase, definida de 1992 até o final da década de 1990, foi marcada como *consolidación y reto de la eficácia.* Dessa forma, os projetos desenvolvidos a partir dessa década foram marcados por planos de intervenção mais detalhados e com escala média, que procuravam responder aos desafios do processo de globalização e à preocupação de desenvolvimento de mecanismos de intervenção e gestão nas diferentes situações e localidades.

Sabaté Bel e Tironi Rodó (2008, p. 245) observam que, apesar disso, não foram estabelecidos mecanismos de intervenção suficientemente claros para organizar as transformações, o que ocasionou o esvaziamento das cidades; o empobrecimento da população em contraposição ao aumento do custo de vida das cidades; problemas de mobilidades, dentre outros.

Como destacado, a urbanização espanhola é reflexo de suas fases e dos resultados obtidos pelas intervenções no espaço urbano ao longo dos anos. Goulart (2018) observa que a urbanização do país se caracteriza, ainda, pelo modelo de desenvolvimento estimulado pelos agentes privados e pelo setor imobiliário frente a uma legislação permissiva, ocasionando, em muitas áreas, a ocupação indiscriminada, com a ampliação do território urbano e a crescente necessidade de promoção de infraestrutura urbana e habitações.

Nesse processo, alguns regramentos jurídicos referentes à política urbana foram sendo acrescentados no ordenamento espanhol. O regramento constitucional enuncia, no art. 47, dois princípios gerais em relação à política urbana. O primeiro refere-se à regulação do solo urbano de acordo com o interesse coletivo, para evitar especulações imobiliárias. O segundo diz respeito à necessidade de correspondente contrapartida dos entes privados para contenção da mais-valia urbana. A constituição espanhola não institui nenhum instrumento de efetivação de tais princípios, ficando o disposto a cargo da legislação infraconstitucional e aos governos autônomos.

A ordenação urbanística do território encontra-se, assim, estabelecida na *Ley de Suelo* e nos *Planes de Ordenación Urbana.* A *Ley de Suelo* corresponde à norma de regulamentação urbanística do território urbano, que busca garantir o uso da terra de acordo com a função social da propriedade, destacando o planejamento como base para a ordenação urbana e garantia da harmonização com os interesses da comunidade. Dessa forma, a lei assemelha-se, no âmbito da política urbana brasileira, ao Estatuto da Cidade. Destaca-se, em relação à função social da propriedade urbana:

> III. O regime jurídico da terra visa assegurar a sua utilização de acordo com a função social que a propriedade possui, resultando na tarefa mais delicada e difícil que o planejamento urbano deve enfrentar. E que se impõe a ser cumprido, justamente porque, para que a propriedade privada seja reconhecida e amparada pelo Poder Público, o exercício de suas atribuições deve também harmonizar-se com os interesses da coletividade. (ESPANHA, 1956, III, tradução nossa).

Ademais, essa lei assinala a preocupação em contornar diversos problemas relacionados ao solo, sendo eles:

> a) A retenção de terras por proprietários que não urbanizaram, construíram, ou concordaram em alienar suas terras para urbanizar e construí-las com preços justos;

> b) A impossibilidade de dispor de terrenos amplos para destiná-los a espaços livre de embelezamento e de melhores condições sanitárias nos centros urbanos;
> c) A falta de distribuição equitativa do aumento do valor da terra. Devendo ser realizado, em primeiro lugar, a amortização dos terrenos necessários para vias e espaços livres. Em segundo lugar, ao pagamento de obras de urbanização e, por último, a atribuição aos proprietários, de modo que as atuais desigualdades derivadas da concessão de construções excessivas a alguns, desapareçam, na medida do possível. (ESPANHA, 1956, III, tradução nossa).

Já os *Planes de Ordenación Urbana* são instrumentos de gestão e planejamento propostos no âmbito municipal, pelos governos locais, com apreciação pelas administrações das comunidades autônomas. Trata-se, portanto, de um instrumento responsável pela transposição das normas e diretrizes da *Ley de Suelo* para um projeto geral para a cidade. A esse respeito, Noguera (2011, p.31) pontua que o município é o espaço básico de ordenação urbanística, tendo capacidade de organização e intervenções no solo de forma mais detalhada e próxima aos interesses dos cidadãos.

O *Plan de Ordenación Urbana* diferencia os terrenos, para melhor planejamento urbano do município, em urbanos; urbanizáveis e não urbanizados (ESPANHA, 1956, art. 62). Essa classificação resulta na atribuição de direitos e deveres aos proprietários e a diferentes tipos de edifícios e usos. Também trata da definição de ações relativas aos terrenos objetos de desenvolvimento e sobre a definição da estrutura geral do município através do sistema de comunicação, infraestrutura, circulação, equipamentos e espaços públicos (NOGUERA, 2011, p.34).

Em virtude dessa classificação, no caso dos solos delimitados como urbanos e urbanizáveis, o plano prevê a qualificação destes por meio de operações urbanísticas com a participação dos proprietários de imóveis situados nesses locais (ESPANHA, 1956, Capítulo Primeiro, art. 62). Assim, de acordo com a situação do terreno em relação à cidade, e dependendo do projeto de desenvolvimento definido, os deveres e direitos dos proprietários variam para atender o custeio do melhoramento da área e a recuperação da valorização dos imóveis privados, mediante a cobrança de contrapartidas (MONTEIRO, 2014, p. 299).

A partir do *Plan de Ordenación Urbana* emergiram instrumentos e mecanismos de planejamento para desenvolvimento de áreas urbanas, como, por exemplo, os *Planes Especiales*. Segundo Noguera (2011, p. 201), o objetivo do instrumento pode ser definido como:

> Os planos especiais são destinados a complementar ou a melhorar a ordenação de alguns aspectos das áreas urbanas e de seu entorno, que compreendem uma ampla gama de tópicos de interesse para o planejamento urbano, como, por exemplo, o patrimônio arquitetônico, a paisagem, os vários tipos de infraestrutura, equipamentos, dentre outros. (Tradução nossa).

De acordo com Goulart (2018), no âmbito territorial, os *planes especiales* são definidos para desenvolver áreas sensíveis e estratégicas, tendo como finalidade a maior coerência morfológica do conjunto. Dessa forma, as ações e os recortes territoriais são determinados pelo Poder Público, sobre eles incidindo normas gerais e sendo norteados pelos eixos estruturadores do plano, respeitando a edificabilidade, a diversidade e a flexibilidade. Ademais, são desenvolvidos pelos promotores privados.

Os *planes especiales* se mostram como um instrumento importante de transformação do espaço e ordenação da cidade ao incorporar as preocupações com o ambiente, a história e as características físicas das localidades. Servem, sobretudo, para executar os procedimentos de gestão necessários para o desenvolvimento da área de atuação, a partir da cessão de solo pelos proprietários privados para a implantação de equipamentos públicos e áreas livres, recolhimento de tarifas em virtude da urbanização alcançada e utilização dos recursos em consonância com as normas pertinentes e sob os objetivos do plano. Ainda, fixa os prazos de conclusão das obras de melhoria urbana e das de edificações (BARCELONA, 2000a, p. 12). Conta também com momentos de reavaliação e monitoramento constantes do instrumento, tanto no perímetro como em seu entorno afetado.

No sistema espanhol, nota-se, nos *planes especiales*, o pensamento conjunto entre os órgãos de planejamento e os administradores dos serviços. Além disso, segundo Monteiro (2014), as transformações urbanísticas estruturais são definidas preliminarmente, assim, as condições de ocupação e uso do solo estão diretamente relacionadas ao dimensionamento da infraestrutura e ao desenho urbano da configuração final de implantação do projeto. Esse detalhamento desenvolvido promove o maior controle das repercussões negativas e a maior potencialização das características positivas dentro dos planos.

Como semelhanças entre a experiência espanhola e o instrumento brasileiro, pode-se pontuar a busca pela atuação específica dentro de cada área definida para os planos. No caso do instrumento OUC, cada munícipio fica responsável pelo

estabelecimento da lei específica da operação, além de cada uma possuir um plano de atuação. Apesar disso, a experiência brasileira reflete mais um planejamento fragmentado com projetos desconectados do projeto geral do espaço urbano.

Abaixo o esboço entre o comparativo da estrutura de planejamento espanhol e brasileiro:

Quadro 6 – Comparativo entre o sistema de planejamento espanhol e o brasileiro

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A partir da análise das experiências internacionais das *Zones D'Ampenagement Concerte* (ZAC) francesas, dos *Planes Parciales* (PP) colombianos e dos Planes Especiales espanhóis, observa-se que, seus sistemas de planejamento e instrumentos estão voltados para a indução do desenvolvimento urbano.

Compreender essas experiências internacionais oferece condições de criar paralelos com o disposto pelo modelo brasileiro e contribuir para o debate sobre os efeitos contraditórios que as transformações urbanas podem acarretar.

3 DO ESTATUTO DA CIDADE AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO, MODELO DE OPERAÇÃO E PROJETO DE LEI

Este capítulo aborda, em um primeiro momento, a análise sobre o instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC), referente ao disposto pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e pelas regulamentações complementares, instituídas através das Instruções Normativas nº 33, de 2014, do Ministério das Cidades, e nº 401, de 2003, da Comissão de Valores Mobiliários.

Por fim, o item Gestão e plano da Operação trata dos arranjos institucionais necessários para a implementação de uma OUC, a partir das formas de gestão e de contrapartidas.

3.1 O instrumento Operação Urbana Consorciada

Como mencionado, o instrumento da Operação Urbana Consorciada se delineou a partir das experiências anteriores de Operações Interligadas, Operações Urbanas e parcerias público-privadas para fins de intervenções urbanísticas. Observa-se, contudo, que esses instrumentos estiveram vinculados a processos de flexibilização dos parâmetros urbanísticos e concessão de benefícios a agentes privados em função dos interesses coletivos.

A Regulamentação Federal do instrumento Operação Urbana Consorciada passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro após o Estatuto da Cidade, em 2001, almejando, para além de uma definição nacional do instrumento, o equilíbrio entre os benefícios e as contrapartidas dos agentes privados, além do alcance da função social da propriedade urbana e dos interesses sociais.

O EC classifica o instrumento como pertencente ao grupo dos “institutos jurídicos e políticos” (BRASIL, 2001, art. 4º, inciso V). Segundo Fix (2007), atualmente a OUC é considerada como o principal instrumento de viabilização entre a parceria público-privada em intervenções urbanísticas no País.

Olbertz (2011) salienta que a intervenção urbanística se configura como toda intervenção no espaço destinada à urbanização, ou seja, às transformações na realidade urbana existente. No caso da intervenção urbanística concebida pela OUC, o autor acrescenta que essas mudanças se apresentam de forma complexa, pela observância de alguns aspectos fundamentais para o seu desenvolvimento.

O EC aborda, ao longo dos arts. 32 a 34, os critérios e as características do instrumento. A primeira parte destaca a conceituação legal de uma Operação Urbana Consorciada:

> Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.
> § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001).

Uma das inovações observadas está na alteração da nomenclatura que o instrumento assume após o Estatuto da Cidade, com o acréscimo do adjetivo ‘consorciada’, reforçando a ideia de associação entre diversos agentes. Também é exigido o desempenho de papel de coordenador pela esfera pública municipal e o envolvimento de diversos atores para a promoção da intervenção. Maleronka *et al*. (2016) afirma que a ideia de parceria público-privada a que se remete no instrumento não se restringe somente ao seu modelo de financiamento, mas, também, ao processo de planejamento e gestão da operação entre todos os envolvidos.

Nesse processo, a participação popular, principalmente da população diretamente afetada pela operação, busca a compatibilização dos interesses e do alcance das necessidades dos atores públicos e privados interessados na concretização do plano. Assim, os órgãos públicos assumem o dever de permitir e facilitar o acesso a informações, estudos, planos, programas, projetos e outros documentos aos que tenham interesse em seu conhecimento, cumprindo o direito fundamental de acesso a informações, assegurado pelo inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal e pelo que determinam as diretrizes da política urbana sobre a gestão democrática da cidade incorporada pelo EC (BRASIL, 1988; 2001).

De acordo com Silva (2015), um ponto importante refere-se à exigência elencada no *caput* do art. 32 do EC, em relação à instituição do instrumento com compatibilização com os objetivos e as diretrizes da legislação municipal, ou seja, do plano diretor. O Estatuto da Cidade define o plano diretor como sendo o “[...] instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001, art. 40). Assim, a vinculação da OUC ao instrumento ordenador da cidade busca garantir o planejamento integrado e coerente entre o espaço urbano e as mudanças pretendidas para uma área específica da cidade. O EC determina, ainda, a

obrigatoriedade da regulamentação da operação por meio de lei com caráter específico, ou seja, que verse específica e exclusivamente sobre o assunto da operação pretendida.

A complexidade do instrumento também advém da noção fundamental de articulação entre intervenções e medidas, isto é, a combinação de obras, promoção de infraestrutura e regulação urbanística para a implementação da operação (MALERONKA *et al*., 2016). Assim, não é possível o estabelecimento de forma isolada, já que, no caso da OUC, é através dessa correlação que os objetivos pretendidos pela operação serão orientados.

O EC exige, para qualquer OUC que venha a ser proposta ou implantada, a motivação concomitante de três objetivos para justificar sua proposição em determinado trecho da cidade, sendo “transformações urbanísticas, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001, art. 32, § 2º). Entretanto, ela não definiu a conceituação desses objetivos.

No ano de 2014, o Ministério das Cidades, através de regulamentação, instituiu a Instrução Normativa nº 33, abordando, dentre outras definições, os objetivos elencados para o instrumento de OUC, sendo:

> V - Transformações urbanísticas estruturais
> Alterações no espaço físico e/ou em sua gestão, por meio de modificações no desenho urbano e/ou nas condições de uso e ocupação do solo, com vistas a promover pelo menos uma das seguintes situações: aproveitamento de áreas vazias e/ou subutilizadas; melhorias na circulação, acesso e fluxos; adequação e/ou aporte de infraestrutura; criação e/ou recuperação de espaços e equipamentos públicos; valorização do patrimônio cultural e da paisagem urbana e cumprimento da função social da propriedade;
> VI - Melhorias sociais
> Melhoria das condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e cidadania da população diretamente afetada pela OUC, notadamente àqueles de baixa renda; promoção da inclusão social e o uso e ocupação democráticos do espaço urbano;
> VII - Valorização ambiental
> Ações de recuperação, proteção e/ou melhoria do meio ambiente natural e urbano na área de intervenção e promoção de ações sustentáveis do ponto de vista ambiental, cultural, econômico e social; (BRASIL, 2014).

Em relação às transformações urbanísticas estruturais, a regulamentação do Ministério das Cidades aborda como objetivo a necessidade de compatibilização da intervenção com a área da operação e de sua vizinhança. Para Monteiro (2014, p. 158), a qualificação como estruturas deve-se ao fato de as mudanças não serem restritas a determinados grupos da sociedade. O apontamento do objetivo ligado às

melhorias sociais corresponde, segundo a autora, à determinação da cidade como espaço inclusivo, principalmente para inclusão das camadas mais carentes e vulneráveis. Já em relação às melhorias ambientais, a intervenção deve valorizar o espaço natural, com proposições harmônicas para a paisagem urbana.

Para o alcance de tais objetivos, são expressas algumas possibilidades de medidas no parágrafo 2º do art. 32. A previsão não apresenta caráter taxativo, já que é permitido ao ente municipal definir outras, desde que consideradas importantes para atender os objetivos da operação e alcançar a estratégia geral de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Plano Diretor. Essa capacidade, como afirma Fernandes (2007, p. 135), deve-se ao papel assumido pela esfera municipal, assinalada como "anfitriã do espaço urbano", estando suas ações ligadas diretamente à busca pela solução das crises espaciais do território, proteção do meio ambiente e bem-estar social, levando em conta:

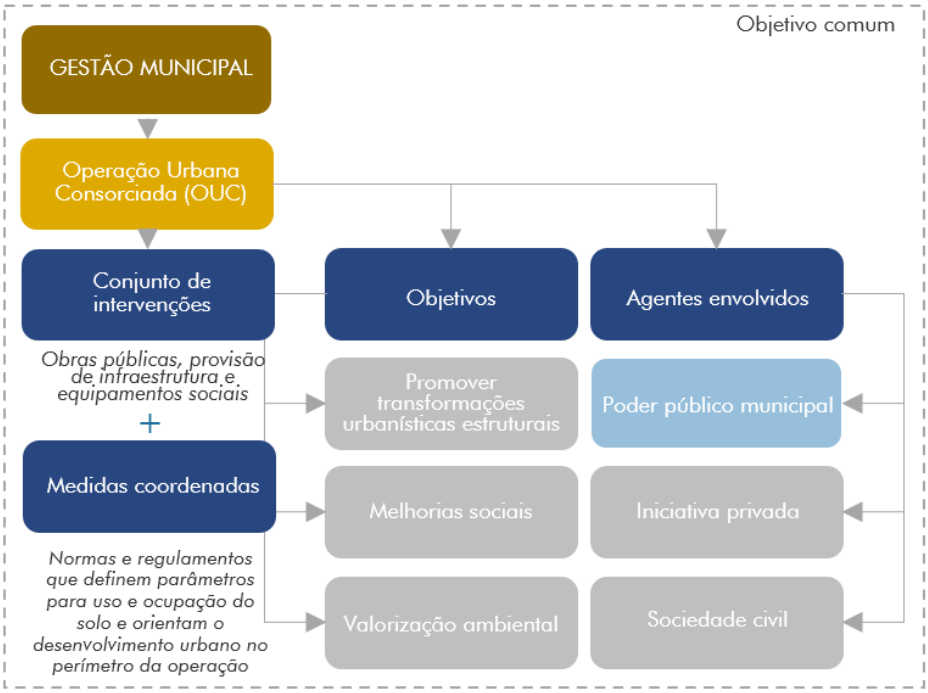
> I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
> II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.
> III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (BRASIL, 2001, art. 32, §2º).

O inciso III foi adicionado ao disposto pelo Estatuto da Cidade, através da Lei Federal nº 12.836, de 2 de julho de 2013. A alteração teve como intuito o incentivo aos projetos de Operações Urbanas Consorciadas com padrões sustentáveis de construção, reforçando a produção com equilíbrio ambiental e desenvolvimento sustentável da cidade e da propriedade urbana abordada pelo art. 2º (BRASIL, 2001, inciso I).

Maleronka *et al*. (2016) observam que a redação das medidas disponíveis ao instrumento tem configuração semelhante ao elencado anteriormente nas leis das Operações Urbanas paulistanas desenvolvidas ao longo da década de 1990. Ademais, a lei especifica que aprovar a operação fará com que se adéquem as formas de parcelamento, de ocupação e de uso do solo aos limites de aplicação do instrumento.

A seguir, a Figura 5 apresenta um esquema das disposições abordadas no art. 32 sobre a Operação Urbana Consorciada:

Figura 5 – Esquema do instrumento Operação Urbana Consorciada.



Fonte: Elaborada pela autora (2020).

Como este trabalho trata do instrumento de OUC com estudos de casos em determinadas municipalidades, vale apresentar a comparação entre o conceito legal, previsto pelo Estatuto da Cidade, e a definição que os poderes públicos paulistano e goiano – objetos de estudo desta pesquisa – conferem ao instrumento.

A Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da página eletrônica de apresentação do instrumento, afirma que:

> As Operações Urbanas são instrumentos de intervenção pública, reguladas pelo Plano Diretor e aprovadas mediante lei municipal, que estabelecem regras urbanísticas específicas e incentivos ao adensamento populacional e construtivo para uma determinada área da cidade, com perímetro previamente definido. Têm por objetivo alcançar metas de qualificação para os territórios que abrangem, por meio de um conjunto de diretrizes urbanísticas, como estabelece o Estatuto da Cidade. (SÃO PAULO, 2016).

A definição dada pela Prefeitura de São Paulo se assemelha ao conceito legal previsto no Estatuto da Cidade. Todavia, avança ao apresentar brevemente a contrapartida financeira definida pelo município para aporte de recursos para as intervenções.

> [...] para participar da Operação Urbana Consorciada, utilizando seus benefícios, os empreendedores podem adquirir área adicional de construção e alteração de outros limites da lei de uso e ocupação do solo, mediante o pagamento em CEPAC. (SÃO PAULO, 2016).

Já na página de apresentação da proposta de Operação Urbana do Jardim Botânico a Prefeitura de Goiânia-GO é mais técnica que a anterior, limitando-se à descrição integral do conceito legal previsto no § 1º do art. 32 do EC. Observa-se, portanto, a apresentação do instrumento de maneira sucinta nas páginas das prefeituras, sem apresentações detalhadas sobre a gestão e as etapas de implementação do instrumento.

De acordo com o EC, a legislação específica responsável pela regulamentação da OUC, deverá conter a exposição do plano da operação. O plano urbanístico de uma operação urbana consorciada deve detalhar as diretrizes para o desenvolvimento de transformações integradas em um espaço específico da cidade. Para tanto, precisa abarcar diferentes escalas e tipos de intervenções, seguindo as especificidades e demandas locais.

O art. 33 do EC destaca o escopo dos critérios mínimos de análise do plano de uma OUC, mas apresenta uma orientação meramente explicativa, sendo de competência municipal determinar outros critérios de avaliação, que reconheçam como importantes o desenvolvimento da intervenção (BACELLAR, 2016).

> Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:
> I - definição da área a ser atingida;
> II - programa básico de ocupação da área;
> III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
> IV - finalidades da operação;
> V - estudo prévio de impacto de vizinhança;
> VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei;
> VII - forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
> VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. (BRASIL, 2001).

A primeira exigência elencada para o instrumento é a definição do perímetro e dos limites demarcados para a operação. Essa escolha, de acordo com Ramos (2006), pressupõe uma visão global da cidade e de suas necessidades de

desenvolvimento definidas pelo Plano Diretor, com orientação do Poder Público Municipal, sendo indicada, dessa maneira, a área com potencial para cumprimento dos objetivos que originem a utilização da OUC. Para o perímetro será ainda definido um “programa básico de ocupação da área” e um “programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada” (BRASIL, 2001, art. 33, incisos II e III).

No programa básico de ocupação da área será realizada a previsão do novo desenho de ocupação em termos de usos e atividades, com apontamento das alterações dos parâmetros urbanísticos vigentes. Rolnik e Saule Jr. (2001, p. 83) defendem que esse critério destaca “o caráter urbanístico do instrumento, para além de um objetivo puramente arrecadador”.

Já o programa de atendimento econômico e social da população afetada pela operação reflete a preocupação com o futuro dos moradores e das atividades econômicas desenvolvidas nos perímetros qualificados da cidade. Dessa forma, pressupõe-se o levantamento da população afetada e de suas demandas, para atender as necessidades e os mecanismos de inserção desses grupos na nova dinâmica urbana. Essa exigência salienta a preocupação com a sua permanência na área da OUC e de deslocamentos dessa mesma população para outras áreas da cidade.

Como o perímetro definido para a intervenção é objeto de investimentos planejados e concentrados, invariavelmente acaba sofrendo uma valorização econômica e, caso não exista um programa de apoio para a população pobre, poderá contribuir para o fenômeno da gentrificação (FIX, 2001, 2007; MALERONKA, 2010).

O termo gentrificação tem origem na palavra inglesa *gentrification* e tem sido amplamente utilizado ao longo das últimas décadas, tendo sido usado, pela primeira vez, pela socióloga britânica Ruth Glass, na década de 1960, para descrever o fenômeno de retorno da classe média ao centro de Londres, após a expulsão da classe operária que anteriormente habitava o local (BERTI; GEVEHR, 2017).

Diversos autores consideram que a gentrificação se consolidou como fenômeno social a partir dos estudos desenvolvidos pelo geógrafo Neil Smith, no fim da década de 1970. Smith (1979, p. 32) afirma que a gentrificação é um processo artificial pelo qual os bairros pobres e de classe operária da cidade são requalificados a partir da entrada de capital privado de proprietários e inquilinos de classe média e classe média alta, culminando em uma profunda divisão social do espaço urbano.

Segundo o autor, o fenômeno ocorre quando existe uma lacuna, entendida, em seus estudos, pela diferença entre o valor do imóvel desvalorizado e o valor do terreno não desvalorizado, proporcionando a compra de terras mais baratas pelos empreendedores e, posteriormente, investimentos em revitalização e melhorias, para, enfim, venda por preços lucrativos (SMITH, 1979, p. 545).

No Brasil, Siqueira (2014, p. 392) pontua haver uma crescente inserção do conceito de gentrificação nos estudos urbanos do país e defende que os melhores exemplos para análise do fenômeno seriam a partir das OUC.

A autora observa que no país, a gentrificação ocorre através de estratégias que envolvem novos produtos imobiliários em localizações fora dos bairros adjacentes aos centros urbanos (SIQUEIRA, 2014, p. 397). Ao contrário disso, a autora observa que em países como Estados Unidos e Inglaterra, a análise da gentrificação se faz a partir dos processos de revitalizações de áreas centrais, tendo em vista o abrupto desinvestimento vivenciado após o redirecionamento dos investimentos públicos e privados para os subúrbios, com consequente abandono e popularização dessas áreas, e posterior retorno de investimentos, que ocasionando o enobrecimento dessas áreas.

A autora identifica a gentrificação como um fenômeno global de redesenvolvimento urbano que acarreta na elitização socioespacial, sendo definida localmente por meio de três dimensões comuns, sendo elas: “produção do espaço gentrificável”; “elitização social com a expulsão de grupos vulneráveis” e “transformação na paisagem construída” (SIQUEIRA, 2014, p. 465).

Para a dimensão da produção do espaço gentrificável, Siqueira (2014) aponta que a principal motivação para a gentrificação se encontra na possibilidade de extração de mais-valias urbanas obtidas através do redesenvolvimento. Assim, o fenômeno se relaciona com a existência de diferença entre a extração de mais-valias obtidas através dos usos atuais em um espaço urbano e um potencial de extração de mais-valia por meio da mudança de usuários e usos, sobretudo por usos comerciais e serviços de ponta (SIQUEIRA, 2014, p. 400).

No que tange à segunda dimensão – elitização social com expulsão de grupos vulneráveis, o autor a vê como um reflexo da primeira, ou seja, os conflitos entre usos atuais e usos mais rentáveis definidos no novo modelo de ocupação do espaço resultam na elitização social proporcionada pela atração de um grupo imigrante com

padrões socioeconômicos mais valorizados, tendo, ainda, a expulsão da população de mais baixa renda e dos usos que não interessam ao novo sistema.

Em se tratando da dimensão das transformações na paisagem construída, Siqueira (2014, p. 400-401) nota que, independentemente da forma de alteração, projetos formais de redesenvolvimento ou iniciativa individuais, a gentrificação é acompanhada de transformações na paisagem, com estratégias de desenvolvimento econômico voltadas à promoção de uma imagem mais atraente de determinadas áreas da cidade.

Já os autores Savage e Warde (1993) apresentam a necessidade de coincidência de quatro processos para a existência de gentrificação no espaço urbano, sendo eles a reorganização da geografia social da cidade e a substituição, nas áreas centrais, de um grupo social por outro de condição financeira mais elevada; o reagrupamento espacial de indivíduos com estilos de vida e características culturais similares; a transformação do ambiente construído e da paisagem urbana, com a criação de novos serviços e requalificação residencial com previsão de importantes melhorias arquitetônicas; e, por fim, a mudança na ordem fundiária, com elevação dos valores fundiários que, na maioria das vezes, determinam a dificuldade do acesso à terra e à moradia às populações vulneráveis.

O autor Cotelo (2015, p. 1) assinala a gentrificação como sendo

> [...] o fenômeno que afeta uma região ou bairro pela alteração das dinâmicas da composição local, tais como a remodelação da infraestrutura, novos pontos comerciais ou construção de novos edifícios, valorizando a região e afetando a população de baixa renda local. Tal valorização é seguida de um aumento de custos de bens e serviços, dificultando a permanência de antigos moradores de renda insuficiente para sua manutenção no local cuja realidade foi alterada.

Assim, Cotelo (2015) observa que as políticas de desenvolvimento de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos em uma região específica da cidade podem proporcionar a valorização dos imóveis e aumento do custo de vida na área, com a expulsão da população local em favor da atração de residentes das classes média e alta.

Para Ivo (2012, p. 133-134), a gentrificação expressa a desigualdade espacial das cidades contemporâneas e a luta pela apropriação do território. Para tanto, compreende o fenômeno como um processo de substituição de espaços centrais, antes ocupados pelas classes populares, por segmentos das classes médias.

Mello (2013, p. 4) salienta que a noção de gentrificação tem ganhado novo sentido por alguns agentes:

> Assim, mais recentemente, a noção de gentrificação ganhou um sentido de fenômeno “positivo”, percebido como tal, sobretudo, por agentes imobiliários e autoridades municipais, entre outros atores sociais que veem o processo como uma melhoria dos bairros e consequentemente da cidade como um todo. Como se a chegada de moradores com maior poder aquisitivo e níveis de escolaridade implicasse na “melhora” automática da região outrora degradada pela pobreza e suas mazelas.

Rolnik (2015, p. 10) compreende o fenômeno como um processo de “desenraizamento” das pessoas dos territórios onde desenvolveram toda sua rede socioafetiva. Estabelece, ainda, a associação entre os processos de exclusão social (gentrificação) e os projetos de operações urbanísticas promovidas através de arranjos entre atores públicos e privados e em projetos de preparação das cidades para recepcionar os megaeventos esportivos, como Jogos Olímpicos e Copa do Mundo. A autora (2015, p. 252) expõe que,

> Nesse sentido, expulsões e remoções ligadas a grandes projetos são apenas uma face violenta e, portanto, mais visível de processos em curso de criminalização e fortalecimento do estigma territorial. Tais processos incidem sobre os territórios populares aliados à sua “capitalização”, entendida como captura de sua lógica econômica, política e social pela lógica dos mercados e finanças.

Nessa perspectiva, diante das conceituações citadas, o sentido utilizado para o fenômeno de gentrificação adotado por este trabalho se baseia nas definições de Cotelo (2015), Siqueira (2014) e Rolnik (2015). Nessa perspectiva, adota-se a compreensão de gentrificação como reflexo de um processo de valorização de determinadas áreas da cidade, a partir de políticas de desenvolvimento urbano, que acarretam alterações no perfil socioeconômico da região, com atração de uma nova população, ocasionando o deslocamento/exclusão da população de baixa renda local e a substituição dos usos que não interessam ao novo modelo de ocupação do espaço.

Assim, as consequências das remoções sem a assistência econômica nas áreas de um projeto de OUC podem promover o deslocamento da população atingida para áreas externas da cidade ou zonas rurais, caracterizadas pela falta de

oportunidades de empregos, infraestrutura e distantes de suas redes econômicas-financeiras e sociais.

A respeito da política habitacional desenvolvida no Brasil, Rolnik (2015, p. 279) observa que ela se encontra baseada em incentivos e isenções fiscais de acesso ao crédito imobiliário pela população de baixa renda, ou seja, direciona-se ao estímulo do financiamento da moradia e do solo urbano, e não à disponibilização de moradias sociais de qualidade espalhadas pelo território, o que, segundo a autora, aumenta a segregação do ponto de vista socioespacial nas cidades.

O parágrafo 1º do art. 33 veta a aplicação dos recursos obtidos pela operação para área distinta da prevista pelo plano da operação (BRASIL, 2001). Essa prerrogativa de vinculação determinada pela lei federal revela a importância de manutenção da população na área da OUC, já que os valores captados não poderão ser aplicados em outras áreas da cidade (ROLNIK; SAULE JR., 2001).

Olbertz (2011) aponta, como alternativa para essa questão, o mecanismo de assistência econômica para aquisição de moradias pelos atingidos ou a construção de habitações de interesse social dentro do perímetro, podendo ser promovida pela administração pública ou pela iniciativa privada, nesse último caso definida como contrapartida aos benefícios concedidos.

As finalidades da OUC também devem ser apontadas no plano urbanístico, como estabelecido no inciso IV do art. 33 e reforçado pelo *caput* do art. 32 do EC. Assim, serão definidos os objetivos da operação e garantida a publicidade das intenções de proposição do instrumento pelo Poder Público.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) também está inserido como exigência mínima para a concepção da OUC. O EIV, tal qual a OUC, obteve a regulamentação pelo EC. Atualmente, o EIV atua como ferramenta de apoio, subsidiando informações para a concessão de licenças urbanísticas pela gestão municipal (FREIRE, 2015). Desse modo, sua avaliação prévia visa minimizar e/ou potencializar os impactos resultantes da implantação de empreendimentos e atividades privadas ou públicas que possam interferir nas dinâmicas urbanas e na qualidade de vida dos usuários e moradores residentes na área ou em seu entorno (BRASIL, 2001).

Para Schvarsberg *et al.* (2016), a importância do EIV no ordenamento territorial se dá devido ao seu caráter preventivo no universo do licenciamento, uma vez que sua apreciação permite, ou não, a inserção/ampliação de empreendimentos e

atividades na cidade. Além disso, o EIV demanda a compatibilização entre os interesses do empreendedor e de sua população envolvida, colocando-se como um instrumento de materialização da gestão democrática.

As medidas levantadas pelo estudo – sejam elas preventivas, mitigadoras, potencializadoras ou compensatórias –, devem estar ligadas às mudanças e aos impactos gerados em sua vizinhança em virtude do licenciamento. Em se tratando de medidas de mitigação ou de prevenção, serão anotadas alterações que diminuam ou eliminem as consequências negativas de sua instalação. Já as medidas compensatórias terão sua fixação estabelecida de forma a equilibrar determinadas perdas e ganhos por ação de sua implantação. Por fim, as medidas de potencialização visam reforçar os seus efeitos positivos (SHVARSBERG *et al.*, 2016).

O conteúdo mínimo de avaliação do instrumento encontra-se previsto no art. 37 do EC, que elenca as seguintes questões: o adensamento populacional; a demanda por equipamentos urbanos e comunitários; a compatibilização do empreendimento ou atividade com o uso e ocupação do solo; a valorização imobiliária; os impactos gerados no tráfego e a demanda por transporte público; a análise ambiental; as mudanças ou manutenções da paisagem urbana; e o patrimônio natural e cultural (BRASIL, 2001).

O inciso VI, referente à contrapartida exigida dos agentes envolvidos na operação, permite que o município receba pela valorização gerada pelas concessões previstas ou decorrentes das ações desenvolvidas pelo Poder Público para qualificação do perímetro da intervenção. O EC não determina a compatibilização entre benefícios e contrapartida, podendo configurar-se como monetária ou não monetária, entretanto, prevê a sua obrigatoriedade em decorrência da valorização ocasionada pela intervenção (MONTEIRO, 2014).

Por fim, nos incisos VII e VIII, o primeiro estabelece a “forma de controle da operação de forma compartilhada pela representação da sociedade civil” para garantia do controle das regras dispostas pelo instrumento e aplicação dos recursos auferidos (BRASIL, 2001, art. 33, inciso VII), enquanto o segundo trata da natureza dos incentivos aos particulares em virtude das regularizações executadas em desacordo com a legislação vigente.

A gestão compartilhada em uma OUC abarca a fiscalização contínua ao longo da implementação do instrumento, para que as regras definidas pela lei da operação sejam seguidas. Além da avaliação das contrapartidas e do controle do fluxo de

dinheiro e suas aplicações, deve promover a observância das finalidades definidas pelo plano e a resolução de conflitos e controvérsias que possam vir a surgir no processo de implementação (MONTEIRO, 2014). Ademais, as decisões definidas no plano da OUC devem ocorrer de forma participativa, garantindo a diversidade de discursos e opiniões e a promoção de espaços plurais.

Em relação à natureza dos incentivos definidos aos particulares, o plano da OUC deve estabelecer os termos para adesão do parceiro privado, além de definir as regras e os procedimento necessários para as regularizações executadas de acordo com o disposto pela lei da operação.

Além do apresentado, o art. 33 também é complementado por um 2º parágrafo, que estabelece a prerrogativa de sobreposição da regulamentação da OUC em relação às demais regulamentações, a partir da aprovação de sua lei específica (BRASIL, 2001).

O último artigo trata da possibilidade de emissão de Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac) como forma de contrapartida, vinculado unicamente ao plano de obras da operação que o gerou (BRASIL, 2017, art. 34). De acordo com a definição da Instrução Normativa nº 33, o Cepac corresponde a:

> Títulos emitidos pelo Poder Público local, negociáveis livremente de forma direta pela própria prefeitura ou no mercado financeiro, utilizados como meio de pagamento de contrapartida para a outorga de direitos construtivos adicionais ou alteração de uso dentro do perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Cada CEPAC é conversível em uma determinada quantidade de m² para utilização em área adicional de construção ou em modificação de usos e parâmetros de um imóvel. (BRASIL, 2014, inciso VIII).

A comercialização dos títulos imobiliários acontece via leilões públicos na bolsa de valores. Assim, o título é convertido em direito de construir, ou seja, em metros quadros adicionais na área da operação, possibilitando a antecipação da arrecadação e a captura da expectativa de valorização das transformações urbanas pretendidas.

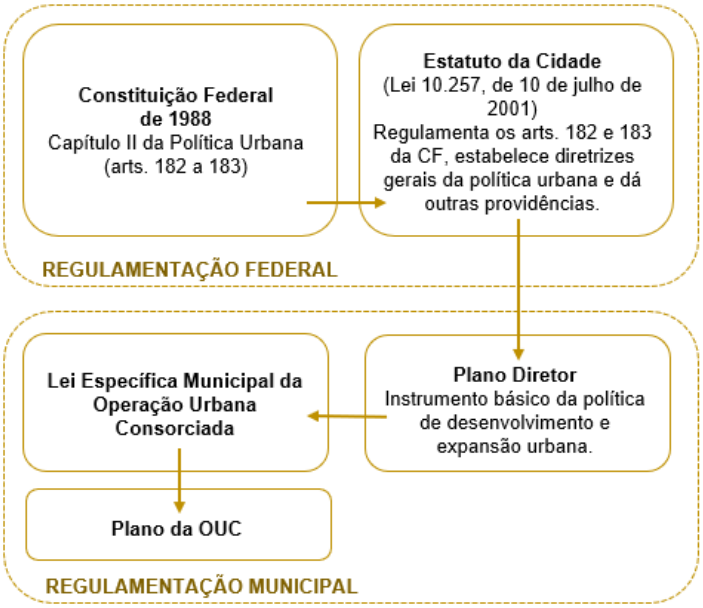
Para complementar as disposições do instrumento abordas pelo EC, além da Instrução Normativa nº 33, de 2014, também foi definida a Instrução Normativa nº 401, de 2003, pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), órgão regulador do mercado de capitais. A norma dispõe sobre os procedimentos para a emissão e negociação de Cepac no mercado de valores mobiliários, tratando, então, dos aspectos relacionados ao funcionamento do mercado financeiro, da regulamentação e gestão da OUC, além

de garantir o alcance da transparência nas negociações e o controle da utilização dos recursos.

Para Fix (2001, p. 3), a utilização do Cepac desloca o valor do imóvel de sua base real, estabelecendo-se como um capital fictício, “introduzindo critérios de valorização do capital necessariamente especulativos, apoiados na avaliação do curso esperado do preço de seus ativos”. Com isso, nota-se a adoção de uma visão da terra e da moradia como ativos financeiros, em oposição à ideia de bens coletivos e de função social da propriedade (FIX, 2007; ROLNIK, 2015). O item “Gestão e implementação da operação urbana consorciada” tratará mais a fundo sobre essa dinâmica.

Por fim, a seguir, conclui-se com o quadro-síntese sobre a regulamentação brasileira do instrumento de operação urbana consorciada.

Quadro 7 – Quadro-síntese da regulamentação brasileira do instrumento de OUC



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A concepção do instrumento reflete os avanços legais ao longo dos anos a respeito da política urbana no Brasil, tanto no âmbito federal como no municipal. A Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito à moradia como direito fundamental e introduziu um capítulo sobre política urbana, organizado em torno da noção de função social da propriedade e da cidade, além da incorporação dos cidadãos aos processos decisórios de planejamento urbano.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, reforçou a escala municipal para o planejamento da cidade ao estabelecer instrumentos voltados aos objetivos de desenvolvimento urbano previstos e alinhados à estratégia do Plano Diretor, sendo um deles a operação urbana consorciada, criada e aprovada por lei específica. Assim, o EC consagrou a ideia de se desenvolver um plano urbanístico por meio do consórcio entre Poder Público, investidores privados e sociedade.

Como destacado, a OUC representa um marco jurídico na regulamentação e promoção de intervenções urbanas no Brasil, proporcionando alterações significativas na cidade a partir da modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo, além das alterações das normas edilícias. Apesar disso, a lei federal não avança na elucidação das escalas e etapas de planejamento do instrumento, tampouco sobre a repartição equitativa das cargas e benefícios da urbanização. Isso significa que o EC não limita a recuperação da valorização imobiliária gerada por obras públicas, apenas salienta a exigência de estabelecimento obrigatório de contrapartida dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.

3.1.1 A evolução conceitual dos instrumentos brasileiros

Após a abordagem do disposto pelo EC a respeito do instrumento OUC, o Quadro 5 traz uma síntese do conceito de solo criado e da experiência paulista de Operação Interligada e Operação Urbana, que influenciaram a concepção do instrumento, destacando, para isso, a diferença entre as intervenções em relação aos agentes envolvidos, a área de abrangência, além das medidas previstas e das contrapartidas permitidas.

Quadro 8 – Síntese da construção do instrumento de Operação Urbana Consorciada

Instrumentos	Solo criado	Operação interligada	Operação urbana	Operação Urbana Consorciada
Agentes envolvidos	Poder Público.	Prefeitura e proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos.	Setores público e privados.	Poder Público municipal e proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados.

(Continua)

(Conclusão)

Aplicação	Em toda a cidade.	Intervenção lote a lote.	Área delimitada pelo Plano Diretor.	Área delimitada pelo Plano Diretor.
Medidas previstas	Edificações acima do coeficiente único definido para todos os terrenos urbanos, transferência do direito de construir.	Modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, desde que de sua propriedade.	Melhoria do padrão de urbanização.	Transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.
Contrapartida	Interessado disponibiliza ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado ou contrapartida monetária.	Construção e doação de habitações de interesse social para população afetada.	Recursos destinados à construção de habitações de interesse social, investimento obras e serviços na área definida ou doação de terrenos.	Certificados de potencial adicional de construção (Cepac), obras ou contrapartida monetária.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Nota-se, na experiência da Operação Interligada, a intervenção voltada à solução do problema das favelas com influência do conceito de solo criado. O instrumento mostrou, ainda, importância para o desenvolvimento de novos mecanismos, como a Operação Urbana, que estabeleceu uma área de atuação de intervenção e a relação com o instrumento de desenvolvimento e expansão urbana da cidade – Plano Diretor.

Maleronka (2010) destaca, todavia, que os instrumentos se comportaram de maneira semelhante, ocorrendo a parceria condicionada à compra e venda de exceções à legislação vigente, sendo ainda mais valorizada a comercialização de potencial construtivo do que as transformações urbanísticas proporcionadas por sua negociação.

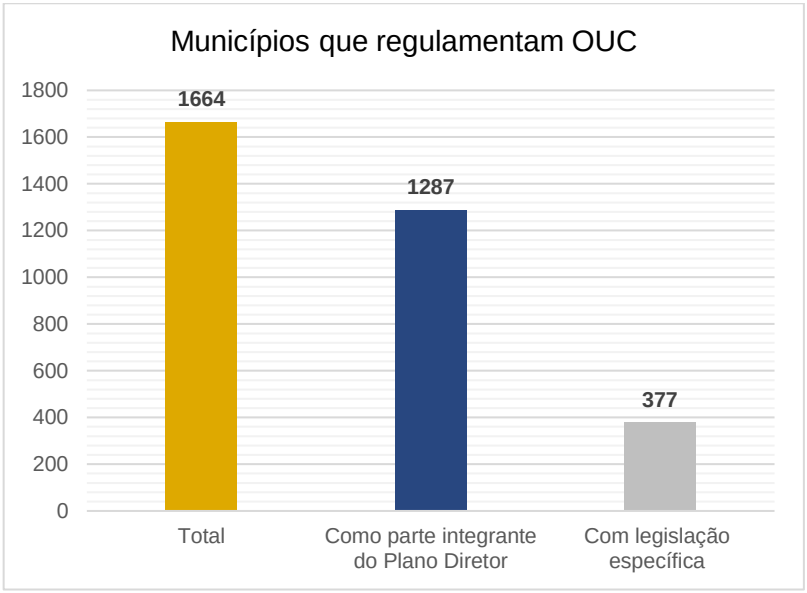
Nos casos de baixa adesão da iniciativa privada, como apresentado pelo panorama das Operações Urbanas Anhangabaú e Água Branca, os resultados demonstraram o insucesso das intervenções e a baixa redistribuição da valorização produzida. Assim, essas concepções e resultados foram determinantes para a

formulação do instrumento pelo Estatuto da Cidade, possibilitando a introdução de outros elementos, como, por exemplo, a gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil, na busca da garantia da gestão democrática da cidade e da necessidade de motivação concomitante de três objetivos para a proposição da intervenção.

3.1.2 Panorama nacional de regulamentação da OUC

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, segundo levantamento realizado pela MUNIC-IBGE (2018), grande parte dos municípios brasileiros passaram a aplicar a regulamentação do instrumento de OUC. Do total de 5.570 municípios analisados, 1.664 (30%) o previram; com destaque no Plano Diretor, 1.287 (77%), e por elaboração de lei específica, 377 (23%). Esses números podem ser observados no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Municípios brasileiros que regulamentam o instrumento de OUC



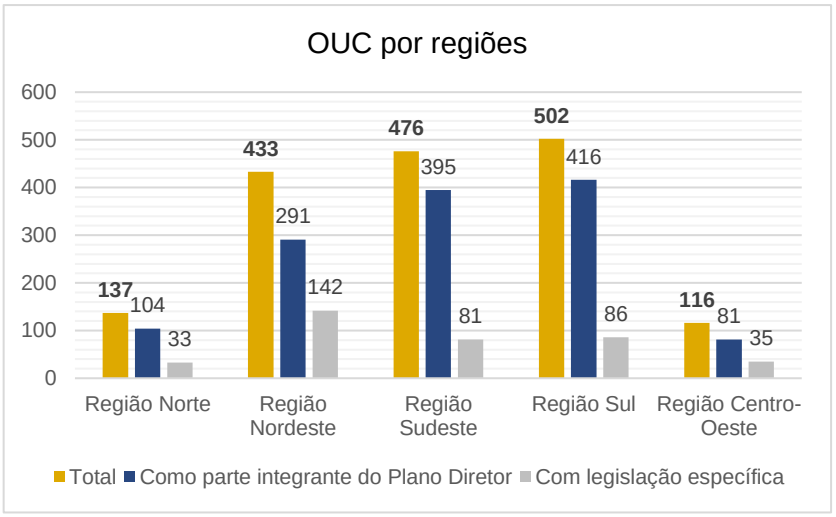
Fonte: Elaborado pela autora (2020). Base de dados: MUNIC-IBGE (2018).

Ademais, com a análise do panorama dos instrumentos de planejamento urbano apresentado por Schvarsberg e Kallas (2016), notou-se que o instrumento de OUC tem pouca aplicação no Brasil, quando comparado aos demais instrumentos legislados no país. De acordo com os dados sintetizados da MUNIC-IBGE (2013) e apresentados pelos autores, o instrumento é o menos legislado por meio de lei

específica e ocupa a 10ª posição entre os 10 instrumentos analisados, resultando em um total de 1.036 municípios que o legislavam até 2013. A esse respeito, ressalta-se um significativo aumento da regulamentação da OUC entre os anos de 2013 e 2018, como demonstrado no Gráfico 1, com regulamentação por 1.664 municípios, o que corresponde a um aumento de 628 (38%) municípios.

A regulamentação da OUC analisada entre as regiões administrativas do País destaca que as regiões que mais regulamentam o instrumento são a Sul, correspondendo a 30% da regulamentação entre os 1.664 municípios brasileiros, seguida da Sudeste com aproximadamente 29%, em seguida pela região Nordeste com 26%, Norte correspondendo a 8% e, por último, a Centro-Oeste representando o total de 7%. Cabe ressaltar, ainda, que a região Nordeste se apresenta como a que mais aborda a OUC por meio de lei específica, como apontado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Regulamentação de OUC de acordo com as regiões administrativas do Brasil



Fonte: Elaborado pela autora (2020). Base de dados: MUNIC-IBGE (2018).

Esses números condizem e revelam a disseminação de regulamentação Pós-Estatuto da Cidade (2001) obtida pelo instrumento. O período, marcado por grandes projetos de transformações da paisagem urbana brasileira, na busca de uma "cidade global competitiva" para atender ao circuito de megaeventos: Jogos Pan-Americanos de 2007, Copa do Mundo de Futebol Masculino de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, sediados em doze cidades brasileiras (MESENTIER; MOREIRA, 2014, p. 48).

A regulamentação do instrumento, entre os municípios brasileiros, sobretudo nos pertencentes às regiões Sul, Sudeste e Nordeste – que se destacam como as principais regiões-sede dos eventos –, demonstram a ambição de intervenções

urbanísticas e melhorias sociais no território das cidades, propiciadas pelas medidas de excepcionalidade para a preparação das cidades para sediar os megaeventos. A exemplo disso, como destacado anteriormente, observou-se a intenção de revisão da Operação Urbana Água Branca a partir de 2002, durante o governo de Marta Suplicy, estimulada pela oportunidade de candidatura de São Paulo para a promoção dos Jogos Olímpicos de 2012 (MAGALHÃES JR., 2005). Ademais, também ocorreu a necessidade de revisão na Operação Urbana Faria Lima e a efetivação da proposta da Operação Urbana Água Espraiada como consorciada, para conformidade à regulamentação federal.

Rolnik (2015) retrata também o ponto de encontro entre o instrumento e a ação de projetos na cidade do Rio de Janeiro, que esteve na disputa dos eventos esportivos de 2012 e foi sede das Olimpíadas de 2016 e da Copa do Mundo de 2014, com o projeto de renovação urbana na área portuária do Porto Maravilha a partir da OUC Porto Maravilha, localizada na região Sudeste do País.

A aceitação do instrumento, como afirmam Maricato e Ferreira (2002), se deve ao fato de ele possibilitar uma flexibilização da legislação frente a uma normatização que, em certos casos, desconhece as especificidades espaciais, ambientais e sociais e relaciona-se, também, com sua proposta de envolvimento entre os diversos agentes envolvidos no processo de produção do espaço urbano, com possibilidade de geração de novas fontes de financiamento para a intervenção urbanística. Rolnik (2015, p. 279) explica que essa nova lógica reforça “a expansão do complexo imobiliário-financeiro no Brasil e agravando a financeirização da terra urbana e da moradia”.

Essa mudança na relação entre Estado e setor privado permite a combinação de diversos atores, como, por exemplo, agentes do mercado financeiro e investidores do mercado de capitais, que passam a interferir na produção do espaço a partir de projetos de renovações urbanas, principalmente por meio da aquisição dos Certificados de Potencial Adicional de Construção.

Para obter um quadro geral de como as OUC encontram-se aplicadas no Brasil, e subsidiar a escolha dos estudos de casos desta pesquisa, foram levantadas as operações implementadas ou em curso de implementação no País. Como resultado, das vinte e sete capitais brasileiras, doze estão utilizando ou em curso de utilização do instrumento, constando, assim, com um total de vinte e sete OUC no Brasil, como listado pelo Quadro 9.

Quadro 9 – Operações Urbanas Consorciadas já implementadas ou em andamento no Brasil

Capital	Nomenclatura da OUC	Projeto de lei/ Ano
Belo Horizonte	Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/ Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO)	Não consta
	Operação Urbana Consorciada Estação Barreiro	Não consta
	Operação Urbana Consorciada Centro-Lagoinha	Não consta
Brasília	Operação Urbana Consorciada Ceilândia	Não consta
Campo Grande	Operação Urbana Consorciada do Polo Sul	Lei nº 4.800/2009
	Operação Urbana Consorciada da Praça das Águas	Lei nº 4.795/2009
	Operação Urbana Consorciada nas Regiões Urbanas do Lagoa, Anhanduizinho e Bandeira	Lei Complementar nº 156/2010
	Operação Urbana Consorciada nas Regiões Urbanas do Lagoa, Imbirussu e Segredo	Lei Complementar nº 181/2011
Cuiabá	Operação Urbana Consorciada da Prainha/Senhor dos Passos	Não consta
	Operação Urbana Consorciada Ribeirão do Lipa	Não consta
Curitiba	Operação Urbana Consorciada Linha Verde	Lei n° 13.909/2011
Fortaleza	Operação Urbana Consorciada Riacho Maceió	Lei nº 8.503/2000
	Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó	Lei nº 8.915/2004
	Operação Urbana Consorciada Jockey Club	Lei nº 9.333/2007
	Operação Urbana Consorciada Lagoa Papicu	Lei nº 9.857/2011
	Operação Urbana Consorciada Sítio Tunga	Lei nº 9.778/2011
	Operação Urbana Consorciada Osório de Paiva	Lei nº 10.403/2015
	Operação Urbana Consorciada Lagoa do Sapiranga	Lei nº 10.404/2015
	Operação Urbana Consorciada Raquel de Queiroz	Não consta
Goiânia	Operação Urbana Consorciada Jardim Botânico	Não consta
Natal	Operação Urbana Consorciada Centro Histórico	Não consta
Porto Alegre	Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro	Lei Complementar nº 630/2009
Recife	Operação Urbana Consorciada Joana Bezerra	Lei nº 17.645/2010
Rio de Janeiro	Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha	Lei Complementar nº 101/2009
São Paulo	Operação Urbana Consorciada Água Branca	Lei nº 15.893/2013
	Operação Urbana Consorciada Água Espraiada	Lei nº 13.260/2001
	Operação Urbana Consorciada Faria Lima	Lei nº 13.769/2004

Fonte: Adaptado de Hissa (2017). Base de dados: Portal da transparência e-SIC e Prefeitura de Belo Horizonte (2020), Prefeitura de São Paulo (2020), Prefeitura de Goiânia (2019).

A partir do levantamento que resultou no quadro acima, foi realizado um recorte do objeto de estudo levando em consideração as mudanças nos padrões urbanísticos, a forma de financiamento e as contrapartidas para as intervenções urbanísticas, a participação popular no instrumento e, por fim, as remoções. Assim, a análise realizada no capítulo “Experiências brasileiras: entre a garantia do desenvolvimento urbano e a financeirização da cidade” se dá por meio dos seguintes estudos de casos: OUC Faria Lima, em São Paulo, e a proposta de OUC do Jardim Botânico em Goiânia.

3.1.3 Gestão e implementação da operação urbana consorciada

A implementação da OUC depende, de antemão, da previsão de utilização do instrumento no Plano Diretor do município (BRASIL, 2001, art. 32), prerrogativa essa coerente com a importância atribuída pela Constituição Federal ao ente municipal na condução da política urbana. Assim, cada operação poderá ser regulamentada através de lei específica municipal, responsável por apresentar o plano da operação, além das regras e condições vigentes a sua implementação. A respeito do embasamento da lei específica sobre o plano diretor municipal, ressalta-se que

> [o] plano diretor é sempre uno e integral, mas os planos de urbanização ou de reurbanização podem ser múltiplos e setoriais, pois visam a obras isoladas, ampliação de bairros (plano de expansão), formação de novos núcleos urbanos (urbanização de loteamentos, renovação de áreas envelhecidas e tornadas impróprias para sua função (reurbanização) e quais outros empreendimentos parciais, integrantes do plano geral. (MEIRELLES, 2003, p.116).

Em caso de região metropolitana e aglomerações urbanas, o Estatuto da Cidade, por meio do art. 34-A, acrescido pela Lei nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, prevê a possibilidade de intervenções urbanas promovidas pelo Estado por meio de operações urbanas consorciadas interfederativas, desde que aprovadas por leis estaduais específicas e consideradas pelo governo estadual como necessárias para a correção das distorções do crescimento urbano e de seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, conforme disposto no inciso IV do art. 2º.

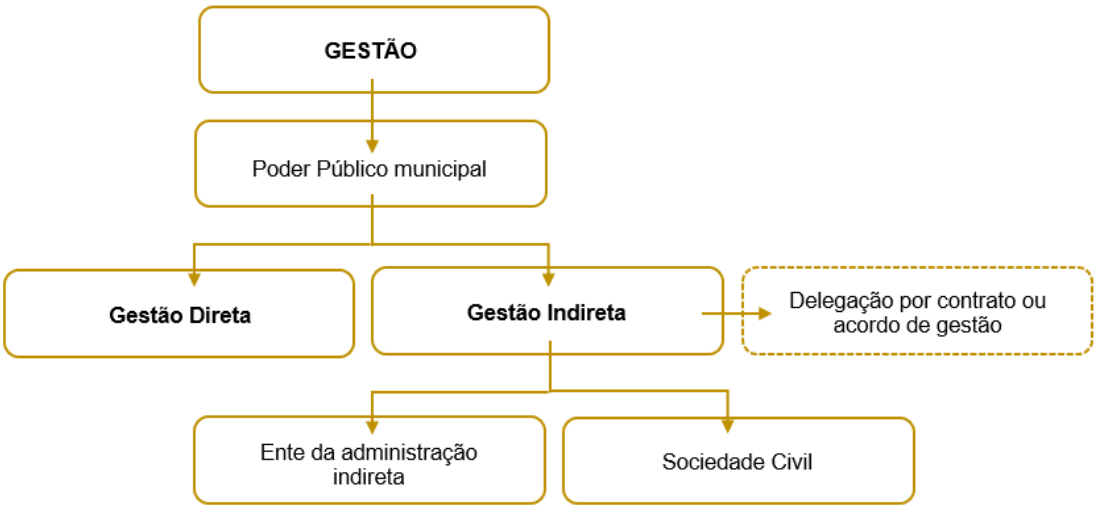
O poder público municipal é o responsável pela coordenação da gestão de uma operação urbana consorciada (BRASIL, 2001, art. 32, § 1º). Isso significa que cabe ao gestor público a administração dos recursos obtidos pela operação, além da definição das prioridades de investimentos e da mediação com a sociedade.

Além disso, o Estatuto da Cidade não impõe um modelo único para a implementação do instrumento, admitindo, desde que o Poder Público municipal mantenha sua coordenação, tanto o modo direto como o indireto, ou seja, é possível que a gestão ocorra diretamente pela esfera municipal ou indiretamente, formalizada pela celebração de contrato ou acordo de gestão, para delegação a um ente da administração indireta ou de entidades da sociedade civil (MALERONKA, 2017, p. 69). Nesse caso, para alcançar as proposições definidas no plano da operação, o monitoramento e a avaliação dos avanços do instrumento ao longo do processo de

implementação dependem da definição detalhada de indicadores e das metas da operação.

A figura abaixo sintetiza o esquema de gestão para implementação do instrumento de OUC.

Figura 6 – Esquema do arranjo institucional de gestão do instrumento de OUC



Fonte: Elaborada pela autora (2021).

A respeito da gestão da operação urbana consorciada, Lomar (2010, p. 284) aponta que, por se tratar de uma intervenção complexa, com duração de longo prazo, e exigir intensas articulações e negociações, a realização do gerenciamento do plano da operação pressupõe uma autoridade, um órgão colegiado gestor ou instituição da administração indireta.

Maleronka (2010, p. 165) defende, sobre a escolha por uma estrutura independente de gestão, que

> [...] a gestão das operações urbanas deve ficar a cargo de uma organização externa ao poder municipal para dar agilidade ao processo de implementação e, sobretudo, para desvincular a gestão das operações urbanas do calendário eleitoral e, na medida do possível, das agendas de governo.

A escolha pela descentralização dessa atividade pode refletir, assim, positivamente nos resultados de uma operação, tendo em vista que, na maioria dos casos, a implementação do instrumento ocorre mediante a implementação, em longo prazo, de projetos que dependem de um desenvolvimento constante. Além disso, outra vantagem observada pela gestão indireta refere-se à maior aproximação do ente

com o público-alvo da ação, assumindo mais autonomia ao longo do processo de implementação (CORDEIRO FILHO, 2014).

Em todos os casos, deve-se dar publicidade aos eventos da operação e às propostas de benefícios e contrapartidas apresentadas. Essa medida, para além de contribuir para a participação social, corrobora para o controle e as resoluções de conflitos ao longo da implementação da operação. Ademais, de acordo com o art. 71º da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), ao qual institui normas de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos, para melhor controle da operação, é possível criar um fundo especial municipal para as receitas vinculadas à realização dos objetivos e serviços definidos no plano da operação. Constam, assim, os valores das contrapartidas pecuniárias obtidas em função dos benefícios concedidos OUC, de modo a conferir autonomia da instituição gestora e mais transparência às informações da operação.

O arranjo institucional de gestão adequada da operação urbana varia, podendo refletir em estruturas mais complexas ou reduzidas, com formas de gestão com mais ou menos protagonismo dos agentes privados, a depender de algumas características, como as finalidades da operação, tempo estimado para implementação dos objetivos, complexidade e alcance das intervenções no território, recursos técnicos disponíveis, bem como dos parceiros envolvidos no projeto de intervenção (MALERONKA, 2017, p. 69).

O processo de implementação de uma OUC envolve a associação de algumas ações: uma delas corresponde ao licenciamento dos projetos privados, e a outra, à gestão das obras e intervenções públicas (MALERONKA, 2017, p. 71). Ambas as ações estão vinculadas à gestão das contrapartidas previstas em cada operação. Os recursos para implementação das obras e intervenções definidas no plano urbanístico da operação serão utilizados a partir das contrapartidas.

Essa relação ressalta a importância da adesão dos empreendedores privados e do mercado imobiliário ao projeto de uma OUC, na medida em que as arrecadações levantadas correspondem às fontes de custeio para a promoção de obras ou execução de outros investimentos. Olbertz (2011, p. 72) ressalta, a esse respeito, que

> [...] a previsão dos benefícios é algo inseparável da concepção da operação. Isso porque é justamente através da negociação desses benefícios que será possível ao poder público obter as ditas contrapartidas. Por sua vez, são as contrapartidas que permitirão a captura da valorização imobiliária decorrente

> das intervenções, bem como que servirão ao financiamento da urbanificação ou à realização de obras urbanificadoras na área focalizada.

Para tanto, os termos de adesão dos agentes privados devem ser incluídos inicialmente e acompanhados pelo ente gestor, com definição das regras exigidas para a participação, além dos procedimentos necessários ao licenciamento e à previsão das contrapartidas (MALERONKA, 2017, p. 72).

Segundo Olbertz (2011), para determinar o valor da contrapartida exigida é necessário estabelecer, em um primeiro momento, uma estimativa de valorização gerada pelos benefícios concebidos pela OUC. Assim, o cálculo para a determinação apresenta-se pela diferença entre o valor dos imóveis antes da operação e o valor estimado da expectativa de valorização pós-operação. A partir disso, deve-se definir os casos em que se aplicará a exigência de contrapartida e a definição da equivalência monetária da contrapartida a ser exigida ao interessado de usufruir dos benefícios propiciados pela operação. Cabe ao ente gestor da operação o acompanhamento direto durante essa etapa para registro das características dos empreendimentos licenciados, para fins de monitoramento e controle da implantação da OUC.

Há, de acordo com o autor, três formas de pagamento das contrapartidas disponíveis a uma operação urbana consorciada, sendo elas: contrapartida monetária, execução de obras ou outros investimentos, e a venda antecipada de Certificados de Potencial Adicional de Construção.

Maleronka (2017, p. 73) observa que tanto no caso das contrapartidas monetárias como nas vinculadas à execução de obras ou outros investimentos previstos no plano da OUC deve-se considerar a equivalência entre os benefícios concedidos e as contrapartidas definidas.

Acerca da implementação da OUC, a partir da venda antecipada de Certificados de Potencial Adicional de Construção, Lomar (2010, p. 282) salienta que esse tipo de contrapartida permite ao Poder Público antecipar o recebimento dos recursos financeiros através da renda obtida mediante a exploração das áreas e edificações que resultarem da operação. Ou seja, o Cepac representa a autorização do Poder Público Municipal ao titular do certificado, para realizar o direito de potencial adicional de construção na área objeto da operação.

A operação urbana consorciada pressupõe, assim, uma gestão permanente para sua implementação, com observância da diretriz de gestão democrática, mediante ampla informação para acompanhamento e controle da sociedade civil em

todas as fases de instituição e operacionalização do instrumento. O Poder Público municipal é o agente responsável pela coordenação da operação e pela garantia da adequação aos aspectos singulares de cada operação. Ademais, a atuação municipal reflete, ainda, na capacidade de mobilização de proprietários e empreendedores privados, para que o interesse coletivo seja efetivamente concretizado.

O Cepac foi introduzido pela primeira vez em 1995 durante a Operação Urbana Faria Lima em São Paulo (FIX, 2007, p. 105), sendo implementado na operação apenas a partir de 2001, após ser regulamentado pela Lei Federal – Estatuto da Cidade. Segundo informações disponíveis no *site* da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), até o presente momento, existem no Brasil cinco operações urbanas consorciadas que aplicam o Cepac como contrapartida, sendo elas: OUC Faria Lima, OUC Água Espraiada, Água Branca, em São Paulo; OUC Porto Maravilha no Rio de Janeiro; e OUC Linha Verde em Curitiba.

O Estatuto da Cidade prevê a emissão do título pelo município, com alienação via leilão ou através da utilização direta no pagamento das obras necessárias à própria operação (BRASIL, 2001, art. 34). Para a emissão e distribuição dos Cepac deverá ser elaborado o respectivo Prospecto da operação. O Prospecto corresponde a um documento contendo os dados básicos da OUC e quantidade total de Cepac que poderá ser emitida, além de abordar o estudo de viabilidade que justifique o valor inicial de venda do título (BRASIL, 2003, art. 10º). O documento deve estar à disposição para consulta pública, de forma a garantir transparência tanto aos investidores, como a população interessada à compra.

O registro e o controle do Cepac estão disciplinados através da Instrução Normativa nº 401/2003 instituída pela Comissão de Valores Mobiliários. Para garantir aos investidores o acesso às informações que possam afetar o mercado ou interferir em decisões de compra, permanência com o título ou alienação, o município deverá enviar trimestralmente informações à CVM (BRASIL, 2003, art. 7º). Assim, a instrução normativa ressalta a obrigatoriedade de notificação sobre o andamento da operação e das intervenções; apresentação do relatório sobre aplicação dos recursos; discriminação dos Cepac utilizados; além de comunicação imediata à CVM e ao mercado sobre a existência de estudos, projetos de lei ou demais iniciativas que possam interferir no plano diretor ou nos aspectos da operação (BRASIL, 2003, art. 7).

Para a alienação via leilão, é necessário o procedimento prévio pelo Município, em conjunto com a instituição líder da distribuição do título, relacionando a distribuição pública do pacote de Cepac a uma obra ou conjunto de obras necessários a operação (BRASIL, 2003, art. 12º). Para tanto, em cada leilão, a prefeitura estabelece um preço mínimo de negociação, e espera que a comercialização do título gere competição e consequente aumento dos valores, tendo em vista, que a dinâmica que se espera em um leilão, é a de uma demanda maior que a oferta disponibilizada. Assim, a disputa pelo título é responsável pelo preço final de venda do Cepac e, portanto, acompanha o movimento de interesse do mercado imobiliário.

Siqueira (2014), aponta que após a aquisição do Cepac, os títulos podem ser comercializados no mercado secundário antes de serem utilizado em um lote dentro do perímetro da operação. A lógica do mercado secundário consiste na realização de transações diretas entre o portador privado de Cepac a terceiros interessados na aquisição, sem que haja acompanhamento sobre a compra e venda dos títulos pela prefeitura (SIQUEIRA, 2014, p. 405). Dessa forma, o controle da prefeitura sobre a utilização do Cepac, após a venda primária (leilão), ocorrerá apenas quando houver solicitação pelo titular do título para aprovação de um projeto de edificação sobre terreno na área da operação.

Observa-se, que não há na legislação federal (Estatuto da Cidade), e tão pouco nas instruções normativas que regulamentam sobre o registro de negociação e de distribuição do Cepac, a determinação de vinculação do título aos terrenos em um período determinado. Dessa forma, existe um mercado formal que pode especular com a produção do espaço dentro das operações, na medida em que, a inexistência de um prazo de validade para o Cepac, possibilita sua utilização enquanto durar a vigência da lei da operação, permitindo que os detentores dos títulos, os mantenham até sua valorização.

Sobre este respeito, Stroher (2017, p. 467) afirma que

> Mesmo que não haja um mercado secundário desenvolvido, o arranjo institucional do Cepac pode favorecer a um acirramento da lógica de gestão orientada pela rápida valorização imobiliária, na medida em que a possibilidade tanto de haver correção do seu valor mínimo nos sucessivos leilões, como de promover maior interesse na compra do título (tendo em vista financiar as intervenções previstas) está atrelada à dinâmica de valorização imobiliária.

Ademais, Fix (2007, p. 105) reforça o problema gerado pela desvinculação que o título cria entre a compra do potencial construtivo e a posse do lote, a qual chama de especulação imobiliária “financeirizada”. Ao permite que qualquer um compre o direito de construção, tendo ou não lote na região, a lógica estimulada pelo Cepac é de produção do espaço subordinada ao interesse do mercado, que só se interessa por áreas nas quais vislumbre a possibilidade de valorização que justifique a compra de potencial construtivo adicional. Além disso, para motivar o interesse de empreendedores nas áreas da operação, a Prefeitura precisa investir em obras que potencializem a valorização dessas regiões, em detrimento de investimento em áreas mais carentes da cidade (MALERONKA, 2010).

Essa ideia, reforça o novo papel da terra urbana na produção financeirizada das cidades, a partir de instrumentos que ligam o fundiário e o imobiliário ao mercado de capitais, como por exemplo, a OUC (ROLNIK, 2015). Trata-se, portanto, do reforço da competição do mercado por localizações estratégicas da cidade, com crescente demanda de usos mais rentáveis da terra e da combinação de investimento privados para promoção de infraestrutura. Para Rolnik (2015, p. 242-243), a utilização do Cepac aponta a capacidade do capital financeiro em definir o conteúdo urbanístico da cidade, a partir da nova estratégia de acumulação centrada da mobilização da terra como ativo fictício.

Stoher (2017, p. 472), também identifica que a implementação das OUC se tem guiado pela noção da terra como ativo financeiro e não pela busca da recuperação dos investimentos públicos e consequente reinvestimento em redistribuição e inclusão social. O autor chama atenção para o distanciamento dos projetos de renovação das necessidades básicas da maior parte da população, e observa que este cenário reflete o reforço a lógica seletiva de intervenção territorial do Estado.

Para compreender a financeirização vinculada ao instrumento de operação urbana consorciada, tomamos como um ponto de importante, o significado do termo a partir de Braga (1997). O autor define a financeirização como um processo geral de transformação do capitalismo que se torna estrutural, criando para tanto, novas formas institucionais, com alteração da operação das finanças e dos gastos públicos, a partir das estratégias dos agentes privados (BRAGA, 1997, p. 196).

Aalbers (2015, p. 214), aponta a financeirização como sendo:

> A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiras, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias.

Portanto, observa-se a abrangência do processo de financeirização, ao qual mobiliza diversas escalas, agentes e institucionalidades.

Klink e Souza (2017, p. 389) aponta três vertentes que entrelaçam o urbano ao processo de financeirização no cenário brasileiro, sendo eles: os grandes projetos urbanos e os agentes no circuito imobiliário; a reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano; e o Estado, o espaço e a financeirização do empresariamento urbano.

No caso dos grandes projetos urbanos e da entrada de agentes no circuito imobiliário, os autores abordam a capacidade de capitalização de rendas fundiárias futuras, impulsionadas pela flexibilização de parâmetros urbanísticos dentro do planejamento urbano de um projeto estratégico, com parcerias público-privadas para o desenho e financiamento de projetos de infraestrutura urbana, como o caso da antecipação via Cepac nas OUC.

A abordagem da reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano, reflete assim, o entrelaçamento dos recursos públicos e privados na atuação territorial e nas formas de regulação e intervenção do espaço urbano.

Por fim, a última vertente contempla a transformação do Estado e do próprio planejamento. Klink e Souza (2017, p. 394), observam que a dinâmica de captação das rendas fundiárias, a partir da permissão de um projeto desenraizado dos interesses locais, reflete o impasse em torno do planejamento urbano e do interesse dos agentes financeiros e imobiliários. Segundo os autores, esse cenário destaca a perda da capacidade de os governos locais resistirem às expectativas dos investidores nas negociações de um projeto urbano, sendo que, nestes casos, os investidores acabam assumindo a liderança na definição das intervenções do espaço e nos rumos do desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, a seguir serão ilustrados os impactos urbanos dessas dinâmicas a partir na análise da experiência brasileiras da OUC Faria Lima em São Paulo e na proposta de OUC do Jardim Botânico em Goiânia.

4 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS: ENTRE A GARANTIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO E A FINANCEIRIZAÇÃO DA CIDADE

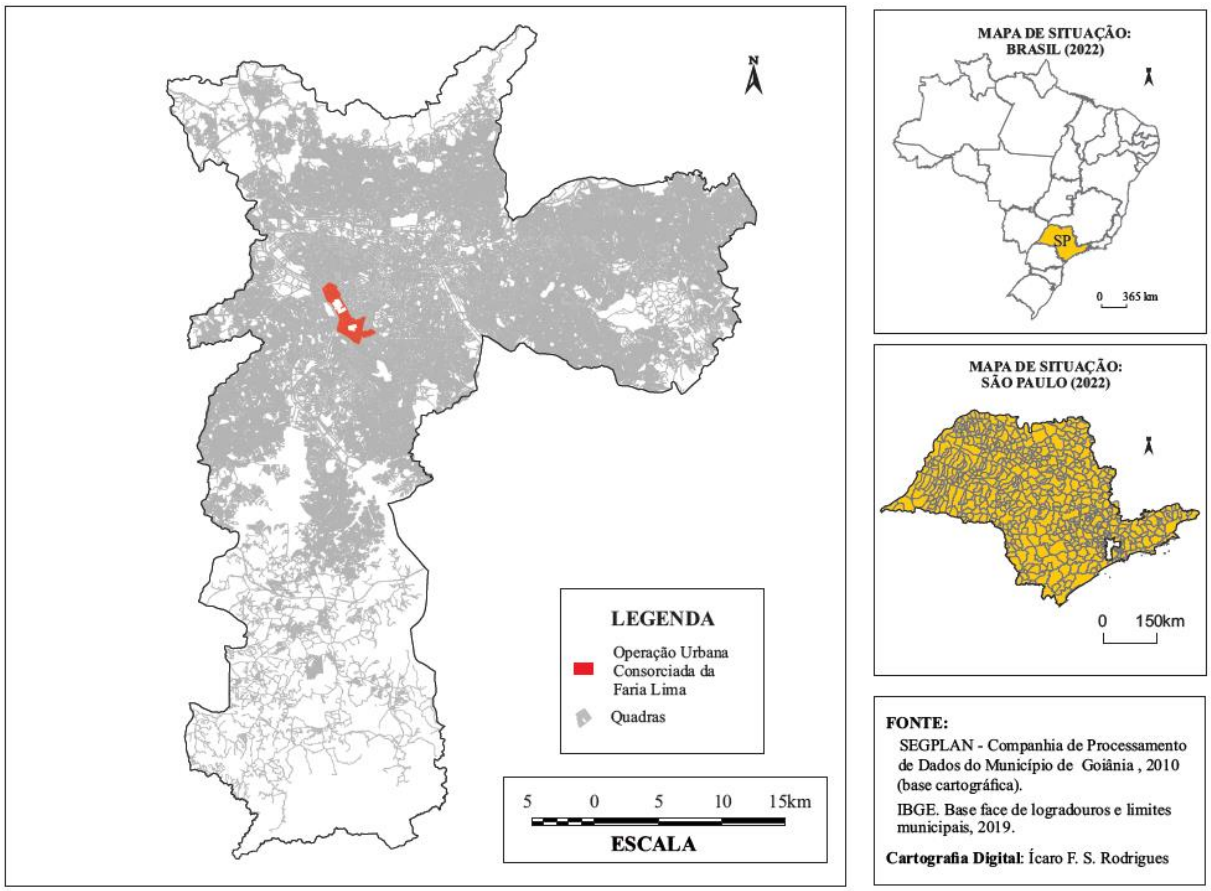
Este Capítulo aborda a análise do instrumento de Operação Urbana Consorciada a partir de duas experiências brasileiras, a Operação Urbana Consorciada da Faria Lima em São Paulo e a Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia. Cabe destacar, a respeito da segunda experiência, que a análise e abordagem do estudo desta operação se apoia nas informações disponíveis no portal da Prefeitura de Goiânia. Tendo em vista que, até o término deste trabalho, não houve a formulação da Lei Específica da operação, sendo elaborado apenas a proposta de intervenção.

4.1 OUC Faria Lima, em São Paulo

A área de abrangência da Faria Lima em São Paulo já contava com projetos de valorização e melhoramento desde 1968. Durante a gestão de José Vicente Faria Lima (1965-1969) foi aprovado a execução do projeto da Avenida Nova Iguatemi, criado pela Lei nº 7.104 (SÃO PAULO, 1968). Segundo Fix (2001, p.100), o projeto previa a abertura de uma avenida com cinco quilômetros de extensão e até 50 metros de largura, destinada a interligação dos bairros da Lapa, Pinheiros, Itaim, Brooklin, Aeroporto e Jabaquara, sendo exigido para tanto, a desapropriação de 1.800 imóveis. Entretanto, ainda como apontado pela autora, o projeto não foi integralmente realizado, sendo executado apenas o trecho com dois quilômetros de extensão, entre a Pinheiros e a avenida Cidade Jardim, atualmente denominado como Avenida Brigadeiro Faria Lima (FIX, 2001, p. 100).

A Operação Urbana Consorciada da Faria Lima está inserida no Estado de São Paulo, na Macro área de Estruturação Metropolitana (MEM), definida pelo Plano Diretor Estratégico do Município. Sendo este, um território estratégico de transformação. A seguir a Figura 7 destaca a localização da operação.

Figura 7 – Mapa de situação da Operação Urbana Consorciada da Faria Lima, São Paulo



Fonte: Ícaro F.S. Rodrigues, 2022.

Já no início da década de 1970, observou-se na região a substituição do uso residencial a partir da expansão do comércio, o que segundo Narita (2020, p. 120), permitiu a consolidação da região como novo centro comercial e financeiro da cidade de São Paulo.

Para Fix (2001), o interesse das grandes empresas e incorporadoras internacionais na região do contorno da Marginal Pinheiros, se deu devido a oferta de terras e dos baixos preços da região, quando comparada as demais localidades de São Paulo, como por exemplo, a Avenida Paulista. Entretanto,

> O volume de investimento necessários para uma infraestrutura adequada aos empreendimentos imobiliários da “nova cidade” ultrapassa os recursos que a Prefeitura possui. Para contornar os problemas causados pela chamada “crise fiscal do Estado”, instrumentos de parceria entre o poder público e a iniciativa privada vêm sendo testados, como, por exemplo, na extensão da Faria Lima, uma das principais obras recentes da Prefeitura. (FIX, 2001, p.27).

A Operação Urbana Faria Lima, foi incluída na proposta do Plano Diretor do Município durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), com projeto original do arquiteto Júlio Neves, sendo dirigida em seus primeiros anos pela gestão do prefeito Paulo Maluf (1993-1996). O projeto de Júlio Neves previa o prolongamento da Faria Lima, com revisão e construção dos trechos não executados pelo projeto anterior da Avenida Nova Iguatemi (FIX, 2001, p.27). As obras da Faria Lima foram previstas em parceria com o setor privado através do instrumento de Operação Urbana. Inicialmente, a lei previa que

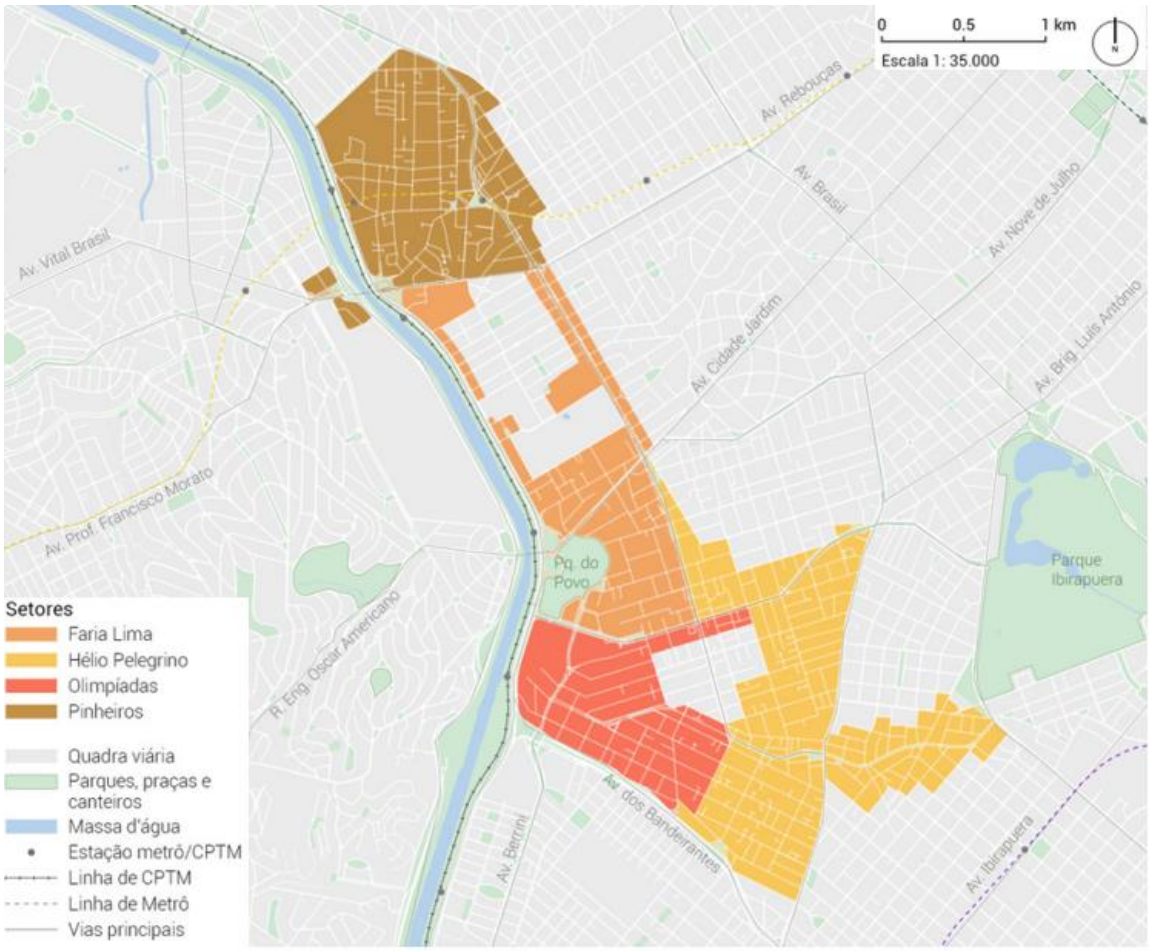
> Art. 1º Fica aprovada a Operação Urbana Faria Lima, compreendendo um conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura, por intermédio da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, com participação dos proprietário, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental da área de influência definida em função da implantação do sistema viário de interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima e a Avenida Pedroso de Moraes com as Avenidas Presidente Juscelino Kubistchek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim. (SÃO PAULO, 1995).

A partir da regulamentação do instrumento de Operação Urbana Consorciada pelo Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.732/1995 (SÃO PAULO, 1995), que regulamentava a Operação Urbana Faria Lima foi revogada pela Lei nº 13.769/2004 (SÃO PAULO, 2004), para atendimento às exigências definidas para o instrumento nacional. O Prospecto da OUC–FL salienta que

> [...] essa Operação insere-se numa região de maior valor imobiliário da cidade, seja para usos residenciais, seja para usos não residenciais. Nesse aspecto, pode-se dizer que a Operação Urbana Faria Lima, desde sua implementação, diferencia-se das demais, na medida em que esse instrumento urbanístico, nesse caso, foi aplicado em uma área já consolidada e com forte dinâmica econômica e imobiliária. (SÃO PAULO, 2008).

A seguir, podemos observar, conforme indicado na Figura 8, o perímetro definido para a Operação Urbana Consorciada Faria Lima e os setores envolvidos.

Figura 8 – Mapa do perímetro da OUC–FL em São Paulo



Fonte: Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Elaborado: Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. SP Urbanismo e Prefeitura do Município de São Paulo, 2020.

Observa-se que foram estabelecidos pela OUC–FL a divisão do perímetro em quatro setores. Segundo o art. 3º da Lei nº 13.769, este estabelecimento se deve a necessidade de tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região, além de privilegiar as funções urbanas relacionadas com “a distribuição espacial da população, das atividades econômicas e sociais, da oferta de infraestrutura e de serviços urbanos” (SÃO PAULO, 2004).

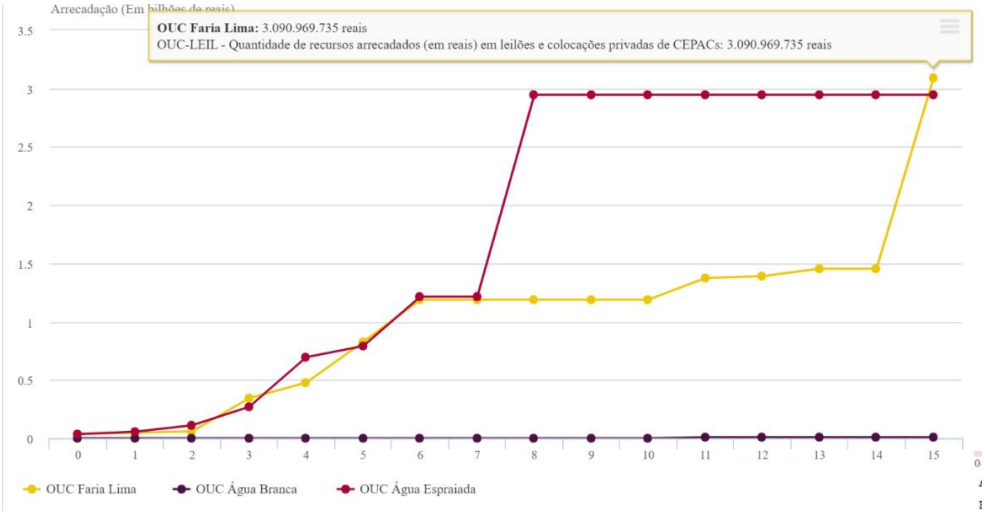
Ademais, a lei da operação define no art. 4º os objetivos específicos a serem desenvolvidos dentro do perímetro sem a utilização dos recursos do orçamento municipal (BRASIL, 2004). O primeiro corresponde a necessidade de criação de condições para a repartição dos custos entre os investidores e proprietários de imóveis beneficiados com a implantação das melhorias de integração do sistema

viário e para a provisão de equipamentos públicos e melhoramento das áreas verdes contidas no perímetro. O segundo pontua sobre a necessidade de criação de alternativas para garantir as indenizações aos proprietários de lotes atingidos pela operação. O terceiro objetiva a melhoraria das condições de vida dos atuais e futuros moradores a partir da valorização da paisagem urbana, melhoria da infraestrutura e qualidade ambiental. O quarto aponta a previsão de incentivo para melhor aproveitamento dos imóveis inscritos no perímetro da operação, sobretudo os não construídos ou subutilizados. E por fim, o último objetivo prevê a ampliação e articulação dos espaços de uso público.

Para as transformações territórios, o caderno da operação elaborado pela São Paulo Urbanismo – atual gestora da operação, e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, aponta que a captação financeira se dá por meio dos leilões públicos de ofertas de Cepac. Cabe lembrar que, assim como abordado no capítulo anterior, foi na OUC–FL que o Cepac foi abordado pela primeira vez como contrapartida disponível em uma operação.

O gráfico abaixo, destaca a evolução de arrecadação por meio de Cepac nas Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo, entre os anos 2004 e 2019. No caso da OUC–FL, até o ano de 2019 foram arrecadados R$ 3.090.969,735 reais por meio da contrapartida financeira Cepac, via leilões e colocações privadas.

Gráfico 3 – Evolução de arrecadação por meio de Cepac nas Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo

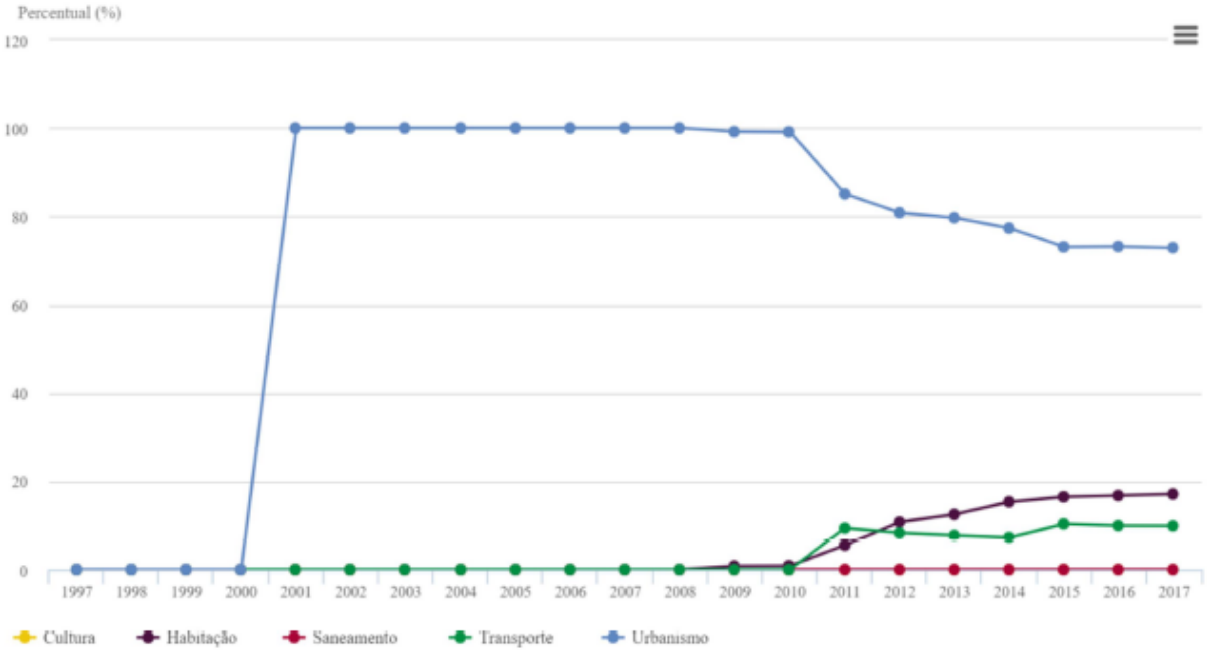


Fonte: Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. Elaborado: SP Urbanismo e Prefeitura do Município de São Paulo, 2019.

A respeito dos recursos arrecadados, o Gráfico 4 indica a distribuição da maior parte em intervenções de urbanismo, ou seja, na grande concentração dos recursos investidos em obras de pavimentação, alargamento, construção de vias, pontes, viadutos e para pagamento de indenizações aos desapropriados. Além disso, os números revelam que entre os anos de 2000 à 2008, 100% dos recursos foram destinados a esse tipo de intervenção, o que destaca sua superação em relação as demais demandas de melhorias urbanas, e o intuito de estímulo para a valorização imobiliária a partir das transformações da paisagem construída.

Quanto a distribuição dos recursos para intervenções ligadas à habitação e melhoramento do transporte, a vinculação é percebida apenas a partir de 2008. Já as relacionadas com investimento em intervenções para provisão de cultura e saneamento, não são observadas.

Gráfico 4 – Distribuição dos recursos por tipo de intervenção na OUC–FL entre os anos de 1997 à 2017



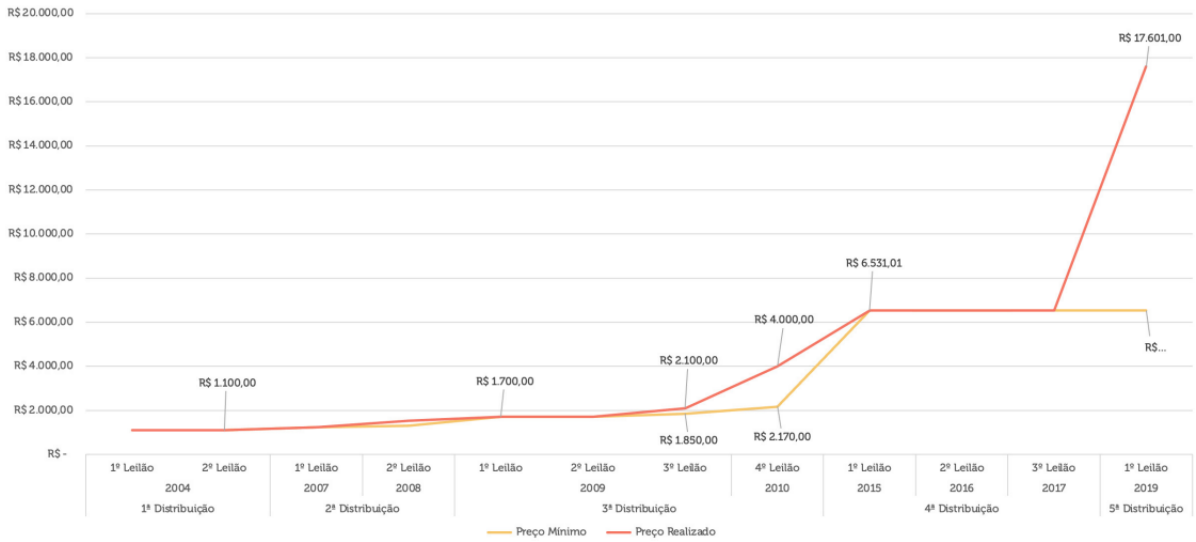
Fonte: Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. Elaborado: SP Urbanismo e Prefeitura do Município de São Paulo, 2017.

Narita (2020) identifica como a opção em intervenções viárias prevaleceu na OUC–FL em detrimento das demais, transformando a região em um local pouco acessível para pedestres e ciclistas. A este respeito, Ferreira e Maricato (2002, p.10) apontam a expectativa de que o capital arrecadado em uma OUC permita ao menos

uma atenção especial quanto ao projeto dos espaços públicos incluídos no perímetro, tendo em vista a capacidade do Poder Público de definir as normas edilícias específicas.

Ainda segundo o Cepac, o Gráfico 5 demonstra a evolução e relação do valor mínimo e valor executado pela venda dos títulos ao longo das cinco distribuições realizadas via leilões. Nota-se que entre a primeira venda realizada (2004) e a última (2019), houve um aumento no preço de venda do Cepac em cerca de dezesseis vezes em relação a primeira comercialização. Esse dado reflete o aumento do interesse pela compra do título e sua valorização ao longo da evolução da operação.

Gráfico 5 – Evolução do preço mínimo e preço executado de venda do Cepac na OUC–FL entre os anos de 2004 à 2019

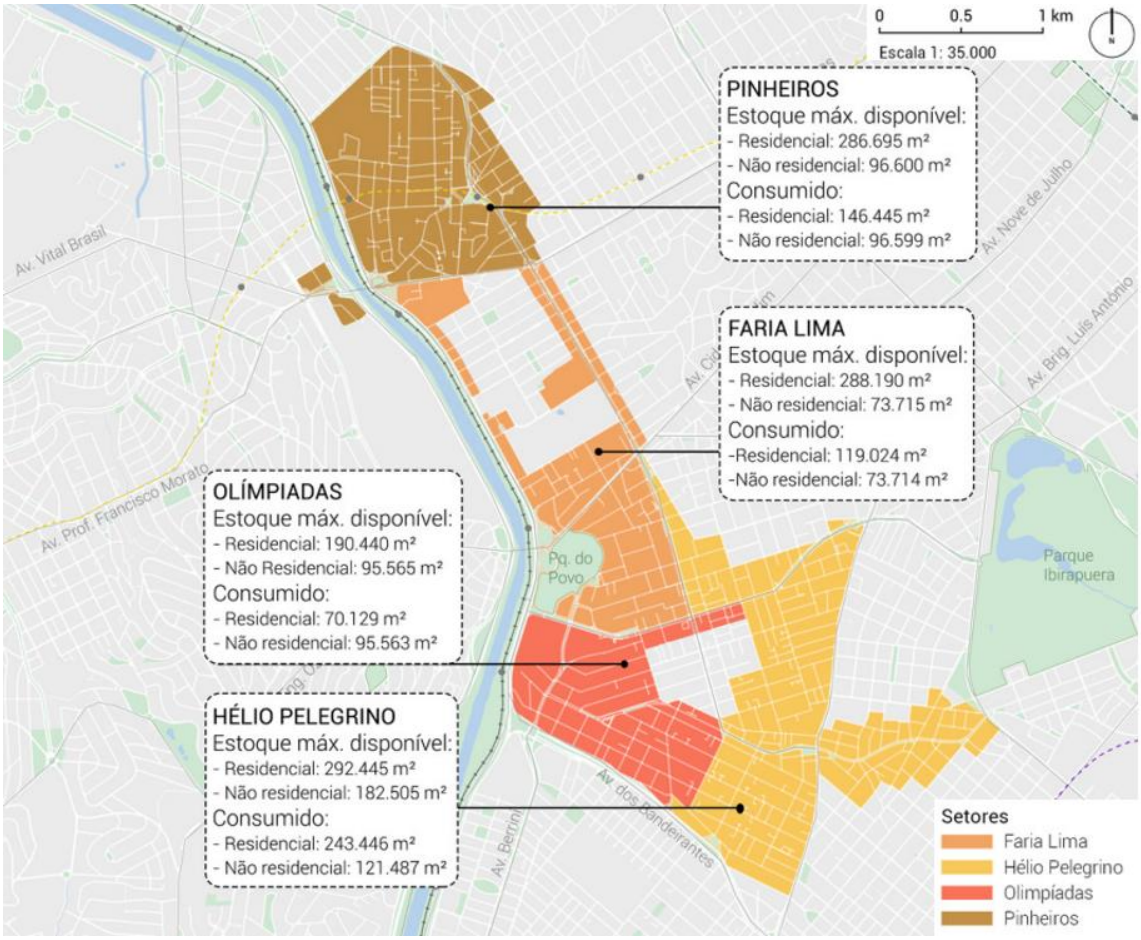


Fonte: Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Elaborado: Diretoria de Gestão das Operações Urbanas e SP Urbanismo e Prefeitura do Município de São Paulo, 2020.

Assim, em relação ao critério da forma de contrapartida, observa-se na experiência paulistana a utilização do instrumento ligado a noção da terra como ativo financeiro, com ampliação das rendas da terra mediante os projetos de desenvolvimento urbano com mudanças nos padrões urbanísticos. Como mencionado, a contrapartida estabelecida para a operação foi o Cepac para área adicional de construção referente a mudança de uso e parâmetros urbanísticos. Ademais, além da elevada valorização dos Cepac, a obrigatoriedade de reinvestimento dos recursos arrecados dentro do perímetro da operação, corroboram para a relação da operação e a financeirização da cidade.

A Figura 9 apresenta o estoque máximo disponível e a quantidade de Cepac consumidos por setores da operação até o ano de 2020. Cabe destacar que foi aprovado em 2011 a Lei nº 15.519 (SÃO PAULO, 2011) autorizando a emissão adicional de até um milhão de Cepac pelo Poder Executivo. Ademais, essa Lei previu no art. 4º, a desvinculação do Cepac a determinado imóvel, mesmo após convertidos e cancelados. Nestes casos, ressalta-se a obrigatoriedade de pagamento de multa em dinheiro por Cepac desvinculado, equivalente a 10% do valor de venda do Cepac do último leilão realizado (SÃO PAULO, 2020). Após o cumprimento do pagamento da multa, há o retorno do estoque em metros quadrados liberados pela desvinculação para o mesmo setor e uso.

Figura 9 – Mapa da distribuição do estoque máximo e consumo de Cepac na OUC–FL até 2020



Fonte: Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Elaborado: Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. SP Urbanismo e Prefeitura do Município de São Paulo, 2020.

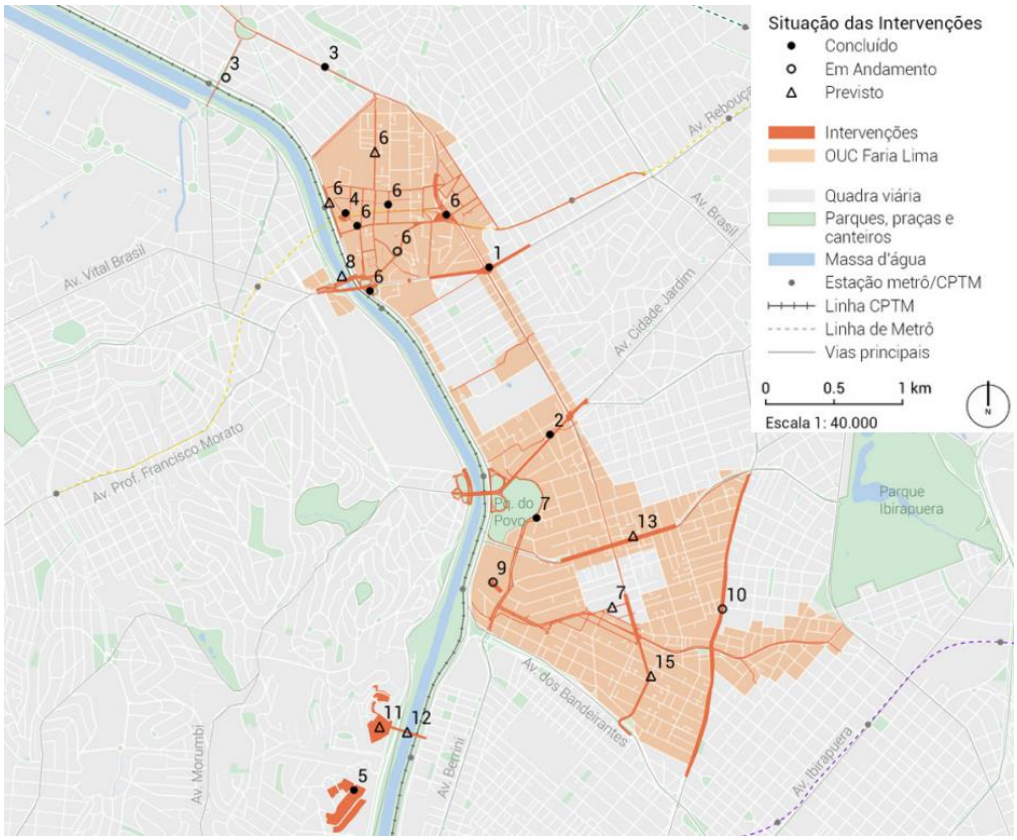
Em relação a participação social na OUC–FL, a Lei nº 13.769/2004 instituiu no art.17º a criação do Grupo de Gestão, composto por 19 representantes responsáveis pela definição e implementação do programa de intervenção e aplicação dos recursos. Sendo composto pela São Paulo Urbanismo, representantes de órgãos públicos municipais e representantes da sociedade civil. São apontados como representantes da sociedade civil um membro de cada uma das entidades elencadas pela lei da operação, sendo: Movimento Defenda São Paulo; Instituto de Arquitetos do Brasil; Instituto de Engenharia; Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas; Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis; Ordem dos Advogados do Brasil; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo; União de Movimento de Moradia; e Associação de Moradores de Favelas (SÃO PAULO, 2004, art.17º).

Em relação ao critério de participação popular na OUC–FL, observa-se a disponibilização do histórico completo de todas as reuniões realizadas pelo Grupo de Gestão para tratar sobre a operação no *site* da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo. Além disso, consta a disposição, o Prospecto, os relatórios e demais indicadores da Operação, para monitoramento e avaliação dos resultados. O que demonstra a transparência e o acesso as informações da operação aos interessados.

A provisão de habitações de interesse social destinada à população favelada residente na área da Operação, pode ser realizada conforme elencado pelo parágrafo único do art.5º, por meio de soluções habitacionais que assegurem o reassentamento, sendo possível: a carta de crédito; alienação de habitação de interesse social; alienação de habitação de mercado popular e locação social (SÃO PAULO, 2004).

A seguir, na Figura 10, o mapa da Operação destaca no número 5 e 11 o local das Habitações de Interesse Social previstas e executadas pela intervenção urbana.

Figura 10 – Mapa da OUC–JB com indicações das intervenções



Fonte: Caderno sobre a Operação Urbana Consorciada Faria Lima. Elaborado: Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. SP Urbanismo e Prefeitura do Município de São Paulo, 2020.

A partir da análise da Figura 10, cabe salientar em relação ao critério de atendimento da população afetada pela operação, que as habitações de interesse social previstas na OUC–FL foram alocadas fora do perímetro da operação, ou seja, para áreas distintas da anteriormente ocupada pelos removidos, em decorrência do interesse financeiro na área e dos novos usos e parâmetros previstos. Ademais, os recursos para tais intervenções foram destinados apenas a partir de 2008, onze anos após o início da operação, conforme apontado no Gráfico 4.

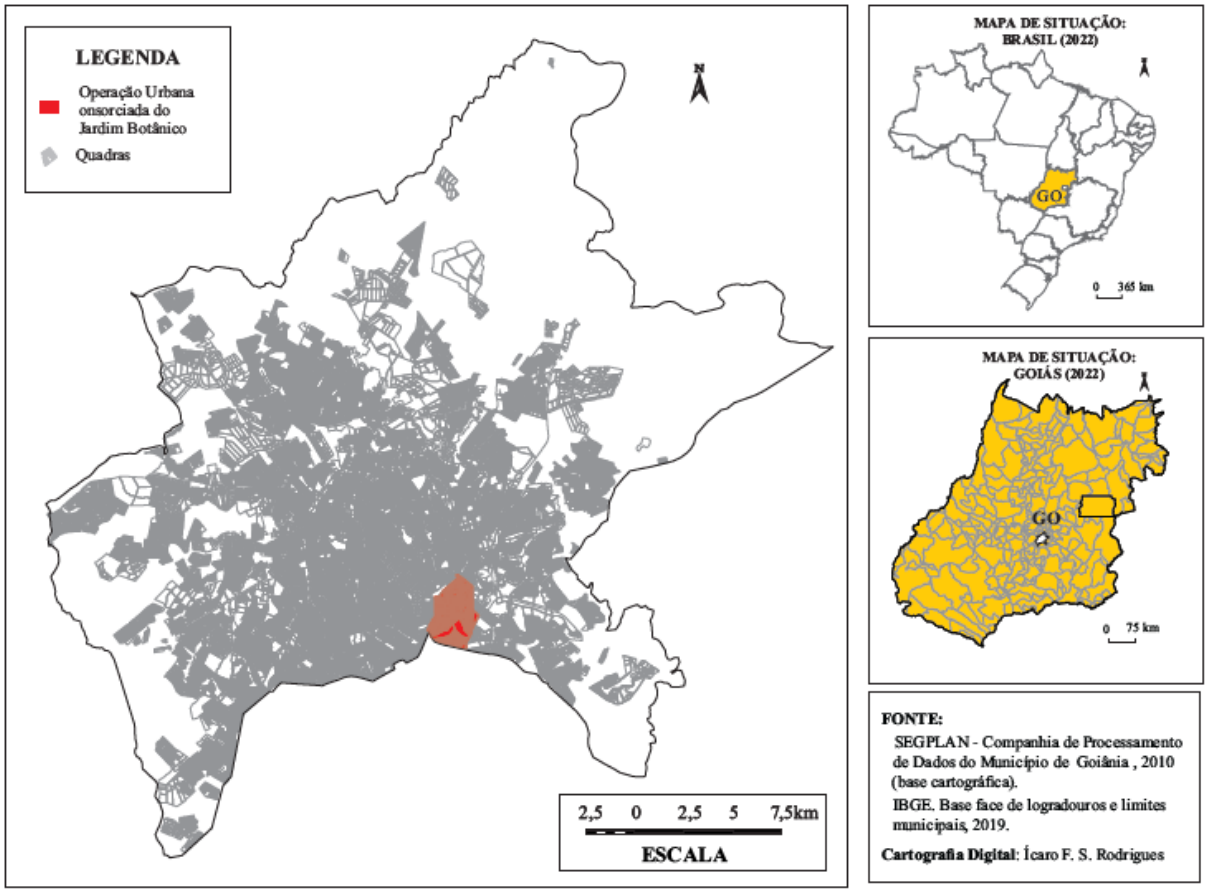
O incentivo de novos usos e usuários, somado a alta valorização dos Cepac durante a operação e a priorização de distribuição dos recursos em intervenções de urbanismo, revelam a ideia de gentrificação e financeirização da cidade ligadas a esta operação. Ao qual, sua principal motivação, a partir dos elementos analisados, encontra-se pautada no interesse imobiliário e na alta concentração de investimentos em uma área já valorizada e com infraestrutura.

4.2 Proposta de OUC do Jardim Botânico, em Goiânia

A proposta de Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia foi elaborada ao longo de 2013 e 2014, na gestão do então prefeito Paulo Garcia. De acordo com as informações disponíveis no portal da Prefeitura de Goiânia, o projeto encontra-se dividido em quatro etapas, sendo elas: diagnóstico; concepção da intervenção; avaliação pública; e execução do plano urbanístico. Até o momento de desenvolvimento dessa dissertação, as três primeiras etapas da operação já haviam sido realizadas. Apesar disso, seu andamento encontra-se suspenso desde o mandado do prefeito Iris Rezende (2016-2020).

A Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico está inserida na cidade de Goiânia, capital do Estado de Goiás, estando ainda localizada na região sul da cidade, conforme destacado na Figura 11.

Figura 11 – Mapas de Situação da Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia



Fonte: Ícaro F.S. Rodrigues, 2022.

O projeto de intervenção abrange uma área de sete bairros subjacentes do Jardim Botânico da cidade de Goiânia, sendo eles: Setor Pedro Ludovico, Vila Izabel, Vila Maria José, Vila Redenção, Areião I, Jardim Santo Antônio e Jardim das Esmeraldas.

> Essa região heterogênea chama atenção das construtoras imobiliárias por estar ao lado da região mais cara da cidade atualmente, o bairro Jardim Goiás; a presença do parque Jardim Botânico com cerca de um milhão de metros quadrados no centro da região; e por ser predominantemente ocupada por casas residenciais e ocupações irregulares em bairros carentes de infraestrutura pública, portanto desvalorizados. (PAIVA, 2017, p. 58-59).

O projeto da OUC–JB foi elaborado pelos técnicos que integram a Unidade de Coordenação da Execução de Projetos de Intervenções Urbanas (UEPIU) e pelo escritório de Arquitetura e Urbanismo Fernando Teixeira, com custo inicial estimado em 600 milhões de reais (PAIVA, 2017, p. 58).

Para analisar a proposta de OUC–JB na área do Jardim Botânico, achou-se necessário abordar um breve histórico de sua classificação como unidade de conservação e do histórico de invasões na região.

O projeto original da cidade de Goiânia, elaborado pelo arquiteto e urbanista Atílio Correia Lima, teve seu traçado influenciado pela escola francesa de urbanismo, seguindo assim, o plano do modelo das cidades-jardins (DAHER, 2009). A ideia das cidades-jardins era criar um equilíbrio entre a cidade e o campo, adotando ao longo da trama urbana, áreas verdes como jardins, parques e boulevards.

Segundo Silva e Pelá (2017, p. 1078), o Jardim Botânico de Goiânia foi inaugurado em 1978, durante o II Congresso Latino Americano de Botânica, promovido pela Sociedade Botânica do Brasil, realizado em Brasília e Goiânia. A área destinada ao Jardim Botânico foi inicialmente denominada como Jardim Botânico Chico Mendes (PAIVA, 2017).

Figura 12 – Imagem aérea do Jardim Botânico de 1992

Fonte: Arquivo SEPLAN.

Já em 1979, o Jardim Botânico e seu entorno foram sendo gradativamente ocupados de forma desordenada por famílias de baixa renda, oriundas do êxodo rural, a qual se fixaram na região em busca de trabalho e melhores condições de vida na cidade de Goiânia (SILVA; PELÁ, 2017). Essas ocupações refletem de acordo com o acelerado crescimento da cidade de Goiânia, projetada para 50 mil habitantes e que atualmente apresenta cerca de 1,5 milhões de habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

> [...] Ressalta-se que nem mesmo áreas pertencentes às UC`s foram poupadas, o que contribuiu para o aumento dos problemas socioambientais, uma vez que essa área foi e continua sendo alvo de moradias irregulares, que são um dos diversos fatores causadores de impacto ambiental no interior do parque. (SILVA; PELÁ, 2017, p. 1079).

Em 1994, após requerimento realizado pela Secretaria Municipal do meio ambiente, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de Goiânia, vinculado à Secretaria de Cultura da Prefeitura Municipal de Goiânia, promoveu o tombamento do Jardim Botânico através do Decreto nº 2.109, de 13 de setembro de 1994.

Em 1998, por meio da Lei Municipal nº 7.800, de 5 de março de 1998 (GOIÂNIA, 1998), teve seu nome alterado para Parque Municipal Jardim Botânico Amália Hermano Teixeira – JBAHT, em homenagem, como expressou Curado (2016, p.21), a intelectual Amália Hermano Teixeira, “por suas contribuições no âmbito da educação, imprensa, botânica, cultura, e por dar visibilidade nacional e internacional ao Cerrado goiano”.

Para além disso, o JBAHT está classificado como Unidade de Conservação (UC) inserida na categoria de proteção integral, tendo assim, regras e normas restritivas. O caráter de proteção total, visa segundo o Plano Diretor do município de Goiânia e o Ministério do Meio Ambiente, a preservação da natureza, a promoção da pesquisa científica, a recreação em contato com a natureza, conservação e a educação ambiental, entre outros (GOIÂNIA, 2007), sendo admitido assim, exclusivamente, o uso indireto dos seus recursos naturais, ou seja, aquele que não envolve consumo, coleta ou danos aos recursos naturais.

Entende-se como Unidades de Conservação (UC), de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público federal, estaduais e municipais, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, art. 2). Tendo em vista que

> Os benefícios aos seres humanos provenientes das chamadas áreas protegidas vão além daqueles oriundos da conservação da biodiversidade. Baseando-se nas medidas de criação das Unidades de Conservação e na preservação natural daí proveniente, pode-se citar como exemplos a conservação dos recursos hídricos e das belezas cênicas, a proteção de sítios históricos e/ou culturais, a manutenção da fauna silvestre e da qualidade do ar e da água, além da ordenação do crescimento econômico regional, entre outros. (HASSLER, 2005, p. 9).

Para compreender a dinâmica do JBAHT é importante analisá-lo por meio do seu enquadramento como jardim botânico com reconhecimento federal. No Brasil, a

Resolução do CONAMA nº 339/2003 (BRASIL, 2003) é responsável pelo estabelecimento das diretrizes sobre a criação, normatização e o funcionamento, além de definir os objetivos e dispor sobre outras providências a respeito dos Jardins Botânicos do país. Ao qual salienta que

> Art. 1° Para os efeitos desta Resolução entende-se como jardim botânico a área protegida, constituída no seu todo ou em parte, por coleções de plantas vivas cientificamente reconhecidas, organizadas, documentadas e identificadas, com a finalidade de estudo, pesquisa e documentação do patrimônio florístico do País, acessível ao público, no todo ou em parte, servindo à educação, à cultura, ao lazer e à conservação do meio ambiente. (Brasil, 2003, Art.1º).

O Sistema Nacional de Registro de Jardins Botânicos - SNRJB, reconhece oficialmente a existência de 21 jardins botânicos no Brasil (Quadro 10). Todavia, é comum a criação dos parques com o nome de Jardim Botânico e posterior alcance da titulação federal, a partir do alcance dos requisitos definidos pelo CONAMA. Tendo em vista que, tal reconhecimento pode contribuir na captação de recursos financeiros, conferindo maior importância internacional e por conseguinte, o desenvolvimento de pesquisas de campo (PAIVA, 2017).

Quadro 10 – Jardins Botânicos reconhecidos pela Comissão Nacional de Jardins Botânicos – CNJB

Jardim Botânico	Cat.	Cidade	Estado
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	A	Rio de Janeiro	RJ
Jardim Botânico da Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul	A	Porto Alegre	RS
Jardim Botânico de Brasília	A	Brasília	DF
Jardim Botânico de São Paulo	A	São Paulo	SP
Jardim Botânico de Recife	A	Recife	PE
Jardim Botânico Amália Hermano Teixeira	B	Goiânia	GO
Jardim Botânico da Fundação Zoobotânica de Belo Horizonte	B	Belo Horizonte	MG
Jardim Botânico Inhotim	B	Brumadinho	MG

(Continua)

(Conclusão)

Jardim Botânico de Jundiaí “Valmor de Souza”	B	Jundiaí	SP
Jardim Botânico do Instituto Agronômico de Campinas	B	Campinas	SP
Jardim Botânico Municipal de Bauru	B	Bauru	SP
Fundação Jardim Botânico de Poços de Caldas	C	Poços de Caldas	MG
Jardim Botânico da Universidade Federal Rural do RJ	C	Seropédica	RJ
Jardim Botânico de Salvador	C	Salvador	BA
Jardim Botânico Municipal de Santos “Chico Mendes”	C	Santos	SP
Jardim Botânico Municipal de São José	C	São José	SC
Jardim Botânico Municipal Francisca Maria Garfunkel Rischbieter	C	Curitiba	PR
Jardim Botânico Plantarum (JBP)	C	Nova Odessa	SP
Museu de Biologia Prof. Mello Leitão	C	Santa Teresa	ES
Museu de História Natural e Jardim Botânico da UFMG	C	Belo Horizonte	MG
Museu Paraense Emílio Goeldi (MG)	C	Belém	PA

Fonte: Jardim Botânico do Rio de Janeiro (Lei de Acesso à Informação – LAI, 2016).

O JBAHT representa um desses casos de reconhecimento posterior, tendo seu enquadramento reconhecido nacional como Jardim Botânico apenas em 2012 (PEREIRA; PASQUALETTO, 2012). Atualmente, encontra-se incluído na categoria B, como destaca na Quadro 10, estabelecida pelo SNRJB. Para essa classificação é necessário o atendimento de todos os 14 critérios técnicos, que versam a respeito de sua infraestrutura, qualificação do seu corpo técnico e de pesquisadores, além de seus objetivos, localização e especialização operacional (BRASIL, 2003).

Atualmente, o JBAHT encontra-se dividido em três áreas. Após à construção das vias Avenida 3º Radial e Alameda Contorno, houve a separação entre a Área I

das Áreas II e III, como destacado no esquema de implantação da localização do Jardim Botânico, elaborado pela Prefeitura de Goiânia (Figura 13).

Figura 13 – Esquema de implantação Jardim Botânico

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia– SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

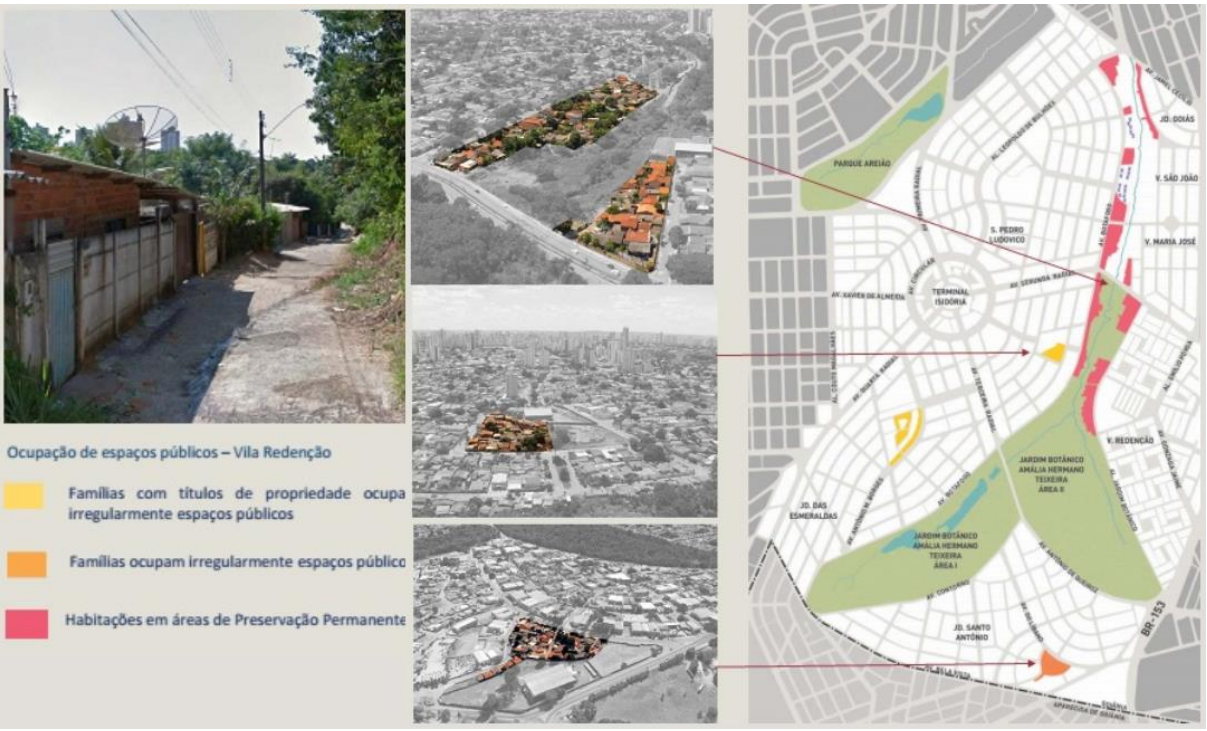
A proposta da OUC–JB aponta os objetivos setoriais do projeto, desenvolvidos a partir do diagnóstico prévio da área da operação, sendo eles: melhoramento das condições de habitabilidade; suprimento do déficit de equipamentos comunitários; promoção da segurança pública na área da operação; desenvolvimento econômico local; valorização ambiental; desenvolvimento da mobilidade da região e promoção da densidade. A seguir, serão apresentadas todas as propostas definidas para o Jardim Botânico e seu entorno.

A proposta prevê a retirada total das invasões na área da operação para apoio a ecologia local e melhoramento das condições de habilidade (Figura 14). Para isto, a operação propõe o resgate da totalidade da área do Jardim Botânico com adoção de

atendimento dos demais critérios definidos pelo CONAMA para qualificação como categoria A, além da construção de moradias de interesse social. Para tanto, foram definidas as áreas públicas e ambientais ocupadas por famílias com e sem títulos de propriedade. Dessa forma, as desocupações necessárias para alcance dos objetivos foram mapeadas de três modos distintos: famílias com título de propriedade ocupando irregularmente espaços públicos; Habitações em Área de Preservação Permanente e famílias sem título de propriedade ocupando irregularmente espaços públicos.

A seguir, o diagnóstico das ocupações apresentadas na proposta da OUC–JB em Goiânia, disponível no portal da Prefeitura.

Figura 14 – Esquema das ocupações irregulares em áreas públicas e ambientais dentro do perímetro da OUC–JB



Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia– SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

De acordo com essas informações, para a solução da problemática das condições precárias de habitabilidade, em virtude das habitações irregulares nas áreas públicas e de preservação ambiental no perímetro da operação, a proposta destaca a ação estratégica de construção de aproximadamente 500 unidades habitacionais de interesse social, além da reurbanização dos espaços destinados a implantação das moradias, conforme apresentado na Figura 15.

Figura 15 – Esquema da localização das moradias de interesse social a serem construídas e maquete eletrônica dos conjuntos habitacionais

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia– SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

A este respeito, observa-se de acordo com o mapa esquemática acima, que a indicação da área de construção das habitações de interesse social está prevista para a mesma área definida anteriormente pelo diagnóstico da operação (Figura 13), como de preservação permanente. Salienta-se assim, além da incoerência da OUC–JB, a não observância da proteção das Áreas de Preservação Permanente definida para o Jardim Botânico e da nascente do Córrego Botafogo.

A Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012) dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente, as definindo como:

> II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (BRASIL, 2012, art. 3).

Ressalta-se que, mesmo se tratando de Área de Preservação Permanente, a legislação permite a instalação de atividade ou empreendimento, em casos explícitos como de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Em se tratando de projeto de conjunto de habitações de interesse social ou regularização fundiária de interesse social, o art. 64º da lei apresenta a necessidade de elaboração de estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anteriormente instalada (BRASIL, 2012).

A este respeito, observa-se que a proposta da OUC–JB não apresenta o estudo técnico exigido, e tão pouco, pontua sobre os benefícios esperados pela adoção de construções de habitações sociais em relação ao detrimento da regularização fundiária das residências de famílias que já ocupam as áreas de preservação. Assim sendo, ressalta-se que, apenas pelas informações disponíveis, não é possível comparar as condições de habitabilidade da população local pós-proposta da operação, tão pouco, os impactos ambientais, tanto para o Córrego botafogo como para a vegetação nativa do Jardim Botânico.

Cabe ainda destacar, que como já mencionado anteriormente, o instrumento de operação urbana consorciada pressupõe o atendimento econômico e social da população afetada. Dessa forma, observa-se como um ponto importante, o levantamento quantitativo do número de famílias e habitações afetadas pela proposta da OUC–JB. Seguindo para tanto, as áreas demarcadas no mapa disponível na Figura 14, e posterior comparativo com o número de unidades habitacionais sugeridas para construção dentro do perímetro da operação.

Este estudo, visa analisar se o instrumento de OUC na proposta de Goiânia foi desenvolvido pautado para alcance do interesse social e cumprimento da função social da propriedade, ao garantir que a população atingida da faixa de domínio da operação tenha acesso a moradia dentro do seu perímetro, ou se caso executado, contribuiria para a produção de espaços gentrificáveis.

Em virtude da nova dinâmica da pandemia do COVID–19, algumas limitações foram percebidas ao longo do levantamento espacial desenvolvido. No período, as pesquisas de campo estiveram suspensas visando a diminuição da circulação de pessoas na cidade de Goiânia e colaborando assim, com as medidas de isolamento social instauradas pelo período pandêmico. Por isso, o levantamento realizou-se pelos serviços de pesquisa e visualização de mapas digitais *Google Street View* e Mapa Fácil. Sendo levantado o número de moradias seguindo a divisão espacial dos telhados; a contagem de medidores de energia e medidores de água; além da observação das fachadas. Todavia, à heterogeneidade das edificações e ocupações acabam por provocar algumas indeterminações que, apenas o trabalho de campo poderia confirmar.

O levantamento espacial demonstrou que o número de desapropriações de famílias ocupando as áreas ambientais e públicas no perímetro da operação é maior do que a previsão definida de habitações a serem construídas pela proposta da

operação, resultando no despejo sem previsão de atendimento para 198 famílias. Ou seja, em relação ao critério de remoções, a proposta de OUC–JB não contempla o atendimento de toda a população afetada, conforme indicado abaixo na Tabela 3.

Tabela 1 – Levantamento das remoções na proposta de OUC–JB

Descrição	Habitações encontradas	Número de pessoas afetadas pelas remoções
Famílias com título de propriedade ocupando irregularmente espaços públicos	163	652
Habitações em área de preservação permanente	492	1968
Famílias sem título de propriedade ocupando irregularmente espaços públicos.	43	172
Total	**698**	**2792**

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Neste caso, o déficit observado se mostra como uma problemática no caso de implementação da OUC–JB. Rolnik (2015, p.246), destaca como ponto fundamental para este tipo de intervenção, a realização de consultas prévias a comunidade afetada, além da devida compensação dos atingidos por indenizações suficientes para acesso a outra moradia equivalente ou o reassentamento da população desalojada para locais próximos ao anteriormente ocupado.

Assim, diante da não abordagem da solução habitacional para todas as famílias pela proposta de OUC–JB, estaríamos, portanto, diante de um processo de produção de espaços urbanos gentrificáveis, conduzindo 198 famílias ao deslocamento para áreas mais externas da cidade ou para zonas rurais, distantes de suas redes econômico-financeiras e sociais.

Paiva (2017), analisa a partir do acompanhamento das audiências públicas previstas pela Prefeitura de Goiânia para apresentação e discussão sobre a OUC–JB, a gestão democrática e participação popular na formulação da intervenção. Apesar da previsão de sete audiências para apresentação e discussão sobre a OUC–JB, o autor pontua a realização de apenas quatro, sendo que, apenas três acompanhadas pelo Poder Público municipal. Todas as audiências aconteceram em espaços inseridos dentro do perímetro da operação e tendo como procedimento para a convocação das reuniões, o anúncio no portal de notícias da Prefeitura e via anúncios através de carro

de som pelos bairros do entorno do Jardim Botânico (PAIVA, 2017, p.72). Contudo, o autor destaca a baixa adesão de participação da população nas reuniões.

Figura 16 – Primeira audiência pública realizada na Faculdade Alfredo Nasser

Fonte: Paiva (2017).

Somado a isto, o autor destaca o pouco diálogo da proposta com a realidade da população local, o que dificulta a identificação e adesão dos antigos moradores com o projeto de intervenção.

> A apresentação do projeto não deixa dúvidas quanto sua beleza arquitetônica alinhada a conceitos como sustentabilidade ambiental, mobilidade e tecnologia. Contudo, não consegue aprofundar sobre as relações que as pessoas fazem com os lugares, o que provoca uma completa ausência dessas pessoas no projeto. No caso das políticas públicas, isso tende a se repetir na elaboração, na implantação, como na fase de planejamento de projetos urbanos nas cidades. (PAIVA, 2017, p. 70).

A estratégia para suprir o déficit de equipamentos comunitários é adotada pela proposta como uma opção para melhoria da qualidade de vida na área da operação. De acordo com o diagnóstico realizado, tanto as áreas institucionais municipais, como as estaduais disponíveis, estão abaixo do recomendado pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/1979). Dessa forma, após o levantamento da distribuição dos equipamentos comunitários municipais e estaduais na área da operação, a proposta de intervenção destacou como alternativa, a adição de 88.100m² de áreas públicas

municipais disponíveis para implantação de equipamentos comunitários ao longo do perímetro da operação, como apresentado na Figura 17.

Figura 17 – Mapa esquemático da distribuição de equipamentos públicos comunitários definidos pela OUC–JB

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

De acordo com a Figura 17, podemos observar em amarelo os equipamentos comunitários municipais existentes no perímetro da operação. Já em laranja, são indicados os equipamentos propostos para a operação e que serão implementados pelo Estado. Em vermelho, são indicados os propostos e implementados pela OUC–JB.

Entretanto, observa-se que os dados disponíveis não elucidam a forma adotada para aquisição das áreas públicas a serem disponibilizadas para a instalação de

equipamentos públicos comunitários, muito menos, detalha os contemplados pela proposta. A Lei nº 7.341/2010 (BRASIL, 2010) destaca que

> § 2º Consideram-se equipamentos públicos comunitários as instalações e espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres. (BRASIL, 2010, art. 2º).

Observa-se que a OUC–JB menciona ainda, a instituição de convênio entre a operação e o Governo Estadual para requalificação de equipamentos comunitários de lazer (Centro de Esportes da Agência Goiana de Esporte e Lazer – AGEL) e de saúde (Centro de Referência e Excelência em Dependência Química – CREDEQ), ambos localizados em regiões não inseridas no perímetro de intervenção.

Já em relação ao objetivo de ampliação da segurança pública no perímetro da operação, nota-se que não há a elucidação das medidas a serem adotadas para sua promoção.

Ainda segundo o diagnóstico, a associação da baixa qualidade dos espaços públicos no perímetro analisado desfavorece o desenvolvimento das atividades econômicas. Assim, o projeto pretende incentivar o uso do solo misto introduzindo fachadas ativas integradas as vias de passeio. Na Figura 18, podemos observar a esquerda, as vias definidas como fachadas ativas pela operação, e ao lado direito, uma imagem ilustrativa do projeto.

Figura 18 – Proposta de implantação das fachadas ativas no perímetro da OUC–JB

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia– SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

A operação ainda aponta o interesse de estímulo para transformação do setor Jardim São Antônio em polo criativo, já que de acordo com o levantamento realizado, a região tem predomínio de atividades econômicas, o que para os formuladores da operação, o caracteriza como uma “vocação” ao polo comercial e prestação de serviço. A indicação do Jardim São Antônio como polo criativo é observada pela delimitação em amarelo no mapa da Figura 18. Vejamos ainda, o levantando do bairro apresentado pela operação.

Figura 19 – Maquete eletrônico das funções urbanas do bairro Santo Antônio

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

Para além dessas medidas, a operação propõe a criação de um sistema de espaços verdes e melhoramento da arborização urbana, a partir do incentivo à construção de edifícios verdes, melhoramento da arborização urbana e através da criação de 43 “Parques de Vizinhanças”, totalizando uma adição de 97.500m² de áreas verdes a serem instaladas nas vielas e lotes vazios no perímetro da operação, além da requalificação das praças existentes.

A concepção de edifícios verdes é guiada segundo Antunes (2010, p. 50), para a redução do impacto provocado ao meio ambiente, a saúde humana e ao ambiente natural, através da construção de edificações que respeitem o princípio da “eficiência

dos recursos”, “conforto e proteção da saúde dos ocupantes”, e redução dos desperdícios, poluição e degradação ambiental”.

A estratégia de incentivo a construção de edifícios verdes e criação de espaços verdes é abordada pela operação como forma de criar benefícios para a biodiversidade local, além do aumento da qualidade de vida da população e melhoramento da retenção das águas pluviais.

Em relação aos edifícios verdes, observa-se que, a OUC–JB não indica as áreas em que se pretende incentivar tal construção. Entretanto, em relação aos espaços verdes, a Figura 20 destaca o mapa esquemático que indica, tanto os espaços verdes existentes a serem requalificados, como os propostos pela operação. Já a Figura 21, apresenta o modelo de Parque de Vizinhança proposto.

Figura 20 – Mapa esquemático da proposta de áreas verdes definidas pela OUC–JB

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

Figura 21 – Proposta de Parque de Vizinhança

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022.

De acordo com o diagnóstico da operação, a gestão das águas pluviais no perímetro de intervenção encontra-se prejudicada em virtude da alta taxa de impermeabilização do solo e da precariedade do sistema de drenagem existente. Propõe-se assim, o melhoramento da gestão com a ampliação de cerca de 2,4 km do sistema local de microdrenagem e implantação de jardins drenantes, conforme apresentado na Figura 22.

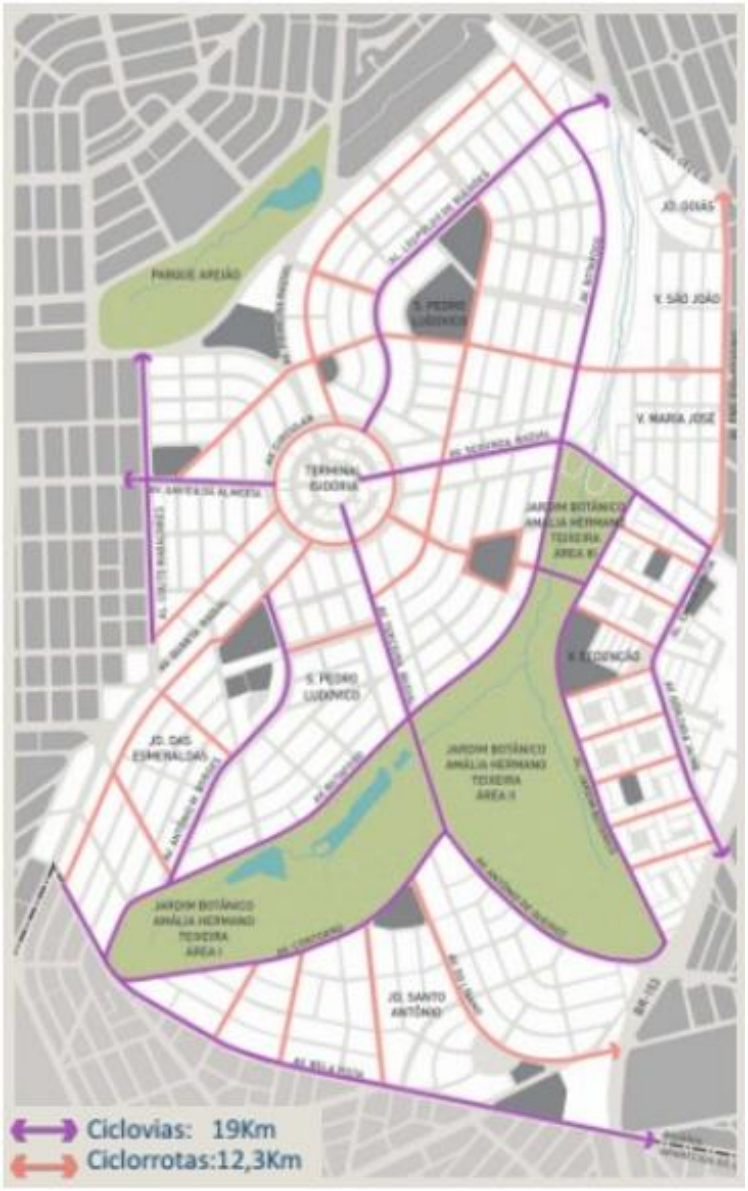
Figura 22 – Proposta de gestão das águas fluviais pela OUC– JB

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 10 de jan. de 2022

Para o desenvolvimento da mobilidade na região, a operação aponta ações estratégias de requalificação dos passeios públicos e das vias, além da ampliação da conectividade da região com as demais, a partir da implantação de 19 km de ciclovias,12,3 km de ciclorrotas e construção de travessias para transposição do Jardim Botânico e da nascente do Córrego Botafogo.

A seguir, a Figura 23 representa a proposta de implantação de ciclovias e ciclorrotas definidas no mapa esquemático da área da operação. Na Figura 24, observa-se uma imagem ilustrativa da ciclorrota, definida a partir da maquete eletrônica do projeto.

Figura 23 – Proposta de implantação de ciclovias e ciclorrotas



Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 11 de jan. de 2022.

Figura 24 – Proposta de ciclorrota

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 11 de jan. de 2022.

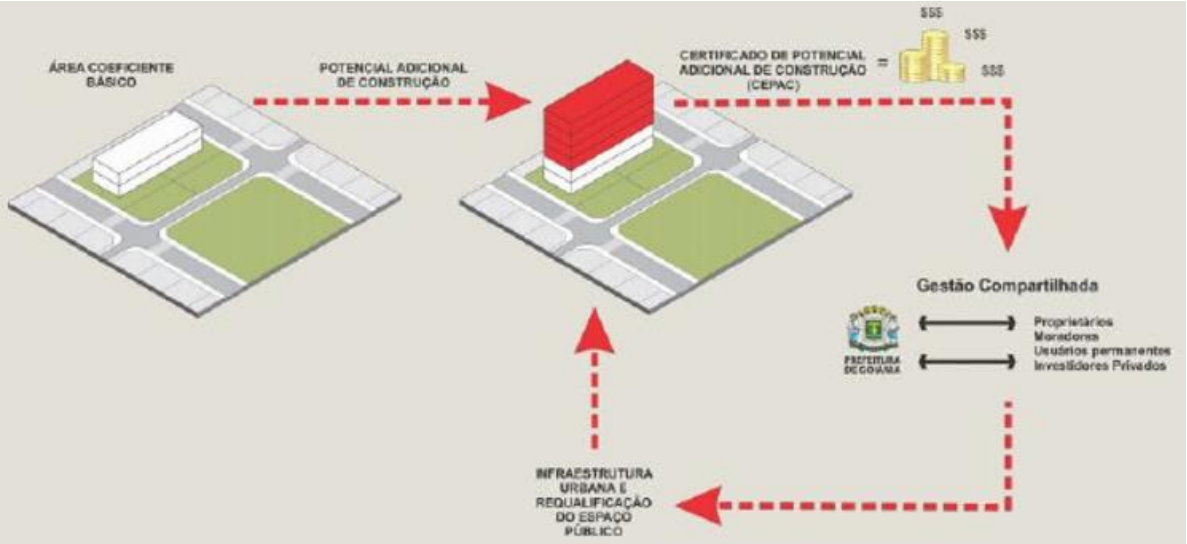
Ademais, para o modelo espacial, a OUC–JB aponta a intenção de permitir um aumento vertiginoso do adensamento urbano no perímetro da operação, com a alteração do coeficiente básico de aproveitamento de 1,0 para 2,0. Ou seja, o modelo espacial proposto permite a partir da verticalização a outorga de direito urbanístico adicional na área da operação, mediante a venda antecipada de Cepac. Assim, a partir da venda dos títulos, os recursos obtidos seriam investidos na implementação de infraestrutura e requalificação do perímetro da operação. Segundo a prefeitura, o estoque potencial de construção comercializável através do CEPAC totalizaria 3.129.900m².

Figura 25 – Modelo espacial proposto para o perímetro da OUC– JB

Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 11 de jan. de 2022.

A seguir, a Figura 26 representa o esquema de utilização do Cepac na OUC–JB.

Figura 26 – Esquema de utilização do Cepac na OUC–JB



Fonte: Portal da Prefeitura de Goiânia – SEPLAN, acessado em 11 de jan. de 2022.

A partir da abordagem da proposta apresentada para a Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico e de sua área de intervenção, identifica-se algumas questões sobre essa intervenção. A operação é apresentada por meio de mapas esquemáticos e imagens ilustrativas de fácil entendimento, a qual atuam no imaginário e criam uma visão de um projeto urbano simples e de rápida execução.

As estratégias são delineadas para a resolução dos problemas levantados por um diagnóstico prévio da área de intervenção desenvolvido sem diálogo com a população local. Além disso, a concepção do projeto é definida como etapa que antecede a avaliação pública. A apresentação do plano urbanístico não se aprofunda na apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança, ou Estudo de Impacto de trânsito, tão pouco, aponta o número de famílias desapropriadas e não atendidas pelas moradias de interesse social. Essas questões, refletem o não aprofundamento da operação sobre as relações dos moradores com o espaço, o que segundo Paiva (2017), corrobora com a completa ausência desses indivíduos no projeto.

Assim, fica evidente na análise da proposta da OUC–JB, o não atendimento de toda a população afetada pelas remoções, tendo em vista, o número inferior de Habitações de Interesse Social proposto e a ausência de definição de outras formas de indenizações. Em relação ao processo de financeirização nota-se que, a proposta aponta a mobilização de diversos agentes e escalas de atuação para o desenvolvimento de uma área estratégica da cidade, onde há interesse de exploração do mercado imobiliário. Sendo proposto o desenvolvimento urbano de um perímetro

da cidade, voltado para benefício de investidores e novos moradores e usuários, e não, para atendimento da população local.

5 CONCLUSÃO

Para concluir essa dissertação, cabe ainda destacar algumas considerações a respeito do instrumento de Operação Urbana Consorciada desenvolvido no Brasil. Em tese, o raciocínio que fundamenta o instrumento é a relação de flexibilização de parâmetros urbanos previamente definidos e a concessão de contrapartidas para financiar as transformações urbanas, melhorias sociais e a valorização ambiental de um determinado perímetro.

No caso das contrapartidas existem duas ideias que se relacionam. Uma ligada a captura da valorização esperada em decorrência dos investimentos realizados e das transformações previstas. A outra, ligada ao custo total dos investimentos necessários que se ligam ao interesse do mercado imobiliário para a valorização da intervenção. Assim, como apontado na maioria dos trabalhos sobre o instrumento de OUC é prerrogativa para seu êxito, sua previsão em áreas de interesse do mercado imobiliário. Todavia, apesar da grande aceitação dos municípios brasileiros, diversos desafios se apresentam ao Poder Público para equalizar o interesse dos diversos agentes envolvidos e as estratégias do mercado imobiliário dentro de um projeto de intervenção urbana.

Diante disso, conclui-se que apesar da formalização nacional da OUC através da regulamentação pelo Estatuto da Cidade, cabe ao Município a definição local do instrumento, a partir de projetos específicos. A responsabilidade municipal de regulamentação por meio de Lei Específica favorece para a heterogêneo entre as Operações Urbanas Consorciadas desenvolvidas no Brasil. Dessa forma, não se pode generalizar os resultados do instrumento, devendo para tanto, a análise caso a caso de cada operação.

Na análise da Operação Urbana Consorciada Faria Lima em São Paulo e da proposta de Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia, foram identificadas as dimensões fundamentais da gentrificação. As operações expõem a produção de espaços gentrificáveis, com o incentivo de novos usos e usuários, além do estímulo a valorização imobiliária, tendo em vista as intensas transformações da paisagem construída a partir das mudanças dos parâmetros urbanísticos. No caso da OUC–FL, tem-se a definição e construção de habitações de interesse social inscritas fora do perímetro de atuação da intervenção. Já no caso da OUC–JB, observa-se que a proposta não contempla o atendimento de toda a população afetada, além de não

indicar outras formas de atendimento aos desapropriados.

Todavia, em virtude da capacidade de promoção do instrumento para a viabilização de projetos urbanos, não se pode vincular como unânime a sua proposição com à ocorrência de processos de gentrificação. Esse raciocínio, contradiz a prerrogativa de desenvolvimento urbano e função social da propriedade defendida pela Política Urbana brasileira. Ademais, é como dizer que a população de baixa renda nunca poderá ter acesso aos benefícios que o urbano lhe traz, ou que poderia lhe trazer. Há que se buscar modos de promoção das melhorias urbanas e de formas de apropriação do território com alternativas inclusivas e extensivas ao atendimento dos diversos grupos dentro dos perímetros da OUC, e não como as exclusivas observadas nos estudos na OUC da Faria Lima em São Paulo e da proposta do Jardim Botânico em Goiânia.

No que se refere ao debate da financeirização, observa-se nas experiências analisadas, a utilização do instrumento mais voltado a noção da terra como ativo financeiro, e não pela recuperação dos investimentos públicos e do reinvestimento sob a ótica da função social da propriedade e inclusão social. Assim, ilustra-se a atuação do Poder Público voltada para as estratégias de ampliação das rendas da terra, diante de projetos de desenvolvimento urbano com favorecimento dos investimentos financeiros a partir das mudanças de usos.

Conclui-se, portanto, a partir das análises realizadas e da hipótese apresentada por este trabalho, que tanto na OUC–FL, como na OUC–JB, o instrumento de Operação Urbana Consorciada, esteve baseado na promoção do mercado imobiliário e no reforço da segregação socioespacial mediante a gentrificação. Nas operações foram observados o favorecimento de investimento em áreas valorizadas e com concentração de infraestrutura, em detrimento das áreas periféricas da cidade. Essa lógica é reforçada ainda, pela utilização do Cepac sem determinação de vinculação para utilização e pela obrigatoriedade de reinvestimento dos recursos arrecadados dentro do perímetro da operação. Além disso, a crescente valorização do valor mínimo de venda dos Cepac e sua livre comercialização no mercado secundário, reforçam essa lógica na OUC–FL. Assim, nas operações analisadas, observa-se que o instrumento se apresenta como indutor do desenvolvimento urbano, mas também, como indutor da financeirização da cidade.

Para além disso, a apresentação desenvolvida ao longo dessa dissertação, que denota o desenvolvimento do instrumento a partir de mecanismos anteriores de

parcerias público-privadas, refletem que sua formulação não pode ser considerada finalizada, tendo em vista, que há muito espaço para seu contínuo aperfeiçoamento.

Pontua-se ainda, que entre o ano de 2001 e 2021, vinte anos do Estatuto da Cidade, novas discussões globais emergiram, sobretudo após o contexto da pandemia da COVID-19, período em que este trabalho se desenvolveu. O período de crise sanitária reafirmou a necessidade de integração de políticas e a participação da sociedade na produção de espaços urbanos e acesso a moradia. Uma das principais medidas para o combate ao vírus ocorreu atrás do isolamento social em casa. Observa-se assim, a importância do valor social da moradia e da terra, além da importância do ordenamento territorial para o atendimento das necessidades contemporâneas. No Brasil, as novas dinâmicas apontaram a importância da priorização dos eixos do Estatuto da Cidade para equacionar os profundos problemas urbanos e prevenir futuras pandemias, além da necessidade de minimização dos impactos das catástrofes climáticas, cada vez mais frequentes no mundo.

Como recomendações e sugestões para uma agenda futura de pesquisa, sugere-se uma análise detalhada sobre as dinâmicas de comercialização do Cepac no mercado secundário. Essa análise pode contribuir para a compreensão do papel do Cepac na penetração dos agentes financeiros e de sua influência na produção dos espaços inseridos no perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Ademais, pode vir a resultar, em indicações de medidas para controle e parâmetros para a atuação do mercado secundário dentro do instrumento, visto que, até o presente momento, não há normativa que o regulamente.

Ademais, caso ocorra a implementação da Operação Urbana Consorciada do Jardim Botânico em Goiânia, poderá ser desenvolvido um comparativo entre a proposta definida para a operação e os resultados obtidos, analisando assim, se o instrumento atende a expectativa definida no projeto de intervenção.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015.

ANTUNES, Nuno Duarte Fernandes. **Edifícios Verdes:** Práticas Projectuais Orientadas para Sustentabilidade. 2010. Trabalho de Final de Curso (Especialização em Construções) – Faculdade de Engenharia Universidade do Porto, 2010.

ASCHER, François. Le partenariats public-privé dans le “(re)développment”. Le cas de La France. *In:* HEINZ, W. **Partenariats Públic-Privê dans l’Amenagement Urbain.** Paris: L’Harmattan, 1994. p. 197-248.

BACELLAR, G. B. **Estudo de impacto de vizinhança e avaliação ambiental urbana:** o caso de salvador. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

BRAGA, J. C. de S. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In:* TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro:** uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BERTI, Franiele; GEVEHR, Daniel Luciano. Gentrificação: uma discussão conceitual. **Políticas Públicas e Cidades,** v. 5, n. 1, p. 85-107, 2017. Disponível em: https://docplayer.com.br/61659476-Gentrificacao-uma-discussao-conceitual.html. Acesso em: 26 jan. 2022.

BOVAIRD, Tony. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. **International Review of Administrative Sciences,** London, v. 20, nº 2, p. 199-215, 2004.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, nº 1, p. 7-21, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. P.447.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Operações urbanas em São Paulo:** interesse público ou construção especulativa do lugar. 2006. 395 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CORDEIRO JÚNIOR, José Teni. Desafios das parcerias público-privadas frente às questões postas no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 7, nº 2, 2009.

COTELO, Fernando Cardoso. Uma nota sobre a gentrificação no Vidigal. June 2015. Disponível em: file:///D:/Downloads/Uma_nota_sobre_a_gentrificacao_no_Vidiga.pdf. Acesso em: 8 jan. 2022.

CMV – Comissão de Valores Mobiliários. **Registro das Operações Urbanas Consorciadas para negociação de Cepac concedidos**. Disponível em: https://sistemas.cvm.gov.br/ASP/cvmwww/REGISTRO/cepac/FormcepacReg.asp?. Acesso em: 5 fev. 2022.

DAHER, Tania. O Projeto Original de Goiânia. *In:* DOSSIÊ Cidades Planejadas na Hinterlândia. **Revista UFG**, Goiânia, Ano XI, n. 6, p. 77-90, 2009.

FERNANDES, Cintia Estefânia. O desenvolvimento dos municípios através da tributação imobiliária e do estatuto das cidades. *In:* SEMINÁRIOS NACIONAIS SOBRE FINANCIAMENTOS DAS CIDADES: INSTRUMENTOS FISCAIS E DE POLÍTICA URBANA. 2006, Rio de Janeiro; Jaboatão dos Guararapes; Brasília. *Anais...* CESARE, Cláudia M. de; CUNHA, Eglaísa (Orgs.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 133-166.

FREIRE, Gerson José de Mattos. **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu potencial como ferramenta de planejamento.** 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

FIX, Mariana. “A ‘formula mágica’ da ‘parceria’: Operações Urbanas em São Paulo”. **Cadernos de Urbanismo**, Secretaria Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro, n. 3, p. 185-198, 2000.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão:** duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global:** fundamentos financeiros de uma miragem. 1. ed. São Paulo: Boitempo: Anpur, 2007.

FMI – Fundo Monetário Internacional. **Public Investiment and Fiscal Policy**. Washington: [s.n.], 2004.

GADENS, Letícia Nerone; SABATÉ BEL, Joaquín. Planejamento urbano flexível na cidade contemporânea: contribuições a partir da análise do Plano 22@ Barcelona. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 558-575, set. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/PRJBgFvjBhxx7fSzT5zrqnd/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 7 jan. 2022.

GOIÂNIA. Prefeitura. **OUC-JB –** Operação Urbana Consorciada Jardim Botânico. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplan-ouc/jb/pagina.asp?pg=moe. Acesso em: 5 fev. 2022.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna.** Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HISSA, Marina Cavalcante. **Operações Urbanas Consorciadas:** O caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza. 2017. 199 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Disponível em: https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/. Acesso em: 26 jan. 2022.

IVO, Any Brito Leal. Jardins do Éden: Salvador, uma cidade global-dual. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 131-146, jan.-abr. 2012. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19339/12534. Acesso em: 8 jan. 2022.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In:* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 75-121.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 19, n. 39, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236999620170002004 55&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 20º jan. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de T.C. Netto. São Paulo: Documentos, 1969a.

LIMA, A. *et al.* Problemas de utilização na conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE ARBORIZAÇÃO URBANA, II., 1994, São Luís/MA. **Anais [...].** São Luís, 1994. p. 539-553.

LUNGO, Mario (comp.). **Grandes Proyectos urbanos.** El Salvador: UCA, 2004. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/publications/articles/grandes-proyectos-urbanos. Acesso em: 20 out. 2021.

NARITA, BEATRIZ SAKUMA. **Operações Urbanas Consorciadas de São Paulo:** prevalência dos interesses econômicos. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie de São Paulo, 2020.

MAGALHÃES JR., José. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca revisão e proposição. *In:* **Arquitextos nº**

066.03. São Paulo: Portal Vitruvius, 2005. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br. Acesso em: 28 set. 2020.
MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea:** um estudo sobre as potencialidades do instrumento “Operação Urbana Consorciada” à luz da experiência paulistana. 2010. 212 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MALERONKA, Camila *et al.* (org.). **Operações Urbanas Consorciadas: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** v. 5. Brasília: Universidade de Brasileira e Ministério das Cidades, 2016. (Coleção Cadernos Técnicos de regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade).

MALERONKA, Camila; HOBBS, Jason. **Operações urbanas**: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo? São Paulo: Biblioteca Felipe Herrera do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017. 57 p. Disponível em: https://publications.iadb.org/pt/operacoes-urbanas-o-que-podemos-aprender-com-experiencia-de-sao-paulo. Acesso em: 17 out. 2020.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? *In:* OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana:** novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Pedro Paulo Thiago de. Botafogo e Aligre: gentrificação em Rio e Paris. 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/4616949/Botafogo_e_Aligre_Gentrifica%C3%A7%C3%A3o_em_Rio_e_Paris_ensaio_. Acesso em: 8 jan. 2022.

MENDES, Luís. Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v. 13, n. 26, p. 473-495, jul./dez. 2011.

MESENTIER, Leonardo Marques de; MOREIRA, Clarissa da Costa. Produção da paisagem e grandes projetos de intervenção urbana: o caso do Porto Maravilha no Rio de Janeiro Olímpico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, *[s. l.]*, v. 16, n. 1, p. 35, 2014. DOI: 10.22296/2317-1529.2014v16n1p35.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações urbanas em São Paulo:** da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTEIRO, Lívia de Oliveira. **Espacialidades e especificidades:** as Operações Urbanas Consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. 2014. 504 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MUNIC-IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018**. Rio de Janeiro: MUNIC-IBGE, 2019.
ROLNIK, Raquel; SAULE Jr., Nelson. Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo, Instituto Pólis, 2001. (Cadernos Pólis; 4).

NOGUERA, Juli Esteban. La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas. Madrid: Iniciativa Digital Politécnica, 2011. Disponível em: https://upcommons.upc.edu/handle/2099.3/36652. Acesso em: 7 jan. 2022.

OLBERTZ, Karlin. **Operação urbana consorciada.** 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Seminário Brasil-França de Operações Urbanas: o debate sobre gestão de operações urbanas.** *In:* SEMINÁRIO BRASIL-FRANÇA DE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. **Anais [...].** Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 255-270.

RAMOS, Aluísio Wellichan. **A cidade como negócio**: aspectos da atuação do setor imobiliário e da relação público-privado na barra funda e na água branca (municípios de São Paulo) – um exame crítico da operação urbana água branca e do projeto “bairro novo”. 2006. 285 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FERNANDES, Renata Silva. O modelo de administração departamental francês e a organização das províncias do Império do Brasil (1823-1834). **Temporalidades**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, jan.-abr. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/5744. Acesso em: 26 jan. 2022.

PAIVA, Pedro Henrique Baima. **O tempo e a cidade:** memórias e discursos no planejamento urbano em Goiânia. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Faculdade de Ciências Sociais (FSC), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

PEREIRA, Tatiane Souza Rodrigues; PASQUALETTO, Antônio. Avaliação dos impactos ambientais no Parque Jardim Botânico Amália Hermano Teixeira, Goiânia-GO. **Enciclopédia Biosfera**, Centro Científico Conhecer, Goiânia, v. 8, n. 14, 2012.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares.** A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SABATÉ BEL, Joaquín; TIRONI RODÓ, Manuel. Globalización y estrategias urbanísticas: un balance del desarrollo reciente de Barcelona. **Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura, Sociedad**, v. 7, n. 7, 233-260, 2008.

SANTORO, Paula Freire. O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: a experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá, Colômbia. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...].** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Santoro_Paula__o_Desafio_de_Planejar_e_Produzir_Expansao_Urbana_com_Qualidade.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

SAVAGE, Mike; WARDE, Alan. **Urban sociology, capitalism and modernity**. Londres: Macmillan, 1993.

SÃO PAULO. Prefeitura. **Gestão urbana São Paulo**. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/. Acesso em: 5 fev. 2022.

SÃO PAULO. Prefeitura. Fundurb: **Monitoramento do PDE:** Distribuição dos recursos gastos, por tipo de intervenção. Disponível em: https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 5 fev. 2022.

SÃO PAULO. Prefeitura. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Faria Lima.** São Paulo, 2004. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/cepac/prospecto_faria_lima_27_12_2012.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

SCHVARSBERG, Benny *et al.* (org.). **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação.** v. 4. Brasília: Universidade de Brasília e Ministério das Cidades, 2016. (Coleção Cadernos Técnicos de regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade).

SCHVARSBERG, Benny; KALLAS, L. M. E. O EIV pós-estatuto da cidade : dilemas da implementação e boas práticas. *In:* SEMINÁRIO NACIONAL – HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – Habitar, 3., 2016, Belo Horizonte. **Anais [...].** Belo Horizonte: [s.n.], 2016.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. Urbanização e industrialização: rios de São Paulo. **Labor e Engenho**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 37-48, 2015. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view/2092. Acesso em: 23 nov. 2020.

SILVA, Dalmo Gomes; PELÁ, Márcia Cristina Hizim. As multiterritorialidades do Jardim Botânico Amália Hermano Teixeira. **Revista Acadêmica Educação e Cultura em Debate**, v. 3, n. 1, jan.-jul. 2017.

SIQUEIRA, Marina Toneli. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo**. Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 32, p. 391-415, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cm/a/6m6YDhmTj7zz59Hc6VMs85q/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 26 jan. 2022.

SMITH, Neil. Toward a theory of gentrification. A back to the city movement by capital, not people. **Journal of the American Planning Association**, v. 45, 1979. Disponível em: https://macaulay.cuny.edu/eportfolios/chin15/files/2015/02/Smith-Theory-of-_Gentrification.pdf. Acesso em: 8 jan. 2022.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 19, n. 39, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S223699962017000200455&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 1º set. 2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In:* DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

Leis

BRASIL. República Federativa. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988***.* Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1967].

BRASIL. **Decreto nº 83.730, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1979].

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1990].

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993].

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1995a].

BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1995b].

BRASIL. **Lei nº 9.290, de 27 de dezembro de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2004a].

BRASIL. **Lei Federal n° 9.985, de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1 o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 1º jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. Brasília: Presidência da República, [2004b].

BRASIL. **Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004**. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2004c].

BRASIL. **Lei nº 12.836, de 2 de julho de 2013**. Altera os arts. 2º, 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Brasília: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12836&ano=2013&ato=3f2QTUU50MVpWTcde. Acesso em: 8 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2004d].

BRASIL. Comissão de Valores Imobiliários. **Instrução Normativa nº 401, de 29 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC. Disponível em: http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst401.html. Acesso em: 8 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 33, de 17 de dezembro de 2014. Regulamenta a aquisição, pelo Agente Operador do FGTS, de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs), de Debêntures e de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), que possuam lastro em Operações Urbanas Consorciadas. **Diário Oficial da União**, Seção 1, n. 245, p. 90, 18 de dezembro de 2014. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=90&data=18/12/2014. Acesso em: 8 jan. 2022.

BRASIL. **Resolução Conama nº 339, de setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação, normatização e o funcionamento dos jardins botânicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Resolucao/2003/res_conama_33 9_2003_jardinsbotanicos.pdf. Acesso em: 11 jan. 2020.

ESPANHA. Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. **Jefatura del Estado**, Boletín Oficial del Estado n. 135, 14 de Mayo de 1956. Disponível em: https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1956/135/A03106-03134.pdf. Acesso em: 7 jan. 2022.

GOIÂNIA, Prefeitura. **Lei nº 7.800, de 5 de maio de 1998**. Denomina logradouro público que especifica. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/1998/lo_19980505_000007800.html. Acesso em: nov. 2020.

SÃO PAULO. **Emenda nº 12 à Lei Orgânica do Município de São Paulo.** Acrescenta inciso IV e parágrafo único ao artigo 182. São Paulo: Câmara Municipal, [1991a]. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/emenda-a-lei-organica/1991/1/12/emenda-a-lei-organica-n-12-1991-acrescenta-inciso-iv-e-paragrafo-unico-ao-artigo-182. Acesso em: 22 nov. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [1986]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10209-de-09-de-dezembro-de-1986#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.209%2C%20DE%209,incentivos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 14 out. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988.** Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [1988]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10676-de-7-de-novembro-de-1988#:~:text=Aprova%20o%20Plano%20Diretor%2C%20institui,Paulo%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 22 nov. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991a**. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implementação, e dá outras providências. São Paulo: Câmara

Municipal, [1991b]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11090-de-16-de-setembro-de-1991. Acesso em: 11 out. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995.** Estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria de Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumento para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [1995]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11732-de-14-de-marco-de-1995. Acesso em: 6 out. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre o programa “direito à moradia”, visando a obtenção de recursos para construção de residências destinada a moradores de habitação sub-normal. São Paulo: Câmara Municipal, [1995]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11773-de-18-de-maio-de-1995/detalhe. Acesso em: 10 out. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995**. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da operação urbana água branca, define programa de melhorias previsto para a área objeto da operação, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [1995]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11774-de-18-de-maio-de-1995. Acesso em: 10 out. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 12.346, de 6 de junho de 1997**. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [1997]. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/783a3_Lei_N_12.349-97_Estabelece_programas_de_melhorias.pdf. Acesso em: 16 out. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001**. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [2001]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13260-de-28-de-dezembro-de-2001/detalhe. Acesso em: 1º nov. 2020.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004.** Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). São Paulo: Câmara Municipal, [2004]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13769-de-26-de-janeiro-de-2004. Acesso em: 10 fev. 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº 15.519 de 29 de dezembro de 2011.** Dá nova redação ao "caput" do art. 8º da Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, que aprova a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, renumera seu parágrafo único como § 1º e acresce-lhe o § 2º. São Paulo: Câmara Municipal, [2004]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15519-de-29-de-dezembro-de 2011#:~:text=Os%20Certificados%20de%20Potencial%20Adicional,%2C%20atualizado%20pelo%20IPC%2FFIPE. Acesso em: 10 fev. 2022.

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Município de São Paulo, 4 de abril de 1990.** São Paulo: Câmara Municipal, [1990]. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990. Acesso em: 20 out. 2020.

SÃO PAULO. Diretoria de Gestão das Operações Urbanas. Gestão das Operações Urbanas na cidade de São Paulo. **Gestão Urbana de São Paulo**, São Paulo, p. 1-48, 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf. Acesso em: 17 out. 2020.