

**Operações Consorciadas e
o Estatuto da Cidade:
Flexibilizações Urbanísticas
no Planejamento recente
da Cidade de São Paulo**

Dissertação de Mestrado - agosto de 2006

**Aluno:
Érico Freitas F. da Costa**

**>Universidade Federal do
Rio de Janeiro**

**>Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo**

**Orientadora:
Luciana da Silva Andrade**

**>Programa de Pós-Graduação
em Urbanismo**

**Universidade Federal do Rio de Janeiro
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Urbanismo**

**Operações Consorciadas e o Estatuto da Cidade:
Flexibilizações Urbanísticas no Planejamento recente da
Cidade de São Paulo**

Érico Freitas Ferreira da Costa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) do Centro de Letras e Artes (CLA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como requisito parcial à obtenção ao título de Mestre em Urbanismo

Orientadora: Professora Dra. Luciana da Silva Andrade

Agosto, 2006

COSTA, Érico Freitas Ferreira da

Operações Consorciadas e o Estatuto da Cidade: Flexibilizações Urbanísticas no Planejamento recente da Cidade de São Paulo / Érico Costa - Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. 161 pág.

Orientadora: Professora Dra. Luciana da Silva Andrade

Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – UFRJ – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Programa de Pós-graduação em Urbanismo, 2006

Referências Bibliográficas: pp. 143-150

Operações Consorciadas e o Estatuto da Cidade: Flexibilizações Urbanísticas no Planejamento recente da Cidade de São Paulo

Érico Freitas Ferreira da Costa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) do Centro de Letras e Artes (CLA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como requisito parcial à obtenção ao título de Mestre em Urbanismo

Aprovada por:

Prof^ª. Dr^ª. Luciana da Silva Andrade (PROURB/FAU/UFRJ) - **Orientadora**

Prof^ª. Dr^ª. Maria Laís Pereira da Silva (PPGAU/EAU/UFF)

Prof^ª. Dr^ª. Rachel Coutinho Marques da Silva (PROURB/FAU/UFRJ)

Prof^ª. Dr^ª. Denise Barcellos Pinheiro Machado (PROURB/FAU/UFRJ)

Para os meus pais

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a **Deus** e a meus pais **Vagner Costa** e **Maria Eleonora Costa** sem os quais eu não poderia ter realizado nada do que realizei até agora. Obrigado por terem me dado paz de espírito e apoio psicológico nas horas mais difíceis dessa caminhada.

Agradeço a minha orientadora **Prof. Dr^a. Luciana da Silva Andrade** que soube guiar-me habilmente pelo processo de pesquisa. Sou muito grato por sua paciência, preciosas revisões e sempre acolhedoras palavras de estímulo. Muito obrigado por ter acreditado em mim e ter se esforçado para que eu alcançasse meu objetivo.

Agradeço a **Prof. Dr^a. Denise Pinheiro Machado** por ter me apoiado em minha decisão de interromper temporariamente o curso no PROURB para me dedicar ao meu mestrado no Reino Unido. Obrigado por ter confiado em mim!

Agradeço a **Prof. Dr^a. Ana Lúcia Britto** pelas importantes considerações feitas sobre meu trabalho e que contribuíram para o seu melhoramento.

Um agradecimento à **Prof. Dr^a. Sônia Le Cocq** que colaborou com sugestões importantes em relação aos pontos a serem abordados na pesquisa.

Um muito obrigado para todos os funcionários do PROURB em especial a **Keila Maria de Araújo, Carlos Eduardo Lopes, Neilton Cardoso Júnior** e **Francisca Assunção** que sempre foram muito solícitos e colaboraram para a realização deste trabalho.

Agradeço aos funcionários da Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, em especial a **Dr^a. Rose Compans** e ao **Sr. Sílvio** da biblioteca do SMU que me auxiliaram na obtenção de muitas informações para minha dissertação.

Agradeço enormemente a colaboração dada pelos funcionários da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo – EMURB, em especial **Marilena Fajersztajn** e **Vladimir Ávila** que disponibilizaram rico material para a elaboração deste trabalho.

Não tenho palavras para expressar minha gratidão pelos funcionários da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo, em especial os arquitetos **Pedro Sales, Natasha Menegon,** e **José Geraldo Martins de Oliveira,** pelas entrevistas e vasto material disponibilizado, essenciais para a construção desta dissertação.

Ao meu grande amigo **Arq. Wagner Barboza Rufino,** pelo importante material disponibilizado sobre as Operações Urbanas em São Paulo e pelas horas de descontração, um muito obrigado.

Um agradecimento especial para a **Prof. Dr^a. Simone Abram** que me acolheu e me orientou durante meu mestrado na Universidade de Sheffield, Reino Unido.

À minha querida **Cristina** pelo apoio moral e pelas palavras de carinho que me ajudaram a seguir em frente nas horas mais difíceis. Obrigado pela paciência!

Meu muito obrigado a todos meus **amigos de turma no PROURB** que contribuíram para o meu engrandecimento intelectual seja através de ricos debates na sala de aula, seja nos momentos de descontração fora dela.

Obrigado a todos os **professores do PROURB** que muito me ensinaram e fizeram de mim uma pessoa melhor.

À **CAPES** pelo fornecimento da bolsa de estudo sem a qual a realização deste trabalho seria mais difícil.

À todas aquelas pessoas que colaboraram, direta ou indiretamente na formulação desta dissertação, minha eterna gratidão.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo geral desenvolver uma discussão sobre as parcerias público-privadas no planejamento do espaço físico urbano brasileiro, focando principalmente em seu potencial para a redução da segregação sócio-espacial que marca as cidades brasileiras.

Como objetivo específico temos a análise do instrumento de planejamento 'Operação Urbana Consorciada' em São Paulo. Através desta experiência, visamos investigar não apenas os impactos urbanísticos alcançados/pretendidos decorrentes da flexibilização das normas urbanísticas e sua correlação com diretrizes presentes no Estatuto da cidade mas principalmente a mudança na abordagem do poder público - antes e após o Estatuto - quando da formação desse tipo de parceria.

Primeiramente, e a fim de se fornecer um plano de fundo para a discussão sobre as parcerias público-privadas no Brasil, apresentamos um panorama geral sobre a origem das parcerias público-privadas no planejamento urbano mundial.

Em seguida apresentamos a experiência das Operações Interligadas que foram implementadas em algumas cidades brasileiras e serviram de inspiração para o desenvolvimento das Operações Urbanas.

Discutimos também a forma como as Operações Urbanas Consorciadas figuram no texto do Estatuto da Cidade. O propósito é identificar o desenvolvimento desse mecanismo no Brasil e os objetivos a serem perseguidos por ele.

Por fim, adentramos na análise especializada das Operações Urbanas Consorciadas. Para tanto fazemos uma discussão acerca das Operações Urbanas implementadas/planejadas em São Paulo antes e após a redação do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: **Parcerias público-privadas; flexibilização urbanística, Operação Urbana Consorciada; Estatuto da Cidade**

ABSTRACT

This dissertation aims at a debate about the public-private partnerships for planning in the physical urban environment, focusing on its potential to reduce the socio-spatial segregation in the Brazilian cities.

As the specific objective, we have the analysis of the planning instrument 'Urban Combined Operations' in Sao Paulo. Based on this experience, we intend to investigate not only the urban impacts reached/intended by the relaxation of some urban norms and its relation with the directions brought by the Statute of the City but mainly the change in the way the State addressed this sort of partnerships before and after the Statute.

Firstly, and in order to provide a broad back-ground for the discussion over the public-private partnerships in Brazil, we present an over-view of the origins of the public-private partnerships in planning worldwide.

Accordingly, we present the Linked Operations experience that was implemented in some Brazilian cities and served as inspiration for the development of the Urban Operations.

We also discuss the way the Urban Combined Operations figured at the Statute of the City. The intention is to identify the development of this mechanism in Brazil and the objectives to be followed by it.

Finally, we go into the spatial analysis of the Urban Combined Operations. In this way, we start a discussion about the Urban Operations executed/planned in Sao Paulo before and after the Statute of the City.

Key words: Public-private partnerships; urban relaxation; Urban Combined Operations; Statute of the City

SUMÁRIO

Agradecimentos [06]

Resumo [08]

Abstract [09]

Índice das ilustrações, mapas e tabelas [12]

INTRODUÇÃO [15]

1. CAPÍTULO 1: PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO PLANEJAMENTO URBANO: REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E MUDANÇA NO PARADIGMA URBANO [25-36]

1.1. Da falência do modelo de produção fordista a formação das Parcerias Público-privadas para o planejamento urbano [25]

1.2. Experiências Internacionais de parcerias público-privadas no planejamento urbano [32]

CAPÍTULO 2: PRECEDENTES DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: LEI DO DESFAVELAMENTO E OPERAÇÕES INTERLIGADAS [37-54]

2.1. A Lei do Desfavelamento na Prefeitura de São Paulo: Jânio Quadros – 1985-1988 [37]

2.2. As Operações Interligadas: São Paulo e Rio de Janeiro [42]

2.3. As Contrapartidas [52]

**CAPÍTULO 3: MARCO JURÍDICO BRASILEIRO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:
O ESTATUTO DA CIDADE [56-77]**

3.1. O Movimento pela Reforma Urbana e a elaboração do Estatuto da Cidade [57]

3.2. As Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade [66]

**CAPÍTULO 4: AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO: [78-121]
DE SUA INTERPRETAÇÃO TEÓRICA/JURÍDICA À SUA ANÁLISE ESPACIALIZADA**

4.1. São Paulo: Caracterização e Reestruturação Espacial do Território [79]

4.2. As Operações Urbanas em São Paulo antes do Estatuto da Cidade [92]

4.2.1. Operação Urbana Anhangabaú e Operação Urbana Centro [94]

4.2.2 Operação Urbana Faria Lima [101]

4.2.3 Operação Urbana Água Branca [109]

4.2.4 Operação Urbana Água Espreiada [114]

4.3. As Operações Urbanas Consorciadas segundo o Plano Diretor de São Paulo de 2002 [122]

4.3.1. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo e a construção das Operações Urbanas Consorciadas [123]

4.4. As Novas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo: Mudança de Paradigma ou nova orientação imobiliária? [125]

CONSIDERAÇÕES FINAIS [138]

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA [144]

ANEXOS [151]

INDICE DAS FOTOS, MAPAS E TABELAS

FOTOS

- 01. London Docklands – Canary Wharf [35]**
Fonte: <http://www.owlfish.com/weblog/2005/02/canary-wharf-small.jpg>
- 02. Reconversão de Puerto Madero [35]**
Fonte: http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg054/arg054_03_e.asp
- 03. Condomínio Golden Green [49]**
Fonte: autor
- 04. Condomínio Saint Tropez [49]**
Fonte: autor
- 05. Condomínio Ocean Front [49]**
Fonte: autor
- 06. Edifício de escritórios no Leblon [50]**
Fonte: autor
- 07. Edifício comercial no Leblon [50]**
Fonte: autor
- 08. Anexo do Hospital Samaritano [50]**
Fonte: autor
- 09. Banespinha [97]**
Fonte: www.sampaonline.com.br
- 10. Túnel Tom Jobim [97]**
Fonte: www.sampaonline.com.br
- 11. Praça da Bandeira e Vale do Anhangabaú [98]**
Fonte: www.sampaonline.com.br
- 12. Av. Brigadeiro Faria Lima [106]**
Fonte: <http://www.fotosedm.hpg.ig.com.br/FariaLima/R/R048.JPG>
- 13. Av. Brigadeiro Faria Lima esquina com Av. Presidente Juscelino Kubitschek [106]**
Fonte: <http://www.itaim.com.br>
- 14. Av. Presidente Juscelino Kubitschek [107]**
Fonte: <http://www.itaim.com.br>
- 15. Marginal Pinheiros em frente ao Jockey Clube [107]**
Fonte: www.sampaonline.com.br
- 16. Área da Operação Urbana Água Branca [112]**
Fonte: Sempla
- 17. Área da Operação Urbana Água Branca [113]**
Fonte: Sempla
- 18. Área da Operação Urbana Água Branca [113]**
Fonte: Sempla
- 19. Av. Engenheiro Luís Carlos Berrini [115]**
Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Imagem:Berriniave.jpg>
- 20. Estação Berrini [116]**
Fonte: www.weballiance.com.br/postais/estacaoberrini.jpg
- 21. Edifício da HP e Hotel Hilton [116]**
Fonte: <http://www.fotosedm.hpg.ig.com.br/NUMP/DSC08636.JPG>
- 22. Marginal Pinheiros: altura do Centro Empresarial Nações Unidas [116]**
Fonte: www.sampaonline.com.br
- 23. Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul [130]**
Fonte: Sempla
- 24. Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul [131]**
Fonte: Sempla

- 25.** Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul [131]
Fonte: Sempla
- 26.** Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul [131]
Fonte: Sempla
- 27.** Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina-Jaguapé [133]
Fonte: Sempla
- 28.** Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina-Jaguapé [134]
Fonte: Sempla
- 29.** Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina-Jaguapé [134]
Fonte: Sempla
- 30.** Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina-Jaguapé [134]
Fonte: Sempla
- 31.** Área da Operação Urbana Consorciada Carandiru-Vila Maria [137]
Fonte: Sempla
- 32.** Área da Operação Urbana Consorciada Carandiru-Vila Maria [137]
Fonte: Sempla

MAPAS

- 01.** Localização das demandas por operações interligadas e dos conjuntos de HIS [43]
Fonte: Município de São Paulo apud Wilderode (1997:48)
- 02.** Localização das operações interligadas com laudo urbanístico aprovado [44]
Fonte: Município de São Paulo apud Wilderode (1997:48)
- 03.** Zoneamento do Município de São Paulo [46]
Fonte: Sempla
- 04.** Demanda por Operações Interligadas no Rio de Janeiro [48]
Fonte: PCRJ e elaboração própria
- 05.** Demanda por Operações Interligadas no Rio de Janeiro [48]
Fonte: PCRJ e elaboração própria
- 06.** Manchas histórica de concentração industrial – Município de São Paulo [83]
Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – FAU USP
- 07.** Manchas histórica de concentração industrial – Município de São Paulo [83]
Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – FAU USP
- 08.** Manchas histórica de concentração industrial – Município de São Paulo [83]
Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – FAU USP
- 09.** Manchas histórica de concentração industrial – Município de São Paulo [83]
Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – FAU USP
- 10.** Manchas histórica de concentração industrial – Município de São Paulo [83]
Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole – FAU USP
- 11.** Deslocamento de atividades ligadas ao setor terciário no vetor sudoeste da cidade de São Paulo – Sede de empresas no setor de finanças [85]
Fonte: Meyer et al. 2004 e elaboração própria
- 12.** Deslocamento de atividades ligadas ao setor terciário no vetor sudoeste da cidade de São Paulo – Sede de empresas no setor de serviços [85]
Fonte: Meyer et al. 2004 e elaboração própria
- 13.** Áreas Industriais em Transformação [87]
Fonte: Meyer et al. 2004
- 14.** Vetor de expansão de atividades do terciário [88]
Fonte: Meyer et al. 2004
- 15.** Regiões do Município de São Paulo [90]
Fonte: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Sempla
- 16.** Uso do solo predominante por quadra fiscal segundo a área construída [91]

Fonte: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Sempla

17. Operações Urbanas desenvolvidas em São Paulo antes do Estatuto da Cidade [93]

Fonte: Sempla

18. Área das Operações Urbanas e concentração de atividades ligadas ao setor financeiro e de serviços [121]

Fonte: Meyer et al. 2004, Sempla e elaboração própria

19. Áreas definidas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002) para utilização das Operações Urbanas Consorciadas [127]

Fonte: Sempla

20. Operações Urbanas existentes, previstas e zonas de especial interesse social [141]

Fonte: Sempla e elaboração própria

AEROFOTO

01. Perímetro da Operação Urbana Centro [95]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

02. Perímetro da Operação Urbana Faria Lima [100]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

03. Perímetro da Operação Urbana Água Branca [110]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

04. Perímetro da Operação Urbana Água Espraiada [114]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

05. Áreas de Abrangência da Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Água Espraiada [120]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

06. Perímetro da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul [129]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

07. Perímetro da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina-Jaguapé [132]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

08. Perímetro da Operação Urbana Consorciada Carandiru-Vila Maria [135]

Fonte: Google Earth e elaboração própria

TABELAS

01. Número de propostas de Operações Interligadas Segundo a zona de uso e etapas de deliberação [44]

Fonte: Wilderode (1997:49)

02. Operações Interligadas em São Paulo [45]

Fonte: Wilderode, 1997 (apud Nobre, 2004)

GRÁFICOS

01. Operações Interligadas: contrapartidas financeiras em relação ao benefício avaliado [44]

Fonte: Wilderode (1997:46)

02. Uso Residencial: área lançada e demandas por Operações Interligadas no Município de São Paulo segundo zona de uso [45]

Fonte: Wilderode (1997:50)

03. Usos de serviços e comércio: número de lançamentos e demandas por Operações Interligadas no Município de São Paulo segundo zona de uso [45]

Fonte: Wilderode (1997:51)

INTRODUÇÃO

Compreender a formação de parcerias público-privadas no âmbito do espaço físico urbano¹ não é uma tarefa fácil. As razões pelas quais a participação da iniciativa privada é cada vez mais levada em conta quando da elaboração de projetos e planos de revitalização urbana remonta à reestruturação política-econômica ocorrida em todo o globo desde o final da década de 60. Ao que pese a tentação de se fazer uma análise simplista acerca deste tipo de relação, é preciso nos dar conta de que a iniciativa de se estabelecer parcerias entre a iniciativa privada e o poder público situa-se num contexto muito mais amplo, iniciado com as mudanças na base produtiva e na condução dos programas sociais pelos países de economia central. Certamente não se trata da decisão isolada de um país apenas, mas de uma tendência internacional em expansão onde antigos atores ganharam, com o Estado, novos papéis no desenvolvimento urbano das cidades.

Antes de adentrarmos na discussão sobre as parcerias aqui formalizadas, façamos duas considerações preliminares importantes: uma acerca do significado da palavra “parceria público-privada” e outra sobre a modalidade a que iremos nos referir neste trabalho. Em primeiro lugar, é necessário dizer que o termo parceria público-privada traz consigo uma infinidade de significados relacionando-se a qualquer tipo de relação não compulsória estabelecida entre o capital privado e a administração pública na qual se visa o beneficiamento mútuo das duas esferas. Neste sentido, as parcerias vão desde a prestação de serviços públicos por empresas privadas e o pagamento de contrapartidas em troca de flexibilizações normativas edículas/urbanas, passando pelo provimento de infra-estrutura urbana por parte da iniciativa privada ou pela cooperação administrativa entre órgãos públicos e administrações empresariais privadas. Por este motivo, visando delimitar o escopo de nossa pesquisa, consideremos aquelas parcerias ligadas ao planejamento urbano destinadas à ordenação física-territorial ou a elaboração de planos/projetos de revitalização urbana.

Para entendermos as modificações ocorridas no processo de planejamento urbano Brasileiro, em particular no que diz respeito às parcerias público-privadas no espaço urbano, faz-se necessária uma investigação tanto das transformações estruturais ocorridas nos países desenvolvidos quanto da realidade sócio-política-econômica aqui vivida. Como veremos mais adiante, embora a prática do planejamento urbano no Brasil apresente especificidades próprias

¹ Nosso objeto de estudo são as parcerias público-privadas relacionadas ao planejamento físico dos espaços urbanos. Considerando que políticas sociais e econômicas também podem ser desenvolvidas para o “meio urbano” – já que o meio urbano pode ser analisado por diversas facetas diferentes – faz-se necessário esta especificação da esfera que estamos trabalhando.

moldadas por sua história política e social, ela se alinha às diretrizes desregulamentadoras impostas pela globalização econômica. A incerteza sobre o rumo das nossas cidades, dentro deste contexto de reorganização funcional do Estado e participação progressiva da iniciativa privada em projetos de regeneração urbana, nos impele a perguntar a que lógica está atrelada esta nova forma de planejar e o que podemos esperar para o futuro de nossas cidades. Para iniciarmos esta discussão, retornemos um pouco à época em que os governos dos países centrais começaram a apresentar dificuldades em conciliar a manutenção de seus programas de bem-estar social com as mudanças ocorridas em suas bases produtivas.

Segundo muitos autores², vários foram os fatores - como o desenvolvimento de novas tecnologias de telecomunicação, a crise do petróleo e a crise fiscal sentida a partir da falência do modelo fordista de produção na década de 70 - que ensejaram uma transformação radical no posicionamento do poder público em relação às suas políticas socioeconômicas e de ordenamento de suas cidades. A pesada carga tributária cobrada aos empregadores para a manutenção do *Welfare State* nos países desenvolvidos fez com que muitas companhias, preocupadas com a queda nos ganhos de produtividade³, transferissem suas unidades produtoras para países em desenvolvimento, cujos custos operacionais eram consideravelmente menores. O conflito entre a permanência dos programas sociais e o déficit fiscal observado nas contas públicas fez com que empresas privadas e governos se unissem à procura de uma solução para crise econômica por que passavam seus países. Segundo Castells (*apud* Compans 2005: 48) uma das principais demandas do setor privado foi a desregulamentação do mercado de trabalho que constrangia os ganhos de produtividade, a maximização do lucro nas relações capital-trabalho e o aumento da competitividade das economias nacionais.

Em outras palavras, o que se estava propondo era uma maior liberdade ao funcionamento dos mercados através da diminuição do poder regulatório do Estado aliado a uma redução da carga tributária e contenção de gastos públicos com programas de bem-estar social. Esta orientação, iniciada nos países desenvolvidos foi rapidamente repassada, através organismos de financiamento internacionais, aos países periféricos. A necessidade de se manter condições homogêneas para a acumulação do capital fez com que se iniciasse - no

² Autores como Harvey (2005), Castells (1999), Veltz (2001), Ascher (1995) e Sassen (1998) discutem esta questão da reestruturação econômica e o reposicionamento do Estado no provimento do bem-estar social.

³ O modelo de regulação fordista posto em prática após a segunda guerra mundial e que pressupunha a intervenção estatal na regulação dos mercados começou a dar sinais de arrefecimento no final da década de 60. O rígido controle Estatal que visava a compatibilização entre produção e consumo a expansão dos programas de bem-estar social, representou em última instância um grande fardo tributário as empresas privadas, que a procura de maiores ganhos de produtividade passaram a internacionalizar parte de sua produção.

mundo inteiro e principalmente nos países recém industrializados - um ciclo de flexibilizações normativas que culminou numa competição desenfreada pela oferta de condições mais favoráveis à atração de investimentos privados e à fixação de empresas transnacionais (Compans, 2005 :49).

A partir daí, a necessidade de atrair o capital externo para seus territórios e a escassez de recursos por parte das municipalidades fez com que uma nova relação entre o Estado e o capital privado passasse a ser defendida. As parcerias público-privadas, que começaram a ser estabelecidas nas mais diversas áreas como educação, saúde, saneamento, etc, passaram também a ser utilizadas na regeneração do espaço urbano⁴.

Nos países em desenvolvimento, onde o estado de bem-estar social nunca chegou a ser implementado plenamente e onde o número de moradores em assentamentos urbanos informais já alcançava patamares críticos, o estabelecimento de parcerias publico-privadas através da flexibilização normativa do uso e ocupação do solo urbano veio servir a dois propósitos básicos. Em primeiro lugar era necessário atender às novas demandas locacionais trazidas pela revolução nos modos de produção. O modelo de zoneamento modernista utilizado desde o fim da segunda grande guerra não mais condizia com a configuração física nem com a logística das novas plantas industriais⁵. Segundo esta ótica, era necessário que a legislação urbana se adequasse às necessidades de implantação das novas indústrias, que segundo Sassen (1998) não apenas passaram a se localizar em outras regiões – que aquelas próximas aos grandes centros urbanos – como passaram a operar segundo um modelo baseado nas redes informacionais globais.

Além disso, a própria localização dos escritórios das empresas multinacionais ensejou uma mudança no ordenamento espacial das cidades já que as regiões valorizadas da cidade, que reuniam os fatores essenciais – infraestrutura, profissionais bem qualificados, acesso aos mercados consumidores, etc – para uma inserção competitiva das empresas nos mercados globais passaram a também ser objeto da flexibilização urbanística observada em todo o mundo. Neste novo contexto, o planejamento tradicional abrangente e de longo prazo, representado pelos planos diretores (ou *master plans*), cedeu espaço a um planejamento mais dinâmico baseado em intervenções pontuais e de caráter espetacular. O velho planejamento funcional do pós-guerra - sustentado principalmente pelo rígido controle do uso e ocupação

⁴ Sobre parcerias em outros âmbitos que não o da renovação urbana ver Fingermañ & Loureiro (1992)

⁵ A partir da internacionalização do processo produtivo pelos países de economia central e dos avanços tecnológicos, a distribuição e configuração das novas plantas industrial sofreram mudanças radicais. Muitas vezes a fabricação de um produto era realizada em etapas e lugares diferentes. Estas transformações nos processos industriais tiveram forte impacto na localização e no tamanho das unidades.

do solo - que já mostrava sinais de debilidade frente as mudanças no sistema produtivo, passou a ser ofuscado pelo planejamento estratégico de resultados. Neste novo modelo de planejamento, regido mais pela busca de atratividade do capital externo do que pela indução de um crescimento urbano equilibrado, a principal função dos governos locais, segundo autores como Borja & Forn (1996) e Manuel Castells (1997), seria a de vender uma imagem positiva da cidade e a formalizar a cooperação entre a esfera pública e privada.

Em segundo lugar, a crônica falta de recursos públicos aliada ao afrouxamento das leis trabalhistas culminaram no agravamento das condições sociais das cidades e na degradação dos centros urbanos. Nos países periféricos, a crescente população moradora de favelas e outros aglomerados ilegais fez com que muitos governos procurassem alternativas que viabilizassem tanto o acesso à moradia, quanto à regeneração/revitalização de áreas degradadas dos centros urbanos. Embora muitas tenham tentado instituir novos tributos (como o nosso ICMS), a maioria das cidades, tanto dos países capitalistas periféricos como os de economia central, desenvolveram mecanismos que propunham a obtenção de recursos a partir do próprio processo de valorização imobiliária. Enquanto algumas dessas experiências contavam com a criação de impostos ou taxas de melhoramentos, cobradas diferencialmente em cada região da cidade, outras tantas se baseavam na revogação de normas urbanísticas mediante pagamento de contrapartidas financeiras.

No Brasil, embora algumas das experiências de parceria público-privada remontem ao final da década de 1970, novos rumos para seu aperfeiçoamento foram trazidos pelo Estatuto da Cidade (Maricato, 2002). Baseada no preceito da função social da propriedade, esta lei federal, sancionada em 2001, disponibilizou um conjunto de instrumentos destinados a garantir o acesso democrático à cidade, o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e à justiça social.

O marco legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade, resultante do movimento pela reforma urbana, viabilizou, entre outras coisas, a formação de parcerias entre as esferas públicas e privadas para o meio físico urbano. Com a utilização de determinados instrumentos⁶ o poder público municipal além de possibilitar o atendimento às demandas do modelo de produção pós-fordista, como já visto, passou a ter a sua disponibilidade uma nova fonte de recursos para a execução de projetos de reconversão/melhoramento urbano. Isto é, através de contrapartidas exigidas em troca das exceções à legislação urbana vigente, os governos locais poderiam realizar um maior número de intervenções urbanas sem que elas onerassem ainda mais as contas públicas.

⁶ como a Operação Urbana Consorciada ou a Outorga Onerosa do Direito de Construir

No entanto, a despeito de sua racionalidade redistributiva - baseada no princípio da “*justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*” (Estatuto da Cidade, art. 2, inciso IX,) - o Estatuto passou, através de alguns de seus mecanismos, a possibilitar flexibilizações normativas pontuais na cidade. Com isso, e baseado nas experiências anteriores das Operações Interligadas e das Operações Urbanas⁷ - que vieram antes do Estatuto da Cidade e já haviam sido alvo de diversas críticas (ver capítulo 1 e sub-capítulo 4.2.) - acabou-se gerando questionamentos sobre seu caráter distributivo e dando início a um debate a respeito da validade das parcerias público-privadas no meio urbano⁸.

De fato, o trabalho que aqui se pretende é um desdobramento da dissertação intitulada “*Public-private partnerships as an instrument against socio-spatial segregation in the Brazilian cities: fallacy or possibility?*”⁹. O trabalho em questão (Costa, 2005) teve como finalidade analisar as parcerias público-privadas no Brasil relacionadas ao provimento habitacional e tomou como exemplo as Operações Interligadas (no Rio e em São Paulo) e a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (em São Paulo). A previsão de uma segunda dissertação mais aprofundada e a própria limitação de extensão imposta ao primeiro trabalho definiu uma abordagem parcial a ser complementada.

Quanto às conclusões tiradas da primeira pesquisa, destacamos que tanto as Operações Interligadas (suspensas em 1998 por inconstitucionalidade) quanto as Operações Urbanas, (experimentadas no município de São Paulo antes da sanção do Estatuto da Cidade), sofreram duras críticas quanto sua eficiência em cumprir suas funções sociais. Em ambos os casos, autores como Wilderode (1996 e 1997) e Fix (2000 e 2001), apontaram o caráter segregador desses instrumentos de parceria público-privada. Segundo eles, o atendimento aos interesses da iniciativa privada se deu em detrimento aos da população de baixa renda já que, enquanto empreendimentos de alto padrão eram viabilizados nas áreas centrais da cidade (através de flexibilizações nas normas urbanísticas), a localização dos conjuntos habitacionais de interesse social, financiado pelas contrapartidas, respeitava o que se chamou de “lógica da implantação periférica” (Wilderode, 1996: 180).

⁷ As diferenças entre as Operações Urbanas e as Operações Urbanas Consorciadas diz mais respeito a terminologia do que ao funcionamento do mecanismo em si. Na realidade tratam basicamente do mesmo instrumento que prevêem flexibilizações urbanísticas em uma área delimitada da cidade em troca de contrapartidas financeiras por parte de proprietários ou investidores privados. O termo “Operação Urbana” era mais utilizada antes da criação do Estatuto da Cidade enquanto “Operações Urbanas Consorciadas” foi a nomenclatura que o mecanismo das Operações Urbanas passaram a ter depois de serem incluídas na Lei do Estatuto.

⁸ Vários autores como Maricato & Ferreira (2002), Fix (2001), Wilderode (1997), Bonduki (2000), Ribeiro e Cardoso (2003), etc, discutiram a questão das parcerias público-privadas no meio urbano brasileiro.

⁹ A referida dissertação foi desenvolvida no mestrado em “Pesquisa em Planejamento” (*Planning Research*) cursado na Universidade de Sheffield, Reino Unido (no ano de 2004/2005).

Em relação ao Estatuto da Cidade - instituto jurídico que veio regulamentar os capítulos constitucionais sobre a política nacional de desenvolvimento urbano - ele não apenas fez com que antigos instrumentos de parceria público-privada (como o “solo criado” e as Operações Urbanas) ganhassem força política, como fossem também incluídos no rol de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Entretanto, face ao histórico comprometimento das políticas públicas com os interesses das classes sociais dominantes, faz-se necessária a investigação acerca do alinhamento entre seu discurso sobre a garantia da função social da propriedade e as propostas de parceria elaboradas em seu contexto. Por esse motivo, embora faça uma revisão das Operações Interligadas e Operações Urbanas existentes antes do Estatuto, esta dissertação terá como principal objeto de estudo as Operações Urbanas Consorciadas¹⁰.

A esse respeito, conforme definido na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – o Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas Consorciadas são

...o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com 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. (Estatuto da Cidade, art. 32, parágrafo 1º.)

Em linhas gerais, as Operações Urbanas Consorciadas prevêm “*a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias (...)*” em troca de contrapartidas financeiras a serem exigidas “*dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados*” beneficiados pela flexibilização normativa urbana (Estatuto da Cidade, art. 32, parágrafo 2º, incisos I e VI).

Embora obrigue tanto a elaboração de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação quanto uma forma de controle obrigatoriamente compartilhado com representantes da sociedade civil, o Estatuto da Cidade ao definir a necessidade da redação de uma lei municipal específica para a delimitação das áreas das operações bem como da utilização das contrapartidas exclusivamente nas próprias

¹⁰ A razão pela qual as Operações Urbanas Consorciadas foram escolhidas como objeto de estudo (em detrimento a Outorga Onerosa do Direito de Construir) é que elas foram relativamente pouco estudadas e apresentam detalhes interessantes sobre o cálculo das contrapartidas, definição das áreas alvo e programa de intervenções.

áreas objeto das Operações, deu, segundo Maricato e Ferreira (2002), abertura a utilizações puramente mercadológicas desse mecanismo.

Neste sentido, nosso objetivo nesta pesquisa é desenvolver uma discussão sobre as parcerias público-privadas no planejamento do espaço físico urbano brasileiro, focando seu potencial para a redução da segregação sócio-espacial que marca as cidades brasileiras. Por este motivo e pela própria escassez de estudos acerca das Operações Urbanas Consorciadas elaboradas após o Estatuto da Cidade é de fundamental importância a investigação das novas propostas desenvolvidas no âmbito da Lei do Estatuto. O **objetivo geral** desta pesquisa é entender o funcionamento deste tipo de relação estabelecida entre o Estado e o setor privado no planejamento urbano brasileiro. Não pretendemos aqui nos aprofundar numa discussão sócio-jurídica mas sim analisar os rebatimentos urbanos pretendidos – sobretudo as implicações socioespaciais – quando da implementação dessas parcerias.

Nesse sentido, temos como **objetivo específico** a análise do instrumento de planejamento ‘Operação Urbana Consorciada’ em São Paulo. Através desta experiência, visamos investigar não apenas os impactos urbanísticos alcançados/preteridos decorrentes da flexibilização das normas urbanísticas e sua correlação com diretrizes presentes no Estatuto da cidade mas principalmente a mudança na abordagem do poder público - antes e após o Estatuto – quando da formação desse tipo de parceria.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

As etapas de realização desta pesquisa consistiram da revisão bibliográfica, consultas a funcionários da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo/ Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo¹¹ e da análise de dados coletados sobre as experiências Operações Urbanas Consorciadas executadas e previstas para a cidade de São Paulo. A escolha desta cidade como objeto de estudo se deu pela experiência em que ela tem no desenvolvimento de parcerias público-privadas no contexto da reformulação do espaço físico. Como mostra esta pesquisa, São Paulo foi pioneira na utilização das Operações Interligadas e Operações Urbanas, tendo sido a cidade que mais longe levou estas experiências. Ademais, não apenas o tempo de utilização desses instrumentos, mas a própria complexidade deste centro urbano, faz de São Paulo o melhor exemplo para a pesquisa do funcionamento das parcerias,

¹¹ Os funcionários consultados foram os Arquitetos Pedro Sales, Natasha Menegon, e José Geraldo Martins de Oliveira da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo e Marilena Fajersztajn e Vladimir Ávila da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo.

apresentando, em boa medida, os tipos de questões que poderão ser trabalhadas no âmbito deste tipo de acordo entre o poder público e iniciativa privada.

Em termos metodológicos, o estudo das Operações Urbanas Consorciadas será feita através de dois recortes importantes: um de ordem temporal e outro que chamaremos de ‘ordem de escala’. O recorte de ‘ordem de escala’ diz respeito à divisão feita entre a análise das Operações - conforme são apresentadas no texto do Estatuto (nível federal) - e sua aplicação espacializada em São Paulo (nível municipal). Através desta separação pretende-se descobrir como as determinações mais gerais feitas no âmbito nacional são transmitidas em um planejamento urbano municipal mais específico naquilo que se refere às Operações Urbanas Consorciadas.

Quanto ao recorte temporal, ele propõe um vai-e-vem cronológico na apresentação das Operações Urbanas Consorciadas. A proposta é a de nos posicionarmos no ponto de referência do Estatuto da Cidade para, a partir daí, lançarmos olhares críticos tanto ao passado – da Operações Urbanas já realizadas e/ou em andamento – quanto ao futuro – das operações previstas mas ainda não iniciadas. Neste sentido, considerando o Estatuto da Cidade como um ponto de inflexão na política urbana brasileira, pretendemos avaliar quais foram – e se houveram – transformações ocorridas na abordagem das parcerias público-privadas desenvolvidas no âmbito do planejamento urbano de São Paulo. Ou seja, partindo da experiência primeira das Operações Interligadas e chegando aos modelos mais recentes das Operações Urbanas Consorciadas, buscaremos identificar as mudanças trazidas – se alguma – pelo Estatuto da Cidade no que diz respeito a participação da iniciativa privada no processo do Planejamento Urbano de São Paulo

Em se tratando de sua estrutura, este trabalho está organizado em quatro capítulos:

I- Parcerias público-privadas no planejamento urbano: reestruturação econômica e mudança no paradigma urbano

Primeiramente, e a fim de se fornecer um plano de fundo para a discussão sobre as parcerias público-privado no Brasil, apresentamos um panorama geral sobre a origem das parcerias público-privadas no planejamento urbano mundial. Esta contextualização, será complementada com a breve exposição de algumas experiências relevantes de parcerias público-privado para o meio urbano realizadas no exterior. Esta discussão inicial apóia-se nos trabalhos desenvolvidos por teóricos como Harvey (1996), Ascher (1994), Borja & Forn (1996), Compans (2005), Souza (2002), Silva (1999), entre outros.

II- Precedentes das Operações Urbanas Consorciadas: Lei do Desfavelamento e Operações Interligadas

No segundo capítulo é apresentada a experiência das Operações Interligadas que foram implementadas em algumas cidades brasileiras e serviram de inspiração para o desenvolvimento das Operações Urbanas. Elas figuram como uma das primeiras tentativas institucionalizadas de se formalizar parcerias para o planejamento urbano baseadas em contrapartidas e flexibilizações normativas urbanas. As considerações feitas nessa seção baseiam-se nas pesquisas realizadas por autores como Wilderode (1996 e 1997), Fix (2001), Grupo de Trabalho Operações Interligadas (1997) e em levantamentos feitos pelo próprio autor desta dissertação.

III- Marco jurídico brasileiro das parcerias público-privadas: O Estatuto da Cidade

No terceiro capítulo discute-se a forma como as Operações Urbanas Consorciadas figuram no texto do Estatuto da Cidade. O propósito é identificar o desenvolvimento desse mecanismo no Brasil e os objetivos a serem perseguidos por ele. Neste sentido é também realizada uma análise teórico/jurídica do Estatuto da Cidade, buscando apontar em que contexto ele foi redigido e quais são as premissas básicas que permeiam suas diretrizes. A discussão é sustentada pelos trabalhos desenvolvidos por autores como Maricato e Ferreira, (2002), Cardoso (2003), Grazia de Grazia (2002 e 2003), Osório e Menegassi (2002), Saule Júnior (2001), etc.

VI- As Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo: de sua interpretação teórica/jurídica à sua análise espacializada

No quarto e último capítulo, adentramos na análise espacializada das Operações Urbanas Consorciadas. Para tanto fazemos uma discussão acerca das Operações Urbanas implementadas/planejadas em São Paulo antes e após a redação do Estatuto da Cidade. Enquanto as Operações implementadas anteriormente ao Estatuto são apresentadas de forma mais detalhada, as Operações recém aprovadas - ou ainda em projeto - são estudadas mais pelo conjunto que representam. Assim sendo, se no primeiro caso (das Operações desenvolvidas antes do Estatuto da Cidade) todas as Operações são analisadas, no segundo

(das Operações propostas após o Estatuto da Cidade), nem todas são contempladas, mas apenas aquelas sobre as quais se possui mais informação. Igualmente aos capítulos anteriores, esta parte do trabalho está baseada em pesquisas de campo feitas pelo próprio autor e naquelas realizadas por outros pesquisadores tais como Nakano *et al.* (2004), Fix (2001), Somekh *et al.* (2001), Biderman *et al.* (2005), Sales, (2005 [a],[b],[c],[d],[e]), Rolnik *et al.* (2005), Magalhães Júnior (2005), Nobre (2001), etc.

Finalizamos a dissertação tecendo algumas considerações que apontam, por um lado, para a modificação na abordagem das parcerias público-privadas e sua adequação as diretrizes do Estatuto da Cidade e, por outro, para a necessidade de uma mobilização ou participação maior de setores da sociedade civil para o alcance de resultados socialmente mais includentes.

CAPÍTULO 1: PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO PLANEJAMENTO URBANO: REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E MUDANÇA NO PARADIGMA URBANO

O termo parceria público-privada, embora carregue consigo uma significação óbvia da participação do capital privado com contrapartidas do poder público, com certeza não define em que bases e que proporções essa participação ocorre. Não obstante nosso objeto de estudo ser as parcerias público-privadas no planejamento urbano brasileiro, e em especial as Operações Urbanas Consorciadas, é preciso ter ciência de que nossa experiência representa apenas uma das diversas possibilidades de parcerias existentes afora.

Por este motivo, neste capítulo buscaremos não apenas evidenciar as transformações ocorridas na economia mundial responsáveis pela formação dessas parcerias, como também apontar alguns exemplos internacionais significativos que certamente inspiraram a forma como elas foram – e ainda são – desenvolvidas aqui. Como já foi indicado no capítulo introdutório, as explicações sobre o surgimento das parcerias público-privadas se aterão ao período denominado pós-fordista. Esta delimitação é necessária tendo-se em consideração que em muitas outras ocasiões¹² – até mesmo anteriores ao surgimento do modelo fordista de produção – houve combinação de esforços entre a esfera pública e a privada para a obtenção de um bem comum.

1.1. Da falência do modelo de produção fordista a formação das Parcerias Público-privadas para o planejamento urbano

Na década de 70, iniciou-se na Europa e nos EUA um processo contínuo de déficit na arrecadação do Governo, decorrente do expressivo avanço do desemprego, da crise fiscal e do aumento do custo de manutenção do Estado Providência. Transformações de paradigmas oriundas de uma reestruturação no setor produtivo e o fim do “fordismo-taylorismo” redirecionaram as forças políticas no sentido de haver uma integração do poder público com o setor privado na gestão do espaço urbano. De acordo com Harvey (1996: 49), a estagnação econômica por que vinham passando os Estados Unidos fez com que o governo central

¹² Como o grupo FINAP-GAP nos explica, na segunda metade do século XIX, frente à crise de habitação operária nas principais cidades Europeias, começou a haver a participação do Estado e da iniciativa privada no estudo de soluções destinadas a melhoria das condições habitacionais da população trabalhadora. Vários governos europeus e também o governo brasileiro não apenas buscaram conceder auxílios fiscais e financiamentos públicos como passaram a baixar leis para apoiar iniciativas particulares na construção de casas operárias. (FINEP-GAP, 1983).

adotasse medidas no sentido de reduzir seus gastos públicos com os programas nacionais de combate à pobreza. Com isso, programas estatais voltados para a prestação de serviços públicos ou renovação urbana nas cidades americanas passaram também a ser substituídos por outras propostas que se baseavam em intervenções conduzidas pelo capital privado¹³.

Se por um lado os governos locais, pressionados pela austeridade fiscal e pelas reivindicações dos que sofriam com os altos níveis de desemprego, foram levados a procurar outros meios que garantissem o aumento na oferta de trabalho e na prestação de serviços sociais, por outro, as perdas de produtividade e lucratividade por que passavam as companhias privadas demandaram do poder público um posicionamento no sentido de prover condições para a prosperidade dos negócios. Como Ribeiro (2003: 17-18) nos explica, com a crise da sobre-acumulação ocorrida a partir da década de 1970, grande parte do “capital sobranete” passou a procurar novos *fronts* de investimento, incluindo aqueles setores ligados à reprodução coletiva do capital e da força de trabalho controlados pelo setor público. A partir daí, subvertendo a ordem anterior onde o pressuposto do Estado era compatibilizar os interesses privados com as necessidades coletivas, estabeleceu-se uma lógica na qual as necessidades do capital e os princípios de flexibilidade balizava os fundamentos da intervenção pública na cidade.

Frente à necessidade de um planejamento mais dinâmico compatível com o novo modelo de acumulação, instrumentos destinados a possibilitar uma flexibilização das legislações urbanísticas – principalmente as relacionadas ao uso do solo – passaram a ser desenvolvidos em diversas cidades dos países capitalistas centrais. Este conceito, surgido nos países de economia central e igualmente absorvido pelos governos dos países de economia periférica passou a representar uma promessa de “superação” das dificuldades enfrentadas pelo Estado. Baseadas no pagamento de contrapartidas ou em investimentos privados em troca de incentivos diversos concedidos pelo Estado, as parcerias público-privadas foram, pela própria característica neoliberal da economia norte-americana, aplicadas de forma mais ampla nos Estados Unidos do que na Europa.

Como afirma Ascher (1994: 86), ao contrário do modelo americano¹⁴, a política urbana thatcheriana foi consolidada sobre o paradoxo do livre funcionamento do mercado através da forte intervenção estatal. O modelo denominado *market lead city planning* partia do pressuposto de que não era necessário se abster do controle do estado contanto que ele

¹³ como o Community Development Block Grants.

¹⁴ Que segundo Harvey (1996: 49) sempre teve o ativismo cívico e o empresariamento como um dos principais aspectos dos sistemas urbanos.

fosse direcionando pelas necessidades dos agentes econômicos privados. A lógica residia no provimento das condições necessárias para a intervenção da iniciativa privada naqueles campos onde ela desejasse atuar, limitando a ação do Estado nos casos em que os atores privados não tivessem condições de operar sozinhos. Para Souza, esta relação entre o capital privado e a esfera pública deu origem ao que ele chama de “empresarialismo”, que seguindo uma tendência mundial refletiu

...a assimilação, maior ou menor conforme o país e a cidade, das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbana, amiúde sugeridas pela fórmula “parcerias público-privadas. (Souza, 2002: 137)

De qualquer modo, e ao que pese o consenso dos governistas – demonstrado no colóquio de Orleans em 1985 - acerca da necessidade de se adotar um posicionamento mais flexível e empreendedor na gestão das cidades, Harvey (1996: 50) esclarece que o deslocamento do papel intervencionista estatal em direção ao “empresariamento” não se deu de maneira uniforme ou generalizada em todas as cidades capitalistas. Se em determinadas localidades os governos procuravam conceder o máximo de liberdade ao funcionamento da “mão invisível” do mercado, em outras, mantinha-se o rígido controle regulatório por parte do Estado.

Assim, ao invés da substituição completa do paradigma modernista – com a revisão do planejamento urbano tradicional – ou sua manutenção, muitas cidades optaram por uma alternativa intermediária onde o velho zoneamento funcionalista conviveria, de forma muitas vezes conflitiva, com um planejamento de resultados e de forte apelo comercial.

A respeito desse novo modelo de planejamento, Compans (2005) alega que as novas relações estabelecidas entre o poder público e a iniciativa privada causaram o deslocamento de uma abordagem mais holística para uma intervenção mais pontual e estratégica. Baseada nas assertivas de Susan e Norman Fainstein, a autora afirma:

...em vez de buscar ordenar os elementos espaciais dispostos em amplas zonas, voltou-se para projetos circunscritos a áreas específicas – tais como a revitalização de áreas centrais, a renovação de antigas zonas industriais e portuárias, a construção de teleportos etc – nos quais se poderia assegurar uma rentabilidade atraente para o investimento privado. Essa subordinação à

lógica do lucro privado teria implicado numa crescente seletividade e fragmentação espacial da intervenção pública na cidade, levando ao abandono gradativo do chamado planejamento “normativo” – com seus planos diretores e suas leis de zoneamento – e a substituição por acordos oportunistas negociados com investidores “projeto a projeto”. (Compans 2005, 86)

De fato, para Compans, a adoção de um posicionamento mais de facilitador pelo poder público partiu da percepção de que

...o exercício das funções estatais de controle e coerção sobre o uso e a ocupação do solo visando ordenar a cooperação espacial e corrigir as “falhas” do mercado, ao impor restrições ao livre jogo dos agentes econômicos, tornou-se um forte handicap diante da acirrada competição entre cidades e regiões pelos investimentos privados, e também pelos fundos e subvenções federais, ainda que menores. (Compans, 2005: 86)

Para a autora, embora pudessem até configurar uma alternativa para o financiamento de determinados projetos urbanos, a formação de parcerias público-privadas representou para os empreendedores privados uma oportunidade de ganhos extraordinários através da obtenção de informações privilegiadas, modificação de procedimentos/direitos urbanísticos e o compartilhamento de riscos na realização de projetos.

Outros autores, como Harvey (1996) e Souza (2002) parecem concordar a esse respeito. Para eles, o caráter empresarial das parcerias público-privadas decorrem de sua orientação eminentemente especulativa. Em seu âmbito, o objetivo do desenvolvimento econômico, através de empreendimentos imobiliários pontuais especulativos se sobressai em relação à promoção de melhorias sociais em uma determinada localidade.

Seja como for, mesmo admitindo uma variedade de abordagens ou relutância de alguns governos em abraçar políticas urbanas mais liberais do ponto de vista normativo, Harvey (1996: 50) reconhece que “...a mudança do gerenciamento urbano para algum tipo de empresariamento vem se tornando um tema recorrente desde os primórdios dos anos setenta”. Desta forma, também nas cidades com tradição socialista, a “urgência” em se fornecer as condições necessárias para a atração e fixação de novos investimentos privados e a busca por recursos extra-orçamentais - que viabilizassem a implementação de projetos

urbanos e sociais - “justificaram” a transformação no papel regulador tradicional do Estado e a adoção de um planejamento de resultados denominado “estratégico”.

O fato é que se alguns autores demonstram entender que as flexibilizações urbanísticas do período pós-fordista têm relação quase que exclusivamente com os ideais que se afinam a um “liberalismo econômico”, outros entendem que a questão pode ser mais complexa. A demanda pela flexibilização urbanística não estaria, segundo alguns, exclusivamente relacionada a interesses econômicos dos detentores do capital fundiário e imobiliário.

Por exemplo, segundo Silva (1999: 242), com a globalização dos mercados financeiros e os avanços tecnológicos na área da informática/telecomunicação, ocorreu uma modificação na relação espaço-tempo¹⁵ das cidades e o surgimento de um novo modelo de planejamento urbano. Segundo a autora, apesar da incontestável influência do ideário neoliberal na transformação no papel do poder público em relação ao planejamento urbano, ele não foi o único responsável pela onda de flexibilizações normativas que passaram a ocorrer em diversas cidades a partir da década de 80. A própria introdução de novas tecnologias e as mudanças sofridas nas bases produtivas dos países centrais, gerou uma percepção de que os modelos baseados no rígido controle do uso e ocupação do solo, não mais respondia às novas demandas de ordenação espacial dos centros urbanos.

Também autores como Ascher (1994), Borja e Forn (1996), que são favoráveis a um planejamento mais maleável, acreditam que o planejamento urbano de influência modernista, com suas leis de zoneamento e planos diretores, não seria mais capaz de responder às lógicas muitas vezes instáveis e conflitantes dos grandes centros urbanos. Sua rigidez na questão do uso e ocupação do solo não apenas geraria anomalias - como o surgimento de áreas urbanas segregadas - como também não possibilitaria a adaptação da apropriação territorial face as mudanças ocorridas nos panoramas econômicos, culturais ou sociais das metrópoles.

Portanto, embora reiterem a importância da intervenção estatal no ordenamento socioespacial das cidades e de um planejamento de longo prazo, há uma compreensão por parte desses autores de que, ao invés de tentar se valer de um planejamento de projeções tão rígidas, o Estado deveria adotar um planejamento de cooperação e negociação, estabelecendo regras básicas para uma participação mais ativa e flexível dos demais atores sociais. Nas palavras de Ascher,

¹⁵ Segundo Silva (1999: 242), o processo de globalização econômica e informatização gerou mudanças nos conceitos e relações de espaço e tempo nas cidades já que, em sua opinião, o patrimônio imobiliário estabelece uma relação espaço-tempo segundo o sistema econômico vigente.

...as cidades devem ser dotadas de novos instrumentos que lhes permitam, simultaneamente, formular projetos a médios e longos prazos, bem como gerirlos a curto prazo, ou seja, fazer face ou tirar partido de toda sorte de imprevistos ou de oportunidades, reagir às transformações do meio ambiente, levar em conta as lógicas de múltiplos parceiros. Nesse contexto, para impulsionar e controlar o desenvolvimento urbano, é preciso pôr em prática, instrumentos menos rígidos e mais eficazes. (Ascher, 1994: 91)

A polêmica gerada pelo tema é complexa. A pertinência da argumentação destes autores esbarra em algumas discussões relacionadas aos riscos da mudança do papel do Estado no que tange a regulamentação urbanística. Na opinião de Castells e Borja (1996: 154) por exemplo, a percepção de uma crise gerada pela exacerbação neoliberal e seu corolário social – ou seja, o desemprego, a desindustrialização, a supressão dos serviços sociais, a insegurança pública, etc. – foi a responsável por uma reação por parte dos governos locais e a proposição de uma série de projetos estratégicos em combinação com parcerias público-privadas na qual haveria este reposicionamento funcional do Estado. Partia-se da “aceitação” de uma realidade sem volta – a da globalização e neoliberalismo econômico – para o desenvolvimento de parcerias locais com governos “promotores” cujo objetivo seria a superação dos efeitos dilapidadores gerados pela internacionalização econômica generalizada. Para estes autores, testemunhava-se, no novo contexto macro-econômico mundial, uma competição (inter-cidades) desenfreada pela atração do capital externo (e manutenção do interno) a qual impelia a adoção de estratégias que a possibilitassem inserir-se no circuito comercial mundial. Neste sentido, considerando a formação de alianças entre o capital privado e as administrações públicas locais a “tábua de salvação” para as cidades capitalistas modernas, Castells e Borja acreditam que a nova função dos governos locais é promover uma imagem positiva externa das cidades não assumindo um papel de executor mas antes de promotor das condições que viabilizem a atuação de agentes públicos ou privados. Segundo eles,

...o governo local deve favorecer o acordo com outras administrações e a cooperação público-privada como meio para realizar tanto a promoção exterior citada como aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas demandas e a mudança de escala exigem. (Borja & Castells, 1996: 160)

No entanto, mesmo para esses autores que defendem um posicionamento menos controlador e mais mediador (ou promotor) do poder público local as parcerias puras e simples não garantem a inserção das cidades no circuito global nem a superação da crise social gerada pelo neoliberalismo econômico. Para eles a cooperação entre as esferas públicas e privadas devem se dar concomitantemente a promoção, pelo Estado, do “patriotismo cívico” e a participação da população no direcionamento das políticas públicas sociais.

De fato, para Souza (2002) - que talvez se mostre um pouco mais cético sobre as reais orientações das parcerias público-privadas - o surgimento da ideologia neoliberal e a simples vinculação das políticas públicas aos objetivos de crescimento econômico resultaram em um enfraquecimento do planejamento. Pelas palavras do próprio autor

...o enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando portanto, no curto e médios prazos, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. Em outras palavras, ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por “planejamento fraco”, o que combina bem com a era do pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo”.
(Souza, 2002: 31)

Ainda sobre a substituição do planejamento urbano tradicional por formas que para o autor são mais mercadofílicas de planejamento, Souza (*ibidem*) afirma que ela ocorre segundo três modalidades básicas: o planejamento subordinado às tendências do mercado, o planejamento de facilitação e o planejamento de administração privada. No primeiro caso, o planejamento seria marcado pelo distanciamento do Estado e visaria o funcionamento mais livre do mercados (financeiro, imobiliário, etc). No segundo, haveria uma participação maior do poder público – através de subsídios diversos, isenções fiscais, flexibilizações normativas, etc – no sentido de propiciar as condições necessárias à prosperidade dos negócios privados. Já no terceiro, a própria iniciativa privada ficaria responsável pela administração e planejamento dos espaços públicos das cidades.

A discussão acerca do tema é inesgotável. Por um lado, de fato, se observa que com as parcerias publico-privadas no espaço físico urbano se corre risco de uma maior

mercantilização das cidades, o que no caso brasileiro contribuiria ainda mais para a segregação espacial que marca a maioria das nossas grandes e médias cidades. Por outro lado, o próprio exemplo das cidades brasileiras comprovam que a legislação rígida não contribuiu para uma maior equidade social. Muito pelo contrário: o excesso de normatização empurrou parte significativa da população urbana para a informalidade ou, até mesmo, ilegalidade (Abramo, 2003).

Apresentadas as origens das parcerias público-privadas no planejamento urbano capitalista contemporâneo, debruçemo-nos sobre algumas experiências internacionais que serviram de inspiração para certas modalidades desenvolvidas no Brasil.

Antes porém um preâmbulo importante: como Maricato e Ferreira (2002: 224) nos advertem, apesar das influências estrangeiras e da disseminação do novo paradigma pós-modernista no planejamento urbano, a comparação com os modelos de parcerias público-privadas europeus ou norte-americanos devem ser feitas com cautela. Nos países centrais - e ao contrário do que acontece por aqui - esses instrumentos envolvem não só a dinamização de um mercado bem mais incluyente que o nosso como também a participação de uma população com tradição política e de participação social nos processos de decisão mais expressivas. Como os autores argumentam,

...a transposição dessas experiências para o caso brasileiro não é automática, pelo simples fato de que aqui grande parte das populações de nossas grandes cidades está fora do mercado. Políticas públicas que se associem à iniciativa privada visando uma dinamização do mercado como alavanca para a revitalização urbana fatalmente atingirão somente parte da sociedade.

(Maricato e Ferreira, 2002: 224)

Na verdade, nosso objetivo ao incluirmos este item não é a de realizarmos qualquer comparação, mas sim de contextualizarmos nossa discussão mais específica sobre as parcerias público-privadas no espaço físico-urbano, ou seja, as Operações Urbanas Consorciadas.

1.2. Experiências Internacionais de parcerias público-privadas no planejamento urbano

Foram várias as experiências de parcerias público-privadas para o planejamento urbano desenvolvidas no mundo até hoje. Elas dizem respeito a uma miríade de questões, variando desde o provimento de terrenos para habitação na Índia, Paquistão e África do Sul

(Payne, 1999) até projetos de reconversão urbana em Buenos Aires, Barcelona, Nova York, etc. Apesar de existirem muitos outros exemplos que guardam uma maior relação com a realidade social vivida no Brasil, citaremos aqui (e sem a pretensão de entrarmos em uma análise detalhada) alguns casos que ganharam maior repercussão no debate internacional e serviram para exemplificar a mudança no paradigma do planejamento urbano.

Em seu trabalho sobre as parcerias público-privadas para projetos urbanos, Silva (2000: s.p.) nos apresenta algumas experiências internacionais relevantes. Segundo a autora, certos governos locais na França, se deram conta de que tão importante quanto construir os centros urbanos era ter capacidade para geri-los. Neste sentido, tomar conta do que já existia, revitalizando as áreas subutilizadas e obtendo retornos financeiros com intervenções urbanísticas passou a ser uma boa estratégia de desenvolvimento.

Neste país, que possui sociedades de economia mista (SEM) de órgãos públicos com sociedades comerciais, dotadas de poderes legalmente reconhecidos e ainda amparadas pela Caixa de Depósitos e Consignações (CDC), as parcerias têm extrema importância como instrumentos de intervenção urbana. Um dos instrumentos para a viabilização destas parcerias são as ZAC (*Zone d'Aménagement Concerté*) que se definem como zonas de desenvolvimento consorciado. Elas podem ser de origem tanto pública - detendo o direito de desapropriar para construir - quanto privada - na qual os empreendedores possuem a responsabilidade de desenvolver o programa urbanístico (sem o direito de desapropriação), arcando também com os possíveis riscos financeiros (Silva, *ibidem*).

Instituídas pela *Loi d'Orientation Foncière* (Lei de Orientação Fundiária), em 30 de dezembro de 1967, as ZACs tem como principal objetivo, facilitar o diálogo entre as agências públicas e os empreendedores privados conservadores no que diz respeito às zonas de desenvolvimento urbano. Utilizadas desde 1970, as ZACs são áreas dentro das quais o poder público intervém visando o provimento, de forma coordenada, de equipamentos (água potável, coleta de lixo, estradas, escolas, habitações, etc) para os terrenos públicos ou privados, para posteriormente vendê-los (ou cedê-los) à iniciativa privada ou a órgãos públicos. O projeto de urbanismo das ZACs, estabelecido sobre um cronograma preciso de construção e de provimento de equipamentos públicos foi desenvolvido no âmbito do planejamento local, a fim de melhor se integrar ao meio ambiente urbano (*code français de l'urbanisme. art. L. 311-1*).

Em se tratando dos Estados Unidos da América, país com forte tradição em parcerias público-privadas, vários instrumentos foram utilizados no estabelecimento de cooperações entre o poder público e a iniciativa privada para o planejamento urbano de suas cidades. Um

dos exemplos mais expressivos são as *Enterprise Zones*, que constituem zonas geográficas delimitadas para as quais se desenvolveram programas de revitalização econômica. Nesta modalidade de parceria os governos locais estimulam - através de vantagens fiscais e incentivos aos negócios - o crescimento econômico e o investimento privado em áreas necessitadas do centro urbano (Silva, 2000: s.p.).

Outro tipo de parceria desenvolvida nos EUA e que conta com a participação de empreendedores privados no planejamento das cidades são as agências mistas de desenvolvimento urbano. Estes grupos, formados por empresários sob controle administrativo Estatal, buscam a identificação das áreas degradadas da cidade e sua revitalização através da elaboração de estudos de viabilidade econômica e estratégias para atração de investimentos. De forma semelhante, os *Business Improvement Districts* (BID), que dizem respeito à recuperação de bairros, praças e ruas de interesse do setor privado, também são apontados por Silva (*ibidem*), como uma modalidade importante de parceria público-privada na qual empresários e moradores definem uma série de melhorias urbanas a serem efetuadas em contrapartida ao pagamento de taxa extra municipal.

Em se tratando da Grã-Bretanha, medidas foram tomadas no governo de Margareth Thatcher para levar a cabo planos de reabilitação para as decadentes zonas urbanas industriais. Semelhantes às diversas agências de desenvolvimento criadas nos Estados Unidos, as *Urban Developments Corporations*, criadas pelo governo britânico, também tinham por objetivo o financiamento de intervenções urbanísticas pontuais e baseavam-se nos mesmos princípios empresariais. Um dos exemplos mais emblemáticos, apesar de seus resultados desastrosos, foi o da renovação das *Docklands* londrinas¹⁶. Criadas em 1981, a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) passou a controlar uma área de 13 km de extensão ao longo do Rio Tâmisa com o objetivo de torná-la, através de pesados investimentos, num centro mundial de operações financeiras. Manipulada pela reestruturação econômica mundial, a LDDC acabou gerando uma solução comercial equivocada já que o aumento regular dos preços fundiários na área revitalizada deu início a um processo de gentrificação¹⁷, aumento da população sem-teto e intensificação do racismo na região (Del Rio, 2001: s.p.).

¹⁶ Para maiores informações ver: Somekh & Campos (2005) e Del Rio (2001)

¹⁷ Nos referimos à Gentrificação como um processo no qual áreas degradadas e/ou subutilizadas da cidade sofrem uma renovação físico-espacial e ganham em valobiliário aumentando o fluxo de moradores de maior renda e a substituição os antigos moradores de baixa renda.



Foto 1: London Docklands – Canary Wharf

Já em relação à América latina, em 1989, a *Corporación Antigo Puerto Madero S.A* na Argentina ficou encarregada pelo projeto de renovação do *Puerto Madero*. Segundo Somekh e Campos (2005: s.p.), o escopo da operação de renovação do *Puerto Madero* previa a transformação da antiga zona portuária do *Mar Del Plata*, em Buenos Aires, em um centro de negócios, habitação e lazer equipado com escritórios, bares e restaurantes de alto padrão. Segundo os autores, os terrenos vagos da porção leste do porto foram divididos em lotes e vendidos a empreendedores. O resultado final, segundo eles, foi a criação de um espaço de alta qualidade que, embora pudesse ser utilizada por toda a população, tinha sua “*fruição integral limitada aos grupos dominantes*” (Somekh e Campos, 2005 s.p.)



Foto 2: Reversão do Puerto Madero

Independentemente de seus resultados, diversas outras experiências internacionais poderiam ainda ser incluídas nesta listas. A maioria dos países capitalistas (e mesmo “comunistas” como a China), utiliza-se de parcerias público-privadas na reabilitação (nem sempre bem sucedida) de seus centros decadentes (Savelli, 2003). Alemanha, Espanha, Portugal, Canadá e muitos outros países, cada qual sua especificidade, desenvolveram mecanismo com o objetivo de aumentar a participação do capital privado na execução de projetos urbanos. Vejamos pois, nos próximos capítulos – e ainda com o cuidado de não se fazer transposições diretas dos exemplos averiguados nos países de economia central – como este novo ideal da participação privada no planejamento urbano se concretizou em duas das principais cidades brasileiras.

CAPÍTULO 2: PRECEDENTES DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: LEI DO DESFAVELAMENTO E OPERAÇÕES INTERLIGADAS

Assim como na maioria dos países capitalistas, testemunhou-se no Brasil - a partir da década de 80 - um movimento crítico que buscava soluções alternativas que superassem a inadequação dos modelos de planejamento urbano predominantes e que proporcionassem uma maior eficiência do controle do solo urbano por parte do poder público. Neste contexto, alguns dos instrumentos desenvolvidos basearam-se tanto na recuperação de parcela da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos em infra-estrutura urbanas quanto na flexibilização de parâmetros urbanísticos em troca de contrapartidas financeiras.

A fim de compreendermos a evolução e funcionamento das parcerias público-privadas no meio urbano brasileiro, detenhamo-nos inicialmente na experiência das Operações Interligadas. Elas foram consideradas o primeiro caso de parcerias público-privadas a ser oficialmente adotado no planejamento urbano da cidade, servido como inspiração para o desenvolvimento daquelas que são atualmente o modelo mais emblemático de parceria-privada no planejamento urbano: as Operações Urbanas Consorciadas.

2.1. A Lei do Desfavelamento na Prefeitura de São Paulo: Jânio Quadros – 1985-1988

Apesar de ter havido outros tipos de parceria público-privada no Brasil, uma que merece destaque e que foi, de certa forma, precursora de alguns dos instrumentos encontrados no Estatuto da Cidade, é a Operação Interligada¹⁸. Este tipo de instrumento, levado mais adiante nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, surgiu como uma alternativa tanto à escassez de recursos públicos direcionados a programas habitacionais, quanto à rigidez normativa não mais desejada sob diversos aspectos, particularmente do ponto de vista mercadológico.

Como foi visto no capítulo 1, a série de desregulamentações iniciadas nos países de economia central durante a década de 70 também foram observadas nos países periféricos. Se nos países desenvolvidos, onde Estado de Bem Estar Social havia sido implementado de forma mais plena, houve a preocupação do Estado em diminuir seu déficit fiscal, nos países em desenvolvimento, a resistência em manter seus programas sociais foi ainda menor.

¹⁸ Em 1998 as Operações Interligadas foram suspensas por terem sido Consideradas Inconstitucionais. Segundo Fix (2000: 24) o motivo pela suspensão foi a possibilidade que as Operações Interligadas criavam de uma comissão ligada ao poder executivo, deliberar sobre o zoneamento.

No caso brasileiro, a crise econômica e a onda de desemprego causada pela recessão econômica mundial vivida nos anos 80, tiveram graves repercussões no funcionamento do programa nacional de habitação. Como Bonduki (2000) esclarece, o Banco Nacional de Habitação, que tinha como principal fonte de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) começou a ter dificuldade no financiamento das unidades habitacionais.

Um dos motivos desta dificuldade, foi o alto grau de inadimplência observado na quitação das unidades construídas através do BNH, o que solapou as bases daquele que era tido como o principal sistema de financiamento para a habitação. A partir de então, o acesso ao financiamento habitacional, que já era de restrito acesso à população de mais baixa renda, ficou ainda mais limitado, resultando no aumento expressivo de assentamentos irregulares e favelas nos centros urbanos.

Este fato, aliado a descentralização política promovida pela constituição de 88, que de certa forma transferiu a responsabilidade do provimento habitacional aos governos municipais, levou, segundo Bonduki (2000: 55) a procura de “*novas fontes de recursos destinados ao financiamento da habitação no país*”. A intenção foi instituir métodos de financiamento independentes do sistema financeiro de habitação (SFH), que se mostrava incapaz de promover, de modo mais abrangente para as populações pobres, a aquisição de habitações, mesmo antes da falência do Banco Nacional de Habitação.

Como exemplo da necessidade da busca de alternativas dos municípios para o financiamento da produção habitacional de baixa-renda, o autor afirma que, apesar do Estado de São Paulo ter proposto o aumento em 1% no ICMS para reverter este percentual na construção de unidades populares, o município continuou a procura de soluções que pudessem extrair do próprio processo imobiliário os recursos necessários para o financiamento das unidades habitacionais.

Uma solução encontrada, batizada como “Lei do Desfavelamento”¹⁹ – e depois renomeada para Operação Interligada – foi alvo de diversas críticas sendo considerada por muitos um instrumento com intenções segregacionista²⁰. O instrumento objetivava a remoção das favelas dos terrenos privados, sobretudo quando estas se localizavam nas regiões mais valorizadas pelo mercado imobiliário. Como Wilderode (1997: 44) afirma, Jânio Quadros determinou em seu primeiro memorando enviado ao Secretário de Planejamento: “(...) *providências imediatas para estudar projeto que favoreça construções em determinadas*

¹⁹ O nome “Lei do Desfavelamento” foi usado durante a gestão de Jânio Quadros (1985-1988) na prefeitura de São Paulo sendo renomeada para Operação Interligada a partir do governo de Luíza Erundina (1989-1992).

²⁰ Entre eles Wilderode (1997), Fix (2001), Bonduki (2000).

áreas desde que o proprietário ofereça residências operárias aos ocupantes dessas mesmas áreas”.

Essa Lei (Lei do Desfavelamento) tinha quatro objetivos complementares que atendiam tanto aos interesses dos proprietários de terra e investidores privados quanto ao problema da falta de recursos públicos para o provimento habitacional.

O primeiro, anunciado oficialmente como propósito do instrumento, dizia respeito à obtenção de recursos extra-orçamentais para a construção de habitação de interesse social. Através dele procurava-se aumentar a oferta habitacional de forma não onerosa aos cofres públicos. (Fix, 2001: 74)

O segundo, especialmente interessante aos donos de terras, relacionava-se à recuperação da área ocupada por assentamentos clandestinos, devolvendo aos proprietários a possibilidade de construir ou desenvolver atividades lucrativas em seus terrenos (Fix, *ibidem*).

O terceiro, de especial interesse dos empreendedores imobiliários, resumia-se na eliminação de aglomerados informais das áreas mais privilegiadas da cidade. Embora não pudesse ser reconhecida publicamente, esta intencionalidade estava perfeitamente alinhada com os anseios das construtoras e incorporadoras visto que a proximidade a favelas ou outros assentamentos informais constituíam fator de desvalorização imobiliária (Bonduki, 2000 : 57).

O quarto e último objetivo, que também vinha a atender os objetivos mercantilistas dos empreendedores privados (contando, de certa, forma com o apoio de diversos teóricos da academia) tratava da possibilidade de se proceder “alterações pontuais nas restrições à ocupação do solo e nos coeficientes de aproveitamento sem tornar necessárias mudanças gerais no zoneamento” (Bonduki, *ibidem*)

A discussão desenvolvida acerca do caráter segregacionista do instrumento baseava-se na limitação imposta à aplicação das contrapartidas²¹. Os setores que questionavam a “Lei do Desfavelamento” alegavam que as Operações Interligadas constituíam um mecanismo de remoção com intuítos segregadores - ao obrigar, pelo menos em São Paulo, a aplicação dos recursos na construção de unidades habitacionais fora dos terrenos que ocupavam anteriormente. Os defensores desta Lei acreditavam que o instrumento apenas retornava “aos verdadeiros donos” aquilo que lhes era de direito.

Seja como for, a operacionalização do instrumento e a forma como eram calculadas suas contrapartidas dizem muito sobre as possibilidades de alcances sociais.

²¹ No próximo item deste capítulo explicitamos algumas questões relacionadas às contrapartidas.

Sobre isto é necessário dizer que a Lei do Desfavelamento funcionava da seguinte forma: em contrapartida a derrogação da Lei do Zoneamento, os empreendedores imobiliários eram obrigados a devolver à municipalidade, em forma de habitações de interesse social, parte de seu sobre-lucro. Segundo Wilderode (1997: 44), através dos recursos obtidos com aplicação da Lei do Desfavelamento, a prefeitura de São Paulo possibilitou, em oito anos, (1988-1996) a construção de 7.413 habitações de interesse social ou a relocação de 37 mil pessoas moradoras das favelas paulistanas.

Conforme Wilderode (1997: 44) afirma, além de não ter tido um resultado muito expressivo na oferta habitacional, a forma como as unidades foram entregues incitou discussões sobre a benevolência do Estado com os investidores privados. Isso porque, ao contrário da sua formulação original, na qual se exigia que os próprios empreendedores construíssem as unidades residenciais, ficando a aprovação de seus empreendimentos condicionados ao “habite-se” das próprias habitações populares, o provimento das moradias passou a ser delegado ao poder público. De fato, como a vinculação entre a licença dos empreendimentos e a construção das unidades populares colocava em risco a viabilidade dos negócios imobiliários, o então prefeito de São Paulo Jânio Quadros autorizou a terceirização do FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal – para a edificação das unidades.

Como Bonduki afirmou,

...como se sabe, a implementação de conjuntos habitacionais pela iniciativa privada na Região Metropolitana de São Paulo sofre imensas restrições em função de uma rigorosa legislação municipal e estadual, contraproducente do ponto de vista social, além da dificuldade de obtenção de terrenos adequados. Assim, os empresários interessados em solicitar alterações de zoneamento receavam não conseguir viabilizar no prazo e a custos vantajosos as casas determinadas aos favelados, comprometendo seu próprio empreendimento (Bonduki, 1996: 60).

Segundo este autor, (1996: 57), apesar de apresentar potencialidade de gerar recursos para financiar a produção habitacional a partir do próprio processo imobiliário, a Lei do Desfavelamento teve sua aprovação na câmara municipal de São Paulo por métodos não muito democráticos e em troca de cargos municipais no Governo de Jânio Quadros (1985-1988). Sua aprovação, feita por decurso de prazo, atendia claramente aos interesses dos

empreendedores privados já que buscava não somente a derrogação pontual da rígida legislação do zoneamento, como também a remoção de assentamentos informais de terrenos privados.

Alguns autores²², que analisaram este instrumento urbanístico da gestão de Jânio Quadros, argumentam que o discurso de que o novo mecanismo era necessário para a obtenção de recursos a serem aplicados na construção de habitações sociais serviu perfeitamente para disfarçar as reais intenções mercadológicas, acalmando os ânimos daqueles que protestavam contra as remoções e exigiam uma atitude mais democrática por parte da prefeitura. Ao mesmo tempo em que permitiam uma valorização dos terrenos privados, a Lei do Desfavelamento representava uma nova fonte de recursos para as prefeituras, não onerando o orçamento municipal que já se encontrava comprometido com outras obras públicas.

Esta função de ser gerador de recursos para a habitação social acabou por justificar o desrespeito à legislação urbana existente. As alterações da lei do zoneamento, não estando baseadas em uma política urbana mais abrangente, corriam o risco de ameaçar os interesses públicos, causando efeitos danosos à infra-estrutura da cidade e ao meio ambiente urbano como um todo. Segundo Fix (2001: 76) a Lei do Desfavelamento (ou Operação Interligada) foi criticada por alguns urbanistas (como Cândido Malta, por exemplo) justamente pelo fato das intervenções realizadas em seu âmbito serem pontuais e casuísticas, o que propiciava o descontrole sobre a capacidade de suporte de infra-estrutura na cidade. De forma semelhante, segundo o Grupo de Trabalho Operações Interligadas²³ (1997: 66), “*visto como resposta aos grandes empreendimentos imobiliários urbanos, a Operação Interligada funciona como um instrumento para sua viabilização (dos empreendimentos imobiliários), não tendo como captar os efeitos desses empreendimentos no local e muito menos na estrutura urbana*”.

Além disso, como Bonduki (1996: 59) afirma em seu estudo sobre as operações interligadas em São Paulo, a própria definição das áreas sujeitas à aplicação do mecanismo era imprecisa. Apesar de originalmente a Lei do Desfavelamento estar restrita a terrenos ocupados por favelas, sua ambígua redação possibilitou sua utilização em outros locais livres dos assentamentos informais, representando alterações irrestritas ao zoneamento.

²² Entre eles Bonduki (2000) e Wilderode (1996)

²³ O grupo de Trabalho Operações Interligadas era um grupo pesquisadores do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ) que desenvolviam pesquisas sobre os impactos resultantes da aplicação do instrumento Operações Interligadas no município do Rio de Janeiro.

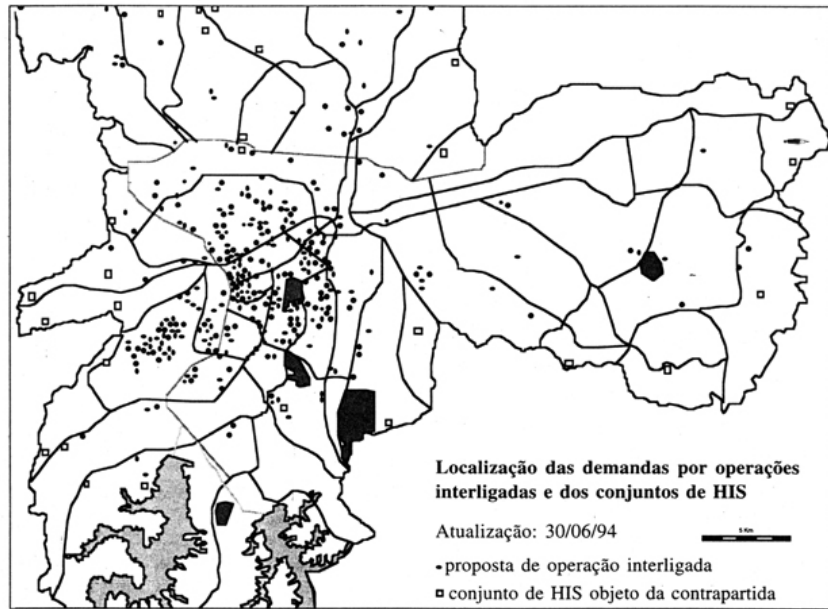
2.2. As Operações Interligadas²⁴: São Paulo e Rio de Janeiro

Durante a gestão de Luíza Erundina (1989-1992), grande esforço foi feito na tentativa de se modificar a Lei do Desfavelamento desenvolvido no governo anterior. O Partido dos Trabalhadores e associações de moradores de favelas contestavam os princípios orientadores da Lei, que pregava a remoção das favelas, ao invés de sua urbanização. De forma semelhante, muitas outras entidades da sociedade civil se mobilizaram em defesa do respeito à Lei do Zoneamento que, através da Lei do Desfavelamento, vinha sendo regularmente burlada sem a autorização da Câmara Municipal.

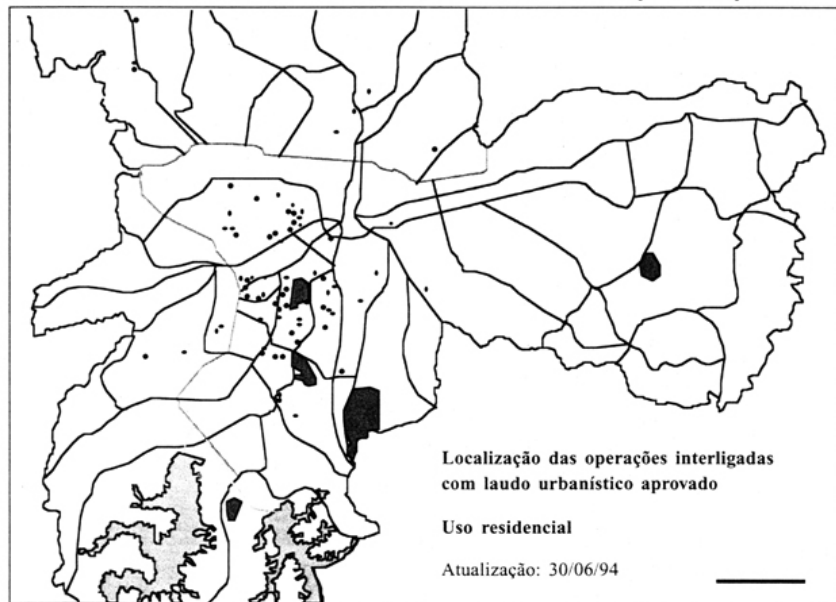
Embora uma considerável porção do Partido dos Trabalhadores defendesse a extinção das operações interligadas por julgar que estas continham princípios antiéticos, a escassez dos recursos aplicáveis em habitação social fez com que houvesse a proposição de um outro instrumento que fosse eficaz, mas que eliminasse as imperfeições da antiga lei. Dessa forma, visando atender de modo mais abrangente as demandas sociais e preservar o meio ambiente urbano, medidas foram tomadas para se retirar o caráter segregador da lei, buscar melhores contrapartidas para o município e garantir o cumprimento do zoneamento. Entretanto, as novas proposições não foram aceitas na Câmara Municipal e a Lei 10.209 permaneceu inalterada, podendo ser utilizada para a revogação da Lei do Zoneamento de forma irrestrita (Bonduki, 1996: 64).

Em relação à localização das áreas onde foram aplicadas as Operações Interligadas, as regiões nobres da cidade, onde havia maior valorização pelo mercado imobiliário, foram as mais procuradas para a utilização das operações interligadas, embora algumas áreas ainda não consolidadas também apresentassem solicitação para o relaxamento do zoneamento. Da mesma forma, mas de maneira diametralmente oposta, localizavam-se as novas habitações populares construídas com os recursos obtidos através dessas operações. Na maioria absoluta dos casos, os novos assentamentos populares situaram-se em zonas periféricas da cidade. (Wilderode, 1997: 47).

²⁴ Segundo Nabil Bonduki (2000: 56) a Lei do Desfavelamento foi renomeada para Operações Interligadas durante a gestão de Luíza Erundina em São Paulo.



Mapa 1.1: Município de São Paulo



Mapa 1.1: Município de São Paulo

Mapa 1 e 2 : Localização das Operações Interligadas em São Paulo

Apesar disso, muitos argumentos se juntaram a favor da utilização desse instrumento, tais como a possibilidade da captura da mais-valia, a urgência na flexibilização das legislações urbanas, a necessidade da criação de mecanismos redistributivos mais eficientes e a ilegitimidade da legislação existente. Seu questionamento, por outro lado, referia-se basicamente a inversão de seus princípios éticos o qual se baseava no conceito de equidade na aplicação da lei. Assim como Silva (2005: 36), o Grupo de Trabalho Operações Interligadas (1997: 59) alega que esse instrumento instituiu duas classes de cidadãos: aqueles que pagavam

para usar mais intensamente o seu direito de propriedade e aqueles que, por não poderem pagar, deviam se submeter às determinações da lei. A despeito do alavancamento de recursos para o provimento habitacional, as operações interligadas constituíam um rompimento perigoso dos princípios básicos do Estado de Direito, instituindo um regime de desigualdade Jurídico legal” (Cardoso *et al.* 1997:59).

Zona	Demandas		Aprovação urbanística		Não aprovação		Em análise	
Z1	9	3%	2	1%	2	2%	5	6%
Z2	138	41%	74	52%	50	48%	14	16%
Z3	17	5%	9	6%	6	6%	2	2%
Z4	3	1%	1	1%			2	2%
Z5	13	4%	1	1%	5	5%	7	8%
Z6	10	3%	6	4%	1	1%	3	3%
Z7								
Z8	27	8%	2	1%	3	3%	22	26%
Z8-100	8	2%	3	2%	3	3%	2	2%
Z8-CR	53	16%	25	17%	15	14%	13	15%
Z9	6	2%	4	3%	2	2%		
Z10	1	0%			1	1%		
Z11	1	0%			1	1%		
Z12								
Z13	19	6%	13	9%	5	5%	1	1%
Z14	1	0%					1	1%
Z15								
Z16								
Z17	4	1%	2	1%	1	1%	1	1%
Z18	10	3%	1	1%	8	8%	1	1%
Z19								
Indefinido	13	4%			1	1%	12	14%
Total	333	100%	143	100%	104	100%	86	100%

Tabela 1: Número de propostas de Operações Interligadas Segundo a zona de uso e etapas de deliberação

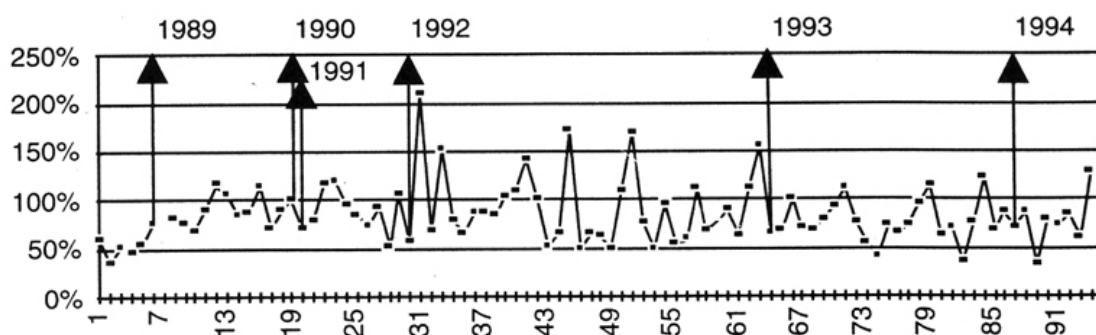


Gráfico 1: Operações Interligadas: contrapartidas financeiras em relação ao benefício avaliado (ordem cronológica das aprovações)

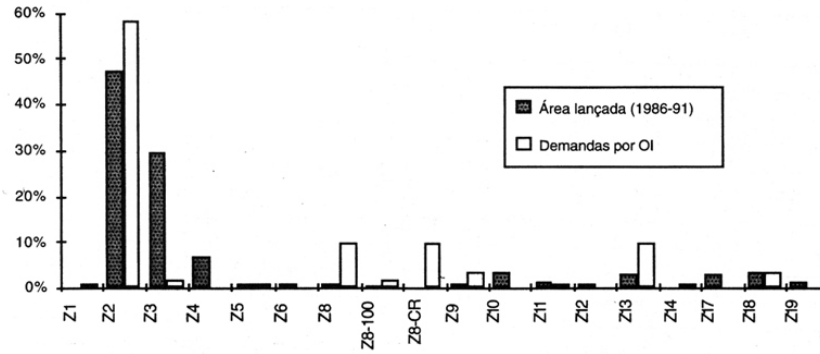


Gráfico 2: Uso Residencial: área lançada e demandas por Operações Interligadas no Município de São Paul segundo zona de uso.

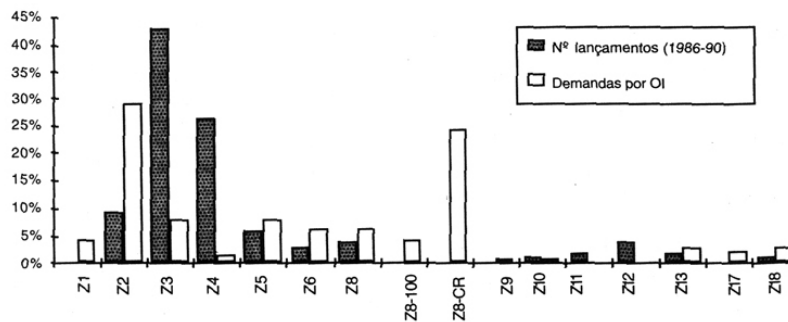
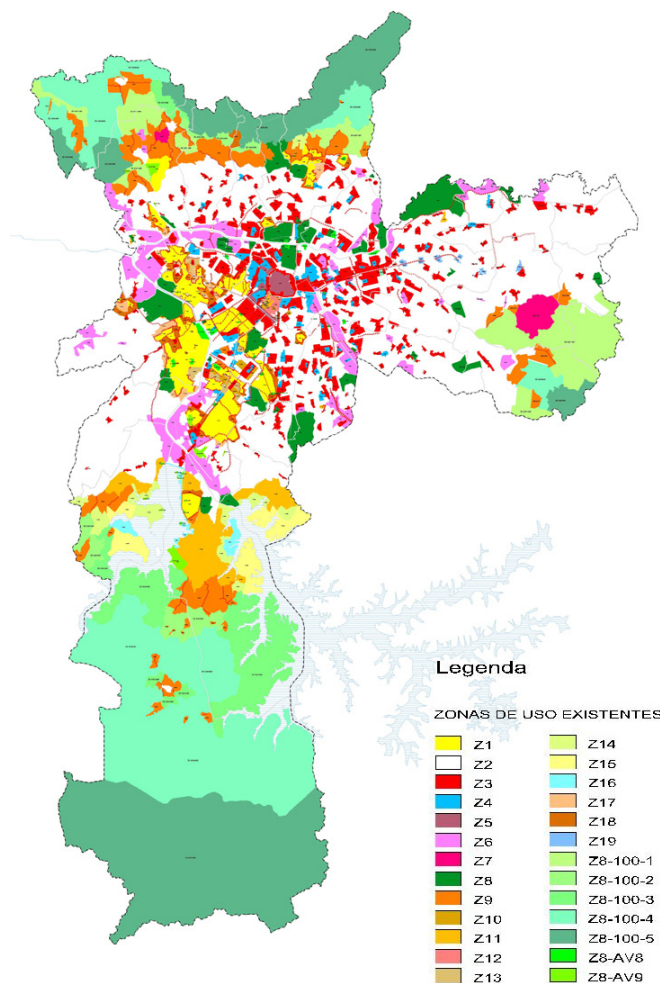


Gráfico 3: Usos de serviços e comércio: número de lançamentos e demandas por Operações Interligadas no Município de São Paulo segundo zona de uso

Operações Interligadas				
Gestão	No. de propostas	Contrapartidas Milhões de US\$	Área adicional Milhares de m ²	US\$ / m ²
Jânio Quadros 1985 – 1989	5	5,4	117,5	46
Luiza Erundina 1989 – 1993	49	26,5	188,9	140
Paulo Maluf 1993 - 1997	61	26,4	160,2	165
Total	115	58,3	466,6	125

Tabela 2: Operações Interligadas em São Paulo



Mapa 3: Zoneamento do Município de São Paulo segundo seu Plano Diretor Estratégico 2002

ZONAS DE USO

- Z1 - Zona de uso estritamente residencial de densidade demográfica baixa;
- Z2 - Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa;
- Z3 - Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média;
- Z4 - Zona de uso misto, de densidade demográfica média - alta;
- Z5 - Zona de uso misto, de densidade demográfica alta;
- Z6 - Zona de uso predominantemente industrial;
- Z8 - Zona de usos especiais;
- Z9 - Zona de uso predominantemente residencial;
- Z10 - Zona de uso predominantemente residencial de alta densidade;
- Z11 - Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa;
- Z12 - Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média;
- Z13 - Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica média;
- Z14 - Zona de uso predominantemente residencial, de densidade demográfica baixa;
- Z17 - Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa;
- Z18 - Zona de uso predominantemente residencial de densidade demográfica baixa;
- Z19 - Zona de uso misto com predominância de comércio e serviços;

De fato, não apenas essa questão mais também o próprio fundamento de se obter recursos a partir da valorização imobiliária se mostrava controversa segundo alguns autores. Na opinião do Grupo de Trabalho Operações Interligadas (1997: 60), por exemplo, a idéia de que as operações interligadas propiciavam a captura do sobrelucro imobiliário, possibilitado pela derrogação dos parâmetros urbanísticos, era falaciosa, levando-se em consideração que a própria operação - possibilitando a burla pontual da legislação - é que promovia a valorização de certos imóveis. Conforme os autores,

...as Operações Interligadas certamente não são (eram) a melhor maneira de promover uma reapropriação pública das valorizações urbanas. Em primeiro lugar, porque o instrumento tem o caráter dúbio de promover uma valorização justamente com o fato de recuperá-lá parcialmente. Nesse sentido, as Operações Interligadas atuam (atuavam) como promotoras do mercado, ao gerar condições especiais, que são relacionadas a cada terreno particular. Nesse processo, a Operação Interligada acaba por promover aquilo que deveria capturar – a valorização.

(Grupo de Trabalho Operações Interligadas, 1997:60)

Esta afirmação coincide com a opinião de Silva (2005: 26) de que, embora estes instrumentos - como as operações interligadas, operação urbana consorciada, transferência do direito de construir, etc - tenham sido “*pensados para dar agilidade aos municípios no atendimento das demandas locais, e para o cumprimento da função social da cidade ...*” o contexto de crise política, fiscal e econômica por que passam os nossos municípios, acabou por atribuir valor às normas e transações urbanísticas, fazendo com que os instrumentos se transformassem em uma “*forte moeda de troca de índices*” urbanísticos.

De qualquer maneira, assim como em São Paulo que foi pioneira na implantação desse mecanismo, as operações interligadas foram incluídas nos planos diretores de outras cidades brasileiras.

No Rio de Janeiro, por exemplo, sua função principal também era a recuperação da valorização imobiliária provinda do investimento público em infra-estrutura. Contudo, ao contrário do exemplo paulista, a utilização das contrapartidas não estava restrita a investimentos em habitação popular ou em projetos sociais, podendo ser elas utilizadas até mesmo na melhoria da infra-estrutura da área onde a operação se deu. Como instituiu o Plano Diretor do Rio de Janeiro, em seu artigo 29:

Art. 29 – Para efeito de utilização das operações interligadas serão estabelecidas as contrapartidas dos interessados, calculadas proporcionalmente à valorização acrescida ao empreendimento projetado, pela alteração de parâmetros urbanísticos, sob a forma de:

I – recursos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;

II – obras de infra-estrutura urbana;

III – terrenos e habitações destinados à população de baixa renda;

IV – recuperação do meio ambiente ou do patrimônio cultural.

Embora tivesse a mesma denominação, o instrumento apresentava especificidades em cada município, servindo a um propósito um pouco mais redistributivo no caso paulistano²⁵, ainda que de certa forma acentuasse a segregação sócio-espacial, do que no exemplo carioca.



Mapa 4: Demanda por Operações Interligadas no Rio de Janeiro: concentração na Barra da Tijuca



Mapa 5: Operações Interligadas com relatório aprovado: concentração na Barra da Tijuca

²⁵ Apesar da discussão sobre o caráter remocionista das Operações Interligadas em São Paulo, podia-se argumentar que ele apresentava uma intenção redistributiva já que restringia a utilização dos recursos na construção de habitações de interesse social. Já no caso do Rio de Janeiro, esta obrigação não existia, podendo ser utilizado em várias intervenções nem sempre de caráter social.

Foto 3: Condomínio Golden Green



Foto 4: Condomínio Saint Tropez



Foto 5: Condomínio Ocean Front



Fotos 3, 4, 5: Exemplos de condomínios de alto padrão construídos na Barra da Tijuca através das Operações Interligadas



Foto 6, 7, 8: Exemplos de edifícios comerciais de alto padrão construídos na Zona Sul do Rio de Janeiro através das Operações Interligadas

Quanto ao processo de análise das propostas das Operações Interligadas, apesar do Plano Diretor do Rio de Janeiro ter destacado a necessidade de aprovação das operações interligadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), o que garantiria a participação popular e sua transparência, a Lei Municipal n.º. 2.128/94, que regulamentou o mecanismo no Rio de Janeiro, acabou por suprimir o papel dos conselhos na deliberação sobre as operações. Como o Grupo de Trabalho Operações Interligadas nos esclarece, das 48 propostas de Operação Interligada no Rio de Janeiro, 34 não apresentavam informações suficientes para a apreciação pelo COMPUR, levando a concluir que o acompanhamento do conselho “*foi transformado em um mecanismo meramente burocrático*” (Grupo de Trabalho Operações Interligadas, 1997: 67).

Isto sustenta a argumentação de Souza (2002) de que este instrumento, que já se mostrava arbitrário por permitir o desrespeito às normas urbanas, se tornou ainda mais antidemocrático ao ser autorizado exclusivamente pelo poder executivo através de decreto²⁶.

No Rio de Janeiro, as contrapartidas, que conforme afirma o Grupo de Trabalho Operação Interligadas (1997: 58), deveriam ser direcionadas também para melhorias habitacionais para as camadas mais pobres - como à construção de habitação popular, cessão de terrenos para implantação de núcleos habitacionais ou de equipamentos urbanos -, acabou sendo desvirtuado por projeto de lei enviados posteriormente à Câmara Municipal. Este projeto de lei modificava o destino dos recursos obtidos pelas contrapartidas, podendo ser utilizadas em outras áreas que não aquelas de especial interesse social (como em obras viárias e renovações urbanas nos centros comerciais).

Outra argumentação desses autores (1997: 65) é que, além disso, a lei que regulamentava as operações interligadas autorizava a efetuação da contrapartida em forma de infra-estrutura urbana, construção ou reforma de prédios públicos municipais, preservação e recuperação do meio ambiente ou patrimônio cultural. Isto permitiu que os empreendedores optassem pela alternativa que melhor atendia seus interesses. Ou seja, ao invés das contrapartidas representarem a captura da valorização imobiliária obtida pelo relaxamento dos parâmetros urbanísticos para serem utilizadas em favor da coletividade, elas eram muitas vezes utilizadas em empreendimentos que viriam beneficiar direta ou indiretamente o próprio empreendedor. Isto ocorria, mesmo que o art. 8, da lei 2.218 estabelecesse que não seriam “*...consideradas na contrapartida as melhorias na infra-estrutura urbana necessárias ao funcionamento do empreendimento...*”.

²⁶ com exceção as propostas onde houvesse aumento no índice de aproveitamento do terreno que seriam objeto de lei.

Assim, apesar de ter proporcionado, em alguns casos, condições ambientais mais adequadas às populações moradoras de favelas, as operações interligadas propiciaram a exclusão espacial ao invés de combatê-la. Milhares de famílias transferidas para assentamentos populares distantes dos centros urbanos - melhor servidos pelo sistema público de transportes - acabaram retornando e se fixando em outras favelas mais próximas ao mercado de trabalho; o que acarretou um desperdício tanto dos investimentos públicos quanto do próprio morador que se viu obrigado a investir novamente em sua moradia a fim de ficar mais próximo às oportunidades de trabalho.

2.3. As Contrapartidas

De uma forma geral, pode-se dizer que todo o processo das Operações Interligadas em São Paulo resumia-se a três etapas básicas que eram realizadas de forma subjetiva e não muito democrática pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU) (Wilderode, 1997: 46). Esta comissão, formada majoritariamente por membros do poder executivo municipal, era responsável tanto pela aprovação dos terrenos onde a legislação urbana seria relaxada quanto pela avaliação da valorização do terreno e o cálculo das contrapartidas. Enquanto em um primeiro instante a contrapartida era transformada em um determinado número de unidades residenciais, em um segundo momento, esta quantia era transferida diretamente o FUNAPS que então se responsabilizava pela edificação das moradias.

Quanto às contrapartidas, elas eram calculadas segundo a estimativa da valorização sofrida pelo empreendimento após o relaxamento da legislação.

Para as Operações Interligadas no Rio de Janeiro, a lei 2.2128 estabelecia:

§ 1º - Na valorização a que se refere este artigo, incluem-se, isolados ou combinados:

I - a expectativa da valorização econômica do empreendimento, quando não se puder aferir de imediato os resultados de sua implementação;

II - o valor de uso ou fruição que o empreendimento proporcione a seus responsáveis ou a seus usuários.

§ 2º - Os elementos referidos nos incisos I e II serão fixados, antes da conclusão da operação interligada, por especialistas designados pelo Prefeito dentre técnicos do Poder Executivo, ou por empresa contratada para este fim,

correndo os respectivos ônus, nesta última hipótese, por conta dos postulantes da operação interligada.

Tanto no Rio como em São Paulo, fazia-se uma estimativa do sobre-lucro alcançado e se estabelecia uma porcentagem a ser paga pelo investidor privado aos cofres públicos. Na realidade, uma das grandes questões das Operações Interligadas era justamente o método utilizado para calcular essas contrapartidas uma vez que o cálculo do sobre-lucro mostra-se extremamente subjetivo variando em cada caso. No caso de São Paulo, por exemplo, as avaliações eram feitas por empresas de engenharia e avaliações cadastradas na secretaria de Planejamento, utilizando-se um dos seguintes critério de valoração do sobre-lucro:

- 1. o critério da valorização do terreno decorrente das alterações urbanísticas*
- 2. o critério do terreno virtual, baseado no valor de mercado do terreno e no seu potencial construtivo*
- 3. o critério do empreendimento global, que considera os custos da construção e a rentabilidade esperada para a operação*

(Wilderode, 1997: 46)

No primeiro caso, levava-se em consideração o valor corrente do terreno no mercado imobiliário e fazia-se uma estimativa abstrata do seu valor final após as alterações/melhoramentos urbanísticos (comparando-o com terrenos vizinhos situados em zonas de uso, coeficiente construtivo, e facilidades urbanísticas semelhantes). Já no segundo caso, presumia-se que o investidor tivesse interesse em adquirir um segundo terreno adjunto (caso esse existisse), para que pudesse construir o restante necessário do seu empreendimento. O último critério, referente ao empreendimento global, levava em consideração o sobre-lucro do empreendimento em si, após o relaxamento dos parâmetros urbanísticos, tentando-se desvincular o valor do terreno com o da contrapartida.

Segundo Wilderode (1997:46), embora a contrapartida final devesse refletir uma média entre os três critérios descritos, notou-se no âmbito da prefeitura que os valores obtidos por cada um deles era bastante discrepante e conseqüentemente inviáveis de serem utilizados conjuntamente. Como o autor afirma, apesar do terceiro critério ser o mais interessante às finanças públicas, ele sempre resultava em contrapropostas muito superiores às atingidas através dos outros dois métodos sendo rapidamente posta em desuso.

Da mesma forma, o critério do “solo criado”, que levava em consideração o acréscimo na metragem quadrada construída, passou a ser utilizado apenas parcialmente para o cálculo da contrapartida. Sua utilização era feita nos casos em que havia um aumento construtivo e não quando o relaxamento das normas estava relacionado a outras alterações como o tipo de uso, por exemplo. Dessa forma, em muitas ocasiões, somente o primeiro critério foi utilizado no cálculo das contrapartidas dando margem a análises subjetivas e estimativas errôneas. Aliás, como foi constatado por Wilderode (1997), houve, na maioria das vezes, uma subestimação na valorização dos imóveis após o relaxamento da legislação. Isso equivale a dizer que de uma forma geral as prefeituras não arrecadaram o tanto quanto poderiam com as alterações na legislação urbana.

Além disso, o cálculo do valor final a ser pago pelos empreendedores como contrapartida pela derrogação da lei do zoneamento apresentou uma outra dificuldade. Após estimada a valorização, era necessário decidir quanto do sobre-lucro deveria ser transferido às prefeituras. Como não havia nenhuma metodologia pré-definida para a obtenção deste valor, o montante final a ser arrecado acabou sendo definido através de decisões fundamentalmente políticas. De acordo com Bonduki (2000: 59), *“nas primeiras Operações Interligadas aprovadas na administração de Jânio (quadros), a contrapartida foi de 40% da avaliação de benefício obtido, enquanto na gestão Luiza Erundina essa porcentagem chegou a 75%”*.

Apesar disto, e mesmo com a aplicação subjetiva por parte da administração pública, as Operações Interligadas dividiram opiniões a respeito da sua função e eficácia. Enquanto certos autores as consideravam um instrumento para a “venda de direitos” urbanísticos - cujo objetivo era a arrecadação de recursos para a urbanização de assentamentos de baixa renda - outros enxergavam nela um mecanismo distributivo e de justiça social. Jorgensen (2000:11) por exemplo, afirma que as operações interligadas não possibilitavam o atendimento de outras necessidades urbanas que não estas, propiciando uma *“redistribuição de renda aleatória, subjetiva e dotada de um precário nível de controle social”*.

Azevedo Netto (2000:18) por sua vez, defende as Operações Interligadas como um importante mecanismo redistributivo, permitindo que parte da valorização fundiária ou imobiliária sejam utilizadas no melhoramento habitacional para o pobre urbano.

Seja como for, a maioria dos autores que contestam as operações interligadas, acreditam que esse mecanismo ao invés de servir a um propósito social, atendia, antes de mais nada, aos interesses do mercado imobiliário. Por exemplo, Mariana Fix (2000:23-24) afirma, as operações interligadas são feitas caso a caso, de forma casuística e pontual, sobrecarregando a infra-estrutura urbana que necessitará de futuros investimentos públicos.

Desta forma, pelo fato da maioria das propostas das operações interligadas estarem concentradas em determinadas áreas valorizadas da cidade - como na Barra da Tijuca no Rio de Janeiro ou no setor sudoeste em São Paulo -, investimentos maciços, que muitas vezes superam o próprio valor das contrapartidas, precisaram ser feitas em infra-estrutura, onerando ainda mais o orçamento municipal.

Quanto à eficiência das operações interligadas no provimento da moradia para as camadas mais pobres da população, Wilderode (1997) e Bonduki (2000) discordam. O primeiro autor afirma que a contribuição da Lei do Desfavelamento era inexpressivo face à quantidade de favelas no Município de São Paulo. Segundo ele, considerando o ritmo das operações interligadas concedidas entre os oito anos de operacionalização da lei, seriam necessários quatro séculos para que o problema habitacional em São Paulo fosse resolvido. Isto sem levar em conta o crescimento das favelas, o que retardaria ainda mais a solução. Bonduki, por sua vez, considerava as operações interligadas um importante mecanismo para a produção habitacional nos municípios e seu sucesso só não foi maior devido à crise econômica vivida no período em questão, as dificuldades operacionais do novo instrumento e a morosidade na análise das propostas.

De qualquer modo, com a suspensão das Operações Interligadas em 1998, foi a vez das Operações Urbanas ganharem projeção em São Paulo como a modalidade de parceria público-privada mais utilizada no planejamento urbano. Ao contrário do Rio de Janeiro, onde as Operações Urbanas (ou Urbanização Consorciada como consta no Plano Diretor Decenal da Cidade) nunca saíram do papel, as Operações Urbanas em São Paulo começaram a ser oficialmente implementadas no começo dos anos 90 durante a gestão de Luiza Erundina. Considerando que o objetivo maior deste trabalho é justamente fazer uma análise acerca deste tipo de parceria - e sua relação com as diretrizes do Estatuto da Cidade - veremos no próximo capítulo como as Operações Urbanas prefiguram no texto do novo marco jurídico brasileiro das parcerias público-privadas para o planejamento urbano. A partir daí poderemos partir para apreciação de sua implementação territorializada, tentando averiguar as transformações ocorridas (se alguma) na abordagem e condução das parcerias pelo poder público municipal.

Capítulo 3: MARCO JURÍDICO BRASILEIRO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - O ESTATUTO DA CIDADE

Embora as Operações Urbanas Consorciadas não sejam propriamente um instrumento novo, pois mecanismos semelhantes foram apresentados nos planos diretores de diversos municípios brasileiros (Maricato e Ferreira, 2002: 215), sua utilização ganhou reconhecimento político-institucional após sua inclusão na lista dos instrumentos da política urbana do Estatuto da Cidade. A partir da homologação deste novo instituto jurídico, as Operações Urbanas passaram a ser recomendadas tanto para novos planos diretores municipais, quanto para as revisões dos existentes, elaborados.

A partir daí, o mecanismo das Operações Urbanas não apenas ganhou um novo significado, como foram estabelecidas as diretrizes básicas a serem seguidas pelas prefeituras interessadas em implementá-lo. Com o Estatuto da Cidade aproveitou-se um mecanismo que já vinha sendo utilizado para enfim²⁷ revesti-lo com o princípio que, segundo Fernandes (2002: 8), representa uma mudança paradigmática no reconhecimento e interpretação do direito sobre a cidade e sobre a propriedade imobiliária: o conceito da função social da cidade e da propriedade.

Esta inclusão das Operações Urbanas Consorciadas no rol de instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade fez com que elas, embora ainda necessitassem de leis específicas municipais para serem regulamentadas, respondessem a uma série de determinações a serem seguidas por todas as Operações. Estas características mínimas obrigatórias – que dizem respeito, entre outras coisas, ao conteúdo programático do plano das Operações, à participação de cada ator social e às exceções à legislação urbanística vigente – têm por objetivo o alinhamento das políticas urbanas municipais com os princípios mais abrangentes do Estatuto da Cidade. Desta forma, ainda que não possa estabelecer a política urbana municipal sob o risco de estar incorrendo em ato inconstitucional²⁸, o Estatuto da Cidade procura alinhar diretrizes norteadoras básicas que possam, ao mesmo tempo, ser complementadas segundo às necessidades de cada município e responder às reivindicações feitas no âmbito do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

²⁷ Segundo Fernandes (2002: 8) o princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade vinha sendo nominalmente repetida em todas as versões da Constituição Brasileira desde 1934 mas apenas na de 1988 sua definição ganhou contornos mais definidos.

²⁸ Segundo a Constituição Federal, cabe ao município o desenvolvimento de sua política de desenvolvimento urbano (art. 182, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

O objetivo deste capítulo é apresentar o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas no contexto do Estatuto da Cidade, pois esta Lei é justamente nosso ponto de partida para a análise das Operações realizadas em São Paulo.

A intenção é investigar quais foram, as mudanças ocorridas nesta modalidade de parceria público-privadas em decorrência da homologação do Estatuto. Os resultados de algumas dessas intervenções, já analisados e criticados por diversos autores, serão comparados com as novas propostas desenvolvidas – ainda em projeto – depois do advento da lei federal No. 10.257, de 10 de Julho de 2001.

Antes de prosseguirmos para a apresentação do instrumento em si, faz-se necessário algumas considerações preliminares a respeito do Movimento pela Reforma Urbana, que resultou na redação e homologação do Estatuto da Cidade. A apresentação, ainda que breve, do processo que culminou na redação do Estatuto da Cidade é essencial para a compreensão dos instrumentos relacionados ao espaço físico urbano nele contidos. Suas peculiaridades nos permitem não apenas situarmos a experiência nacional dentro do contexto internacional das parcerias público-privadas para o espaço físico urbano, como também estabelecermos conexões com a aplicação específica das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo.

Em outras palavras, ao mesmo tempo em que a concretização do marco legal do Estatuto da Cidade possibilita, em uma primeira instância, a delimitação físico-temporal do caso brasileiro, destacando-o de um contexto mais amplo internacional, ela viabiliza a investigação pormenorizada das Operações em âmbito local.

Dito isto, passemos para a apresentação do Estatuto da Cidade e seu instrumento das Operações Urbanas Consorciadas.

3.1. O Movimento pela Reforma Urbana e a elaboração do Estatuto da Cidade

O processo de urbanização brasileiro resultou em um padrão peculiar de crescimento de suas cidades. A falta de um maior compromisso do poder público com o bem-estar das populações menos favorecidas e a falta de um planejamento urbano mais abrangente propiciaram a expansão periférica da cidade, reforçando a manutenção de um mercado imobiliário elitista, baseado na especulação e no difícil acesso das camadas mais pobres ao solo urbano.

A despeito de já aparecer referências à função social da propriedade na constituição de 1934 e das manifestações mais expressivas em prol de reformas urbanas e agrárias ocorridas no início da década de 60, foi na década de 80 que a luta pela reforma urbana conseguiu

vencer algumas barreiras conservadoras, avançando na implementação legal de alguns ideais progressistas pelo direito à terra.

O Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), proponente da emenda, almejava a inclusão de um capítulo sobre a política urbana no texto Constitucional cuja proposta se relacionava com a redefinição do direito urbanístico e a limitação ao direito privado sobre a propriedade (Cardoso, 2003: 27). O movimento pela reforma urbana teve por base três princípios básicos referentes à função social da cidade e da propriedade e à gestão democrática da cidade:

- a) *instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;*
- b) *fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novo instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;*
- c) *inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (apud Grazia de Grazia, 2003: 54).*

Segundo a autora, estes princípios surgiram da percepção da cidade como um ambiente “*cujo padrão de produção e gestão é marcado pela mercantilização do solo, da moradia, do transporte de massa e dos demais serviços urbanos*”, ou ainda, como um lugar onde a distribuição socioespacial é desigual em decorrência da subordinação da cidadania aos “*modelos de uma racionalidade econômica*” (Grazia de Grazia, 2002: 17).

Neste sentido, os princípios orientadores da emenda popular estariam baseados na concepção de que cabe ao Estado assegurar o acesso igualitário da população aos bens e serviços de consumo coletivo, seja através da utilização de instrumentos redistributivos, seja através da regulação pública da produção privada. Além disso, seria preciso também garantir o acesso da população as tomadas de decisão afim de permiti-la conquistar seus direitos

políticos, individuais e coletivos, a gestão democrática da cidade e o desenvolvimento de políticas públicas socialmente includentes.

Também sobre o Movimento Nacional da Reforma Urbana, Cardoso (2003) explica que, embora tenha sido fundamental para a inclusão dos artigos sobre a política urbana na Constituição de 88, sua proposta de emenda popular foi precedida e baseada nas discussões desenvolvidas no âmbito da elaboração da PL-775/83. Segundo este autor, este projeto de lei, desenvolvido desde meados da década de 70 como primeira tentativa de uma Lei de Desenvolvimento Urbano, colocou, de forma mais contundente, a questão da função social da propriedade e a sujeição das políticas públicas ao objetivo do desenvolvimento urbano.

Sua formulação feita no ambiente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano nasceu da compreensão, por parte de seu corpo técnico, de que existia uma carência de instrumentos que combatessem a especulação imobiliária em expansão e o provimento desigual dos serviços públicos urbanos. Sua feição ainda tecnocrática e que – diferentemente da posterior emenda popular proposta pelo MNRU – enfatizava o papel do planejamento urbano em relação ao da participação popular, sofreu ataques por parte de setores conservadores como o imobiliário e o de proprietários de terras preocupados com o caráter “estatizante” do projeto (Grazia de Grazia, 2002: 22).

Mesmo com a participação de diversas entidades civis²⁹ e o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) ao projeto de lei, sua tramitação foi dificultada na Câmara e paralisada por completo quando se iniciaram os debates sobre a redação do novo texto constitucional. Por isso, ainda que tenham sido vitoriosos na inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, os militantes pela Reforma Urbana julgavam necessária a elaboração de uma nova lei de desenvolvimento urbano.

Isto porque, embora reiterasse o princípio da função social da cidade, a nova constituição exigia uma legislação específica de abrangência nacional para que seus princípios e instrumentos fossem implementados. A mobilização feita por entidades técnicas, acadêmicas e comunitárias fez com que muitos municípios utilizassem os instrumentos previstos no PL-775/83 e houvesse uma sensibilização para a elaboração da lei que viesse regulamentar os artigos constitucionais relativos à política de desenvolvimento urbano.

De acordo com Grazia de Grazia (2003: 58) em 1989 o Senador Pompeu de Souza, do PMDB, convencido da validade das propostas feitas no âmbito do Fórum Nacional da

²⁹ entidades de classes, ONGs, Instituições Acadêmicas, movimentos populares, etc (Cardoso, 2003: 30)

Reforma Urbana, deu o primeiro passo em direção a esse objetivo, formulando o Projeto 181/89³⁰ intitulado “Estatuto da Cidade”. Em sua proposta era cobrada entre outras coisas³¹:

- 1) uma melhor definição da regularização fundiária pela concessão de uso real e pela concessão especial para fins de moradia, para os imóveis localizados em terras públicas e pelo usucapião coletivo;*
- 2) a reafirmação e definição da recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público;*
- 3) a reafirmação e garantia da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização;*
- 4) a inclusão do Plano Diretor como parte integrante do planejamento municipal. Devendo estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.*
- 5) a inserção da cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização em atendimento ao interesse social;*
- 6) a previsão de penalidades aos responsáveis que não cumprirem certas matérias.*

O projeto, rapidamente aprovado pelo Senado Federal, começou a tramitar na Câmara dos Deputados, sob o nome de Projeto de Lei 5.788/90. Entretanto, somente após 11 anos de negociações, é que o Estatuto da Cidade foi finalmente aprovado na Câmara de Constituição e Justiça. Ainda segundo Grazia de Grazia (*ibidem*), o motivo de tamanha lentidão teria sido o mesmo que emperrou o andamento do primeiro projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. Mais uma vez, os setores conservadores interessados na manutenção da política sobre a propriedade privada fizeram pressão para que seu andamento fosse interrompido ou estendido ao máximo.

A esse respeito, a autora (Grazia de Grazia, 2002) afirma que, embora tenham sido frustradas no intento de impedir a aprovação do Estatuto, as partes contrárias ao Estatuto conseguiram vitórias significativas durante o processo de negociação do projeto. Como exemplo, ela cita os instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e as **Operações**

³⁰ O projeto 181/89 elaborado pelo Senador Pompeu de Souza e seu assessor José Roberto Bassu foi transformado no Projeto de Lei nº 5.788 em 1990 (Grazia de Grazia, 2002: 23).

³¹ Ver Grazia de Grazia, 2002: 29

Urbanas Consorciadas, que foram propostas pelas entidades imobiliárias no relatório da Comissão Econômica. Grazia de Grazia afirma:

...eles não constavam no projeto original. As entidades não tiveram força política para retirá-los, mas o FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana) colocou condições e restrições a esses instrumentos, mas que não foram suficientes para satisfazer os interesses dos setores populares na sua aplicação” (Grazia de Grazia, 2002: 30).

Um ponto importante sobre o Estatuto da Cidade e que vinha sendo perseguido há tempos pelo Movimento da Reforma Urbana diz respeito ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Embora liste uma série de diretrizes através das quais pretende ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o Estatuto condiciona o cumprimento da função social e até mesmo sua definição ao atendimento das exigências expressas no Plano Diretor de cada município. Ou seja, o que se tentou através do Estatuto foi definir aquilo que se acreditava ser necessário para o alcance de uma sociedade socio-ambientalmente equilibrada deixando os detalhes de sua aplicação a cargo de cada município.

Outra questão essencial na análise do Estatuto da Cidade diz respeito à mudança ocorrida na compreensão do direito a cidade e a propriedade urbana. Segundo Saule Júnior (*apud*. Osório e Menegassi, 2002: 45), uma das inovações mais admiráveis do Estatuto foi “*o deslocamento do direito de propriedade para o âmbito das normas de ordem pública e de interesses social*”, fazendo com que o fundamento da propriedade passasse a ser sua finalidade e a função social da propriedade atuasse como fonte de imposição de “*comportamentos positivos*”. Como se verá mais adiante, de acordo com a visão de Osório e Menegassi (2002: 46), apesar de ter aberto possibilidade à ganhos sociais expressivos, esta novidade não representou um acordo de paz entre os atores sociais e políticos atuantes na cidades. Pelo contrário. Para eles, por contrariar a tradição patrimonialista de nosso planejamento urbano e envolver diferentes atores sociais com conflito de interesses, o espaço urbano assumiu, a figura de um campo de batalhas. E, justamente por isso, ou seja, por estar ciente da necessidade da inclusão popular nas tomadas de decisões e da gestão democrática para o alcance de melhorias sociais importantes, é que o Estatuto da Cidade foi elaborado prevendo instrumentos que estimulam a participação da população na formulação, execução e

acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Estatuto da Cidade, art. 2, inciso II,).

De fato, Grazia de Grazia (2002) ainda afirma que a descentralização do poder nas cidades e o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão que possam fomentar uma maior participação popular no processo de tomadas de decisão fazem parte de um projeto político que visa à inclusão social. Seu objetivo é coibir as práticas clientelísticas que alimentam o histórico controle político do mercado imobiliário e de terras pelas elites através de mecanismos corruptos.

Por sua vez, no que diz respeito à sua atualidade, Saule Júnior alega que, embora tenha levado mais de uma década para ser aprovado no Congresso, o Estatuto da Cidade não deve ser considerado uma lei ultrapassada. Em sua opinião, trata-se de:

... uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades.
(Saule Junior, 2001: 11)

A esse respeito, Fernandes (2002: 8) afirma que, embora as possibilidades da aplicação do Estatuto dependam da interpretação do princípio constitucional da função social da cidade e sua explicitação na legislação urbanística municipal, a nova lei federal propõe uma mudança conceitual na forma de se compreender o direito individual sobre a propriedade imobiliária. Através de instrumentos disponibilizados em seu escopo, os governos locais podem regular e induzir o processo de ocupação do solo urbano, além de ter maior controle sobre os mercados imobiliários formais e informais.

Saule Júnior (2001: 11) classifica os instrumentos do Estatuto em duas partes. Na primeira, que compreende apenas o Capítulo I (Estatuto da Cidade, art. 2), são apresentadas as diretrizes gerais da política urbana relacionadas à garantia do direito às cidades sustentáveis; à gestão democrática da cidade; à cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; à ordenação e controle do uso do solo, etc.

Já na segunda parte, composta pelos capítulos II ao IV, são descritos os instrumentos da política urbana através dos quais pretende-se garantir as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Embora o texto do Estatuto da Cidade separe os instrumentos segundo

uma lógica jurídica/política ou tributária/financeira, Saule Júnior (2001: 11) considera possível sua discriminação em 3 grupos distintos.

No primeiro deles, estariam instrumentos como o parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a outorga onerosa do direito de construir, cujo objetivo é a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana. No segundo, estariam relacionados os instrumentos de regularização fundiária como o usucapião urbano e a concessão de direito real de uso e as zonas especiais de interesse social. Finalmente, no último, Saule Junior agrupa os instrumentos de gestão democrática da cidade, como as Conferências da Cidade, o orçamento participativo e as audiências públicas.

Assim, visando ampliar nossa exposição sobre o Estatuto das Cidades, vale destacar as palavras de Rolnik no que diz respeito às as inovações neles contidas. Para a autora, elas:

...situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

(Rolnik, 2005: 5).

Em sua opinião, os instrumentos indutores seriam aqueles destinados a incentivar uma determinada ocupação do solo urbano, além dos incumbidos de restringir “*a retenção especulativa de terrenos e de instrumentos que consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos atribuído pela legislação urbana*” (Rolnik, 2005: 37). Já em relação aos reguladores, eles teriam por objetivo a regularização fundiária de áreas da ocupadas irregularmente contando com mecanismos como o Usucapião Especial Urbano e a Concessão de Direito Real de Uso.

Ribeiro (2003:15), por sua vez, propõe uma classificação ligeiramente diferente para os instrumentos do Estatuto da Cidade. Conforme o autor, existem nas diretrizes do Estatuto dois modelos diferentes e complementares de políticas urbanas, o que permite interpretar esta Lei Federal tanto como redistributiva/regulatória como simplesmente distributiva. No primeiro caso, seu caráter é redistributivo e regulatório por objetivar não apenas à captura de parte da mais-valia urbana para financiar o acesso igualitário à habitação e a cidade, como também à submissão do uso e ocupação do solo aos imperativos das necessidades coletivas.

No segundo caso, sua feição distributiva está relacionada ao provimento direto ou indireto de serviços urbanos pelo Estado.

Ainda segundo Ribeiro, as intervenções com caráter distributivo,

*...serão muito provavelmente apoiadas por todas as forças, já que, de um lado, os políticos vêem nelas um poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e, por outro lado não intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais. Já as ações redistributivas tocam na correlação de forças que em cada cidade transforma em poder corporativo os interesses constituídos em torno da acumulação urbana, composta pelos circuitos mercantis-imobiliários e mercantis-empregadores. (Ribeiro, *ibidem*).*

Estas considerações são particularmente importantes em se tratando da análise de instrumentos de parceria público-privadas, como as Operações Urbanas Consorciadas. Considerando que este instrumento não tinha sequer sido incluído na versão original do Projeto de Lei do Estatuto – sendo adicionado posteriormente por pressão do setor imobiliário, da construção civil, entre outros – é fácil concluir que suas propostas foram, e ainda são, objeto de conflitos de interesse. De fato, tanto as Operações Urbanas Consorciadas quanto a maioria das outras modalidades de parcerias público-privadas para o espaço físico urbano, sofreram oposição por parte de determinados setores da sociedade civil³². Baseadas no pagamento de contrapartidas em troca de flexibilizações na legislação urbana, estes instrumentos envolvem questões sensíveis do direito urbanístico, sendo debatidas desde o surgimento da experiência do “solo criado” na década de 70.

Como Rolnik (2002: 200) esclarece, as origens da Outorga Onerosa do Direito de Construir e, em grande parte, das Operações Urbanas Consorciadas estão diretamente relacionadas à surgimento do “solo criado” e à separação feita entre o direito da superfície - ou direito de construir - e o direito da propriedade. Na realidade, o reconhecimento da independência do valor da superfície em relação ao valor da propriedade foi³³, segundo Rolnik, a grande motivação para a adoção do conceito da outorga onerosa no Brasil. Através deste instrumento estabelecia-se um coeficiente de aproveitamento fixo que poderia ser excedido mediante pagamento de compensações financeiras ao poder público municipal. Esta

³² Como entidades de classes profissionais e setores da academia.

³³ De forma semelhante ao aluguel de um imóvel, seria possível se conceder gratuitamente ou de forma onerosa a utilização de um terreno qualquer, sem que isso representasse a perda da propriedade.

cobrança, contestada em um primeiro momento pelos atores ligados ao mercado imobiliário e de terras, baseava-se no princípio de que àqueles que se beneficiassem da construção adicional deveria ser exigida uma compensação equivalente. O que se argumentava é que, a exemplo dos loteadores – que deveriam doar parte de seu terreno para o uso público – os que se utilizassem do “solo criado” deveriam devolver parte do investimento público feito para minimizar o impacto do empreendimento na infra-estrutura local.

É justamente nesse sentido, compreendendo que a permissividade no direito de construir pode levar tanto à apropriação indevida da valorização imobiliária quanto à sobrecarga na infra-estrutura e serviços urbanos, que o Estatuto instituiu em suas diretrizes a necessidade de se fazer tanto a *“justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”* quanto a *“recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”* (Estatuto da Cidade, art. 2, incisos IX e XI,).

Portanto, embora não seja explícito em relação aos tipos de parcerias possíveis de serem desenvolvidas no âmbito do planejamento urbano, o Estatuto da Cidade reitera a cooperação público-privada com esse objetivo, ou seja, o de propiciar uma distribuição socialmente justa dos ônus da urbanização e a recuperação de parte dos dispêndios públicos que tenham resultado numa valorização imobiliária. Levando-se em consideração que a relação de cooperação entre a esfera pública e a esfera privada para o espaço físico urbano geralmente inclui o relaxamento normativo ou o incentivo fiscal por um lado e o pagamento de contrapartidas, construção de benfeitorias e doação de terrenos pelo outro, podemos considerar que a nova lei federal está se referindo basicamente aos instrumentos “Outorga Onerosa do Direito de Construir” e “**Operações Urbanas Consorciadas**”. Desta forma, instrumentos criados décadas antes do Estatuto foram legitimados e incluídos na política de desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros. A diferença é que com a nova legislação federal esses instrumentos foram redefinidos e ganharam em força política, estabelecendo regras gerais de uso para todos os governos municipais.

Após essa exposição mais geral de questões que envolveram a concepção do Estatuto da Cidade, passemos para a explicitação mais detalhada das parcerias público-privadas propostas nesta Lei Federal. Embora apresentem pontos semelhantes e possam, ambas, ser consideradas espécies de parceiras público-privadas para o espaço físico urbano, o presente estudo se deterá às Operações Consorciadas em detrimento da Outorga Onerosa do Direito de construir. São dois os motivos para tal escolha: em primeiro lugar, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, também conhecida como “solo criado” tem uma maior tradição de

aplicação se comparada ao seu par. Sua utilização e suas implicações já foram largamente discutidas e objetos de muitas pesquisas³⁴. Em segundo lugar, as Operações Urbanas Consorciadas apresentam uma peculiaridade interessante no que diz respeito às limitações físico-territoriais de sua aplicação. Como se verá adiante, parte do debate sobre as Operações Urbanas gira justamente em torno da limitação espacial de sua aplicação, incitando discussões sobre seu caráter social e sua eficiência em promover melhorias urbanas estruturais.

3.2. As Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 32, descreve o mecanismo das Operações Urbanas Consorciadas como:

...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”.

Embora seja uma lei federal criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e definir as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade esclarece que a competência para a delimitação das áreas de aplicação das Operações Urbanas é de ordem municipal. Além de informar que a lei municipal específica para cada operação deverá estar baseada no Plano diretor da cidade em questão³⁵, que segundo a Carta Magna de 1988 é o instrumento básico da política de desenvolvimento de expansão urbana, o Estatuto da Cidade determina que é função do poder público municipal a coordenação das intervenções urbanas propostas pelas Operações (art. 32, parágrafo 1º.). Conforme a descrição feita na seção X sobre as Operações Urbanas Consorciadas, a diretriz geral do Estatuto da Cidade (no Capítulo 1, art. 2) sobre a “*cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social*” não

³⁴ Ver, por exemplo, Ribeiro e Cardoso (1996 e 2003) e Rolnik (2002)

³⁵ Segundo o Estatuto da Cidade, a propriedade urbana cumpre seu papel social quando atente às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º. desta lei (art. 39)

representa a transferência ou divisão da responsabilidade de coordenação das operações para a iniciativa privada. Ou seja, a Lei a afirma como uma prerrogativa do poder público não podendo, sob hipótese alguma, ser delegada a terceiros.

A participação dos demais setores da sociedade como os proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados (1º parágrafo, art. 32), diz mais respeito à discussão sobre as propostas intervenção do que sua condução. A este respeito é preciso dizer que, apesar de não especificar a forma de participação, o Estatuto da Cidade, declara obrigatório o estabelecimento de um controle da operação compartilhado com representantes da sociedade civil (art. 33, inciso VII). Esta participação visaria tanto à negociação por parte daqueles diretamente afetados, constituindo uma instância destinada à mediação de conflitos de interesse, quanto ao monitoramento do cumprimento dos objetivos de melhorias urbanísticas, sociais e ambientais.

Conforme o Guia de Implementação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de cada cidade

...deve fixar como medidas necessárias à realização de consulta pública aos moradores e usuários sobre as intervenções urbanas pretendidas na operação urbana, a criação de um órgão colegiado composto pelo Poder Público, proprietários, moradores, usuários e os investidores privados e o Ministério Público para mediações dos conflitos de interesse e o estabelecimento de um termo de compromissos e obrigações na forma de um contrato entre as categorias de sujeitos. (Rolnik et al., 2005: 129)

No entanto, como advertem Maricato e Ferreira (2002: 228), a participação de representantes da sociedade civil, ainda que reiterados nos planos diretores de cada cidade, não garante que o instrumento da Operação Urbana Consorciada seja aplicado de forma democrática. Segundo os autores, muitos foram os casos em que as leis orgânicas e os Planos Diretores municipais previam a participação da população através de conselhos gestores participativos, mas que nem por isso resultaram numa participação efetiva.

Ainda segundo os autores, a própria compreensão do termo “representante da sociedade civil” pode variar conforme o nível de engajamento político da população de uma cidade. Isto porque, mesmo que uma lei – no caso, tanto o Estatuto da Cidade como o Plano Diretor de cada município – determine a participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano sua gestão democrática dependerá da correlação local de forças.

Quanto ao terceiro e último ponto destacado na descrição das Operações Urbanas Consorciadas (Estatuto da Cidade, art. 32, parágrafo 1º) – seus objetivos – o Guia de Implementação do Estatuto da Cidade afirma que tanto as transformações urbanísticas estruturais como as melhorias sociais e a valorização ambiental devem ser perseguidas quando da elaboração dos Planos das Operações Urbanas. A análise Jurídica e Administrativa contida neste documento alega que

...a ausência de um destes elementos na lei municipal (de cada operação urbana) acarreta a sua inconstitucionalidade, como, por exemplo, não haver a previsão sobre melhorias sociais para os moradores da área urbana objeto da intervenção. (Rolnik et al., 2005: 128)

De fato, sendo as Operações Urbanas Consorciadas um dos mecanismos sugeridos pelo Estatuto de Cidade, deverão, elas, responder necessariamente a diretrizes gerais como:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

(...)

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. (Estatuto da Cidade, art. 2, incisos I, IV, VIII, X,).

Acima de tudo, para que as Operações Urbanas tenham validade legal, elas necessitam responder ao discurso do Estatuto da Cidade e

...estar condicionadas às diretrizes e as normas urbanísticas do Plano Diretor, de modo que as alterações (propostas no âmbito das operações urbanas consorciadas) sejam voltadas a atender os princípios da função social da propriedade e das funções sociais da cidade (Rolnik et al., 2005: 130).

O fato de ser um instrumento onde a adesão da iniciativa privada é optativa, confere às Operações Urbanas Consorciadas um caráter de parceria, ao contrário do que acontece com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; IPTU progressivo no tempo e usucapião especial de imóvel urbano, cuja aplicação pelo município é obrigatório.

No caso das Operações urbanas, apenas aqueles interessados em construir empreendimentos, realizar a regularização ou a ampliação de construções feitas em desacordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística municipal, é que necessitam efetuar o pagamento de contrapartidas financeiras em favor da coletividade – esta representada pelo poder público local. A compensação financeira por parte dos investidores privados diz respeito a algumas das diretrizes gerais trazidas pelo Estatuto da Cidade, sobretudo a relativa a “*justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização*” e a “*recuperação dos investimentos do Poder Público que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*” (art. 2, incisos IX e XI, Estatuto da Cidade).

Segundo o Estatuto da Cidade poderão ser previstas nas Operações Urbanas Consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. (Estatuto da Cidade, art. 32, parágrafo 2º., incisos I e II.)

No entanto, conforme advertido no Guia de Implementação do Estatuto da Cidade (Rolnik *et al.*, 2005: 130), as alterações normativas propostas na lei das Operações Urbanas Consorciadas deverão levar em consideração as legislações urbanísticas existentes. A possibilidade de se permitir exceções às normas urbanas e edilícias não significa dar “carta branca” à transgressão total e generalizada da legislação vigente, nem ao total desrespeito as taxas de ocupação, índices de aproveitamento ou uso e ocupação do solo. Como exemplo o documento cita a necessidade da observância das leis federais nº. 6.766/79 e 9.785/99, sobre o parcelamento do solo urbano, que poderão até sofrer alterações dentro das áreas objeto da operação urbana, desde que devidamente fundamentadas pelo Plano Diretor do município em questão.

Diferentemente das Operações Interligadas, que permitiam exceções pontuais às normas urbanísticas, as Operações Urbanas Consorciadas limitam as flexibilizações a setores delimitados da cidade. Esta delimitação, segundo o Estatuto da Cidade, deve ser feita por lei municipal específica, (Estatuto da Cidade, Art. 32), a qual além de definir a área abrangida pela operação, precisa abordar outras questões compondo o plano da Operação Urbana Consorciada. O plano nada mais é do que um conjunto de definições, programas e estudos que fazem parte do corpo da lei das Operações Urbanas Consorciadas. Dentre seus estudos e programas, temos obrigatoriamente:

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 e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

(Estatuto da Cidade, art. 33, incisos I ao VII).

Assim, entre todos os pontos a serem abordados nos planos das Operações Urbanas, entendemos que a definição da área atingida é, possivelmente, o mais crítico e subjetivo. O

recorte de um determinado número de quadras para o relaxamento de parâmetros urbanos e a obrigatoriedade da aplicação dos recursos na própria área da Operação Urbana Consorciada (Estatuto da Cidade art. 33, parágrafo 1º) confere a elas um propósito diferente, ou pelo menos aparentemente avesso, ao da experiência anterior das Operações Interligadas. Isto porque se nas Operações Interligadas os recursos eram destinados unicamente (no caso de São Paulo) à construção de unidades habitacionais de interesse social, nas Operações Urbanas Consorciadas sua utilização ficou restrita a própria área da Operação, embora possa ser dividida entre diversas intervenções naquele perímetro.

Se no instrumento das Operações Interligadas o conceito redistributivo era mais facilmente identificável, já que propunha a utilização das contrapartidas na construção de habitações de interesse social, nas Operações Urbanas Consorciadas essa intenção não é tão evidente.

Na realidade, o fato de restringir a utilização dos recursos a uma área específica gera dúvidas a respeito da eficácia das Operações em alcançar melhorias sócias abrangentes, mais especificamente em contribuir para a redistribuição de bens e serviços urbanos, numa perspectiva de “justiça espacial”³⁶. Assim, tal como está formulado no Estatuto da Cidade, através das Operações Urbanas é possível estabelecer uma flexibilização no atendimento das normas urbanísticas ao mesmo tempo em que se promove melhorias naquelas áreas. Isto significa dizer que as mesmas áreas objeto do relaxamento normativo urbano seriam aquelas as quais se destinariam as contrapartidas financeiras, fazendo com que certas regiões fossem duplamente beneficiadas em detrimento de outras mais carentes de investimento.

A esse respeito tanto Maricato e Ferreira (2002) quanto Cardoso (2003) e Rolnik *et al.* (2005) concordam que o mecanismo da Operação Urbana Consorciada fomenta a segregação socioespacial urbana ao privilegiar determinadas partes valorizadas da cidade.

Na opinião de Rolnik *et al.* (2003), da maneira como está formulado no Estatuto, há praticamente a obrigação de que:

...operações em áreas de grande interesse do mercado imobiliário somente possam investir nelas mesmas, perpetuando o círculo vicioso da concentração de qualidades urbanísticas nas áreas mais exclusivas e valorizadas. Uma grande virtualidade das operações – seu caráter de captura de mais valias imobiliárias com o caráter redistributivo – fica assim bastante prejudicada (Rolnik et al. 2005: 85).

³⁶ Aqui estamos tomando emprestado um termo de Edward Soja (2000)

Também segundo Maricato e Ferreira,

...apesar do Estatuto da Cidade afirmar que a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, essa característica de outorga onerosa com caráter especial em uma área delimitada pode contrariá-lo naquilo que é sua essência devido às características do mercado imobiliário excludente. (...) os recursos arrecadados com os CEPACs³⁷ (certificado de potencial adicional de construção), servirão para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia. Essa já é a lógica das operações urbanas: fazer a iniciativa privada financiar a recuperação da própria área da operação, vendendo-lhe o direito adicional de construção. É evidente que o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbrem certa valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional. O CEPAC exacerba essa lógica, pois sendo um título, ele só funciona se for valorizado” (Maricato e Ferreira, 2002: 229-230).

Por sua vez, na opinião de Cardoso (2003),

...a utilização do solo criado³⁸ varia em função da densidade e do preço da terra. Isso significa que ele tem pouco impacto em áreas de baixa densidade e também em áreas onde o preço da terra seja pouco elevado. Pressupõe, ainda, uma atividade imobiliária robusta o suficiente para poder arcar com os novos custos que o instrumento impõe (Cardoso, 2003: 47).

Por estes motivos, esses autores argumentam que o objetivo de se fazer cumprir a função social da propriedade através das Operações Urbanas Consorciadas nos leva a uma

³⁷ Sobre as CEPACs ver pág. 76 desta dissertação.

³⁸ O solo criado pode ser considerado mais um conceito do que um instrumento em si. Na realidade as Operações Urbanas Consorciadas lançam mão do conceito do Solo Criado ou da Outorga Onerosa do Direito de Construir como forma de obter contrapartida dos proprietários e investidores privados. Em linhas gerais, no solo criado é permitida a construção de metragem quadrada adicional em troca de contrapartida financeiras feitas ao poder público municipal. Uma diferença básica entre a Outorga Onerosa do Direito de Construir – também presente no Estatuto da Cidade – e as Operações Urbanas Consorciadas, diz respeito à destinação de seus recursos. Enquanto no primeiro caso a contrapartida vai para um fundo geral de desenvolvimento urbano, podendo ser utilizada em qualquer área da cidade, no segundo caso, constitui-se um fundo próprio da Operação cujos recursos só podem ser empregados nas intervenções previstas nos limites físicos da própria operação.

questão paradoxal. O fato do interesse dos proprietários e investidores privados (em pagar contrapartidas em troca da revogação das normas urbanísticas) depender da existência de áreas interessantes ao mercado imobiliário, pode criar empecilhos para o atendimento à população menos favorecida, já que as áreas mais valorizadas da cidade seriam justamente àquelas livres de assentamentos populares.

Sobre isso, Maricato e Ferreira (2002) alegam:

...a proximidade da população de baixa renda é talvez o maior fator de desvalorização imobiliária nas cidades brasileiras. A valorização imobiliária é o combustível dos CEPACs, portanto, quanto mais distante a área da operação se encontra da moradia social, maior a desvalorização dos certificados de potencial adicional de construção. Manter a população pobre na área da operação funciona como um verdadeiro freio ao processo de valorização... (Maricato e Ferreira, 2002: 231).

Por sua vez, apesar de admitir que as Operações Urbanas são, em sua maioria, destinadas às áreas valorizadas da cidade, Rolnik *et al.* (2005) acreditam que muitas das áreas delimitadas pelas operações podem conter atividades e usuários de baixa renda. Este fato levaria a uma segunda preocupação relacionada ao programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada. Isto porque a valorização da área, provocada pelo investimento planejado e concentrado, poderia resultar na “substituição” dos moradores de baixa renda. A questão, segundo os autores, é a de “...como garantir a não expulsão desta população?” (Rolnik *et al.* 2005: 83)

Apesar destes questionamentos e da dúvida acerca da eficiência das Operações Urbanas em garantir a função social da cidade, Maricato e Ferreira (2002: 216) afirmam que os resultados da aplicação das Operações Urbanas Consorciadas dependem mais da forma como sua lei é redigida em cada município, do que por suas características operacionais. Embora os autores admitam que o próprio mecanismo das Operações Urbanas pressupõe a delimitação de áreas interessantes ao mercado imobiliário, seu efeito varia conforme o posicionamento muito ou pouco progressista daqueles responsáveis pela formulação, aprovação e cumprimento das leis municipais de cada Operação.

Não obstante a alegação de que a inclusão das Operações Consorciadas no projeto de lei do Estatuto da Cidade teria sido uma vitória das entidades imobiliárias (Grazia de Grazia, 2002: 30), outros setores da sociedade civil e da administração pública acreditavam - e ainda

acreditam - que este instrumento não significaria, necessariamente, o beneficiamento de uma mesma região em detrimento de outra, mas sim a possibilidade de se viabilizar o autofinanciamento de intervenções voltadas para a regeneração urbana de determinadas regiões da cidade. Sobre isto, Fix alega:

...a principal qualidade da Operação Urbana estaria em ser autofinanciável, 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. Em tese, seria essa a parceria: o poder público atua como “indutor” ou “regulador”, participa da valorização que concede ao setor privado através dos incentivos ao receber como contrapartida parte dos ganhos adicionais, utiliza esses recursos para pagar as obras de melhoramento no próprio local, e assim o setor privado custeia os investimentos urbanos que são de seu próprio interesse. É por isso que essas parcerias seriam um mecanismo distributivo. (Fix, 2001: 78)

Desta forma, recursos públicos que normalmente teriam que ser rateados entre diversas partes do centro urbano, poderiam ser poupados nas regiões onde o mercado imobiliário se mostrasse mais aquecido. Conseqüentemente, estes recursos seriam utilizados de forma mais concentrada em setores carentes e menos privilegiados do ponto de vista do mercado. Em outras palavras, a intenção do instrumento seria a de tirar proveito do próprio processo de valorização imobiliária, funcionando de forma semelhante à cobrança das taxas de melhoramento, onde, seriam cobrados os recursos necessários à recuperação urbana do local dos beneficiados pelos relaxamentos normativos.

As diferenças entre as Operações Urbanas e as taxas de melhoramento residiriam, no entanto, no caráter compulsório e na abrangência dessas últimas. Enquanto no primeiro instrumento a cobrança das contrapartidas seria feita apenas àqueles interessados em construir acima da legislação urbanística vigente, no segundo caso, todos os moradores de uma determinada área estariam sujeitos ao recolhimento da taxa de melhoramento.

Assim sendo, ao mesmo tempo em que a cobrança de contrapartidas nas Operações Urbanas gerou discussões acerca da justiça do instrumento – já que o ônus do melhoramento de toda uma região da cidade seria arcado unicamente pelos que construísem acima das bases legais – sua aplicação poderia ser interessante por não cobrar de moradores de menor renda os

custos pelo beneficiamento/regeneração da área em questão. No entanto, a adequação ou não desse instrumento dependeria mais uma vez da localidade a que se destinassem, além do grupo proponente/formulador do plano da operação.

Quanto às finalidades das Operações, os autores do Guia de Implementação do Estatuto da Cidade afirmam que é necessário que se tenha a “*definição precisa e clara daquilo que se quer como produto final da operação*” (Rolnik *et al.*, 2005: 83). De uma forma geral, pode-se dizer que o conjunto de intervenções previstas e o estabelecimento de um novo marco regulatório fazem das Operações Urbanas Consorciadas um instrumento de reestruturação/ordenação e de redesenho do tecido urbano. Neste sentido, as Operações Urbanas pretendem tanto o redesenho de parte da cidade – compreendido como a intervenção física coordenada pelo Poder Público Municipal –, quanto a elaboração de uma nova proposta de uso e ocupação do solo urbano. Assim, se a intervenção física permite, por um lado, o provimento, pelo Poder Público, de infra-estrutura, serviços, amenidades, vias públicas, etc, por outro, abre a possibilidade de induzir – por meio da criação de um novo marco regulatório – determinados tipos de atividade ou configurações espaciais desejáveis.

Seja como for, tanto as propostas de caráter regulatório quanto as relacionadas às intervenções físicas ficam sujeitas à elaboração de estudo prévio de impacto ambiental e de estudo prévio de impacto de vizinhança cuja função é determinar os “*efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades ...*” (Estatuto da Cidade, art. 37). Como recomenda o Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança deve incluir a análise dos seguintes itens mínimos para a elaboração e aprovação dos planos das Operações Urbanas Consorciadas:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural

(Estatuto da Cidade, art. 37, incisos I ao VII)

Depois de determinada a adequação de aplicação da Operação Consorciada em determinada área do município, pode-se, em função da utilização dos benefícios previstos nelas, estabelecer o estoque de potencial construtivo e a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados. Conforme determina o Estatuto da Cidade (art. 34, parágrafo 2º), aqueles interessados em aderir à Operação Urbana Consorciada devem comprar os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) emitidos pelo Município através de leilões e retorná-los ao poder público municipal para o pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a Operação.

Segundo Maricato e Ferreira (2002: 229), a grande vantagem desse sistema de arrecadação de contrapartidas é que, com a emissão dos CEPACs, possibilita-se a antecipação na obtenção dos recursos necessários a realização das obras públicas planejadas. Ou seja, através da venda dos títulos referentes ao estoque edificável “a mais”, o ritmo das obras de melhoramento realizadas pelo poder público fica desvinculado da utilização do potencial construtivo adicional adquirido pelos proprietários ou investidores privados. A intenção é justamente evitar que os governos municipais tenham que fazer grandes investimentos públicos antes da obtenção das contrapartidas, arcando com o prejuízo em caso de fracasso da operação ou desinteresse por parte do investidor privado.

No entanto, cabe ressaltar que, como Fix (2000) adverte, o fato do Estatuto da Cidade ter permitido que os CEPACs fossem livremente negociados, gerou uma grande polêmica. A desvinculação criada entre a compra do direito adicional de construir e a posse do lote permitiu “*qualquer um comprar o título, independentemente de ter ou não um lote na região, gerando um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada*” (Fix, 2000: 26). Isto porque, segundo o entendimento da autora, ao aceitar que qualquer investidor comprasse o direito adicional de construir, o Estatuto estaria incentivando, duplamente, a retenção especulativa de imóveis urbanos. Assim, ao mesmo tempo em que os proprietários passariam a manter seus terrenos desocupados a espera de uma proposta exorbitante de compra, os investidores, detentores de CEPACs, reteriam seus títulos na expectativa de uma oportunidade de aplicação ou renegociação extremamente lucrativa desses certificados.

Ao que pese a afirmação de que o Poder Público municipal teria controle sobre o lançamento e aplicação dos CEPACs, Maricato e Ferreira (2002) afirmam que,

...o controle do Poder Público é relativo, pois os CEPACs – e conseqüentemente as operações urbanas em que serão lançados – são

encarados como uma fonte de recursos. Como a Prefeitura precisa de dinheiro, buscará, se adotar essa lógica, multiplicar ao máximo as operações urbanas. Nesse caso, institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. A conformação de seu desenho não se dá em função da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabelece a partir da demanda participativa da população, mas se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações. (Maricato e Ferreira, 2002: 230).

Assim, ainda que haja muitas ressalvas sobre o funcionamento das Operações Urbanas Consorciadas, não podemos desprezar seu potencial redistributivo, como ressaltado por alguns autores. O fato deste instrumento estar figurando no Estatuto das Cidades, uma lei resultante do conflitos de forças de diferentes atores produtores e reprodutores do espaço urbano, ratifica este potencial.

Desse modo, visando compreender um pouco mais da capacidade democrática das Operações Consorciadas, entendemos que é preciso analisá-las à luz de sua aplicação espacializada.

Os próximos capítulos desta dissertação estão concentrados justamente em exemplos realizados ou planejados de Operações Urbanas Consorciadas. Todas as experiências pesquisadas foram realizadas na cidade de São Paulo, onde este mecanismo foi sugerido pela primeira vez e onde já existem novas propostas baseadas na lei do Estatuto da Cidade. A análise de seus resultados e da proposição para novas áreas da cidade será precedida de uma breve introdução acerca de aspectos da evolução urbana de São Paulo, sobretudo quantos aos aspectos relacionados à sua dinâmica imobiliária e as mudanças ocorridas na localização de sua base produtiva. Esta apresentação se faz necessária tendo-se em vista que esses fatores influenciaram diretamente na delimitação das áreas das operações, em seu estoque de potencial construtivo e no seu programa de intervenções.

CAPÍTULO 4: AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO: DE SUA INTERPRETAÇÃO TEÓRICA/JURIDICA À SUA ANÁLISE ESPACIALIZADA

Uma vez apresentadas as Operações Urbanas Consorciadas, segundo o Estatuto da Cidade, é preciso que passemos para a análise de sua implementação espacializada. Considerando que a aplicação deste instrumento depende de uma lei municipal específica para que possam ser utilizadas pelos governos locais, podemos supor que suas propostas serão baseadas nas carências próprias de cada município.

Vimos nos capítulos anteriores que se trata de um mecanismo que visa à modificação nas regras do zoneamento tradicional e permite satisfazer as necessidades de “novos” interesses ou de uma “nova” dinâmica que se prenuncia. O recorte espacial proposto pelas Operações Urbanas Consorciadas e o conseguinte enfoque numa região específica da cidade, fazem com que percamos de vista sua relação com o restante da cidade e portanto da sua função no contexto mais amplo do planejamento urbano.

Por este motivo, e justamente a fim de se averiguar a correlação entre as proposituras feitas no âmbito das Operações e o resto da cidade, é que consideramos ser fundamental analisar as principais dinâmicas urbanas das cidades em questão. Esta análise é que nos possibilitará compreender porque determinadas regiões, e não outras, foram escolhidas para serem objeto das flexibilizações normativas urbanas preconizadas no instrumento das Operações Urbanas Consorciadas. Mais ainda, até que ponto as intervenções propostas viabilizam as transformações urbanísticas estruturais destacadas no Estatuto da Cidade.

Neste sentido, e antes mesmo de nos debruçarmos sobre as diretrizes de cada Operação, discorreremos brevemente sobre as principais transformações urbanas pelas quais passou o município de São Paulo. Esta cidade, escolhida como objeto de estudo por ter sido a pioneira no desenvolvimento e implementação de instrumentos deste tipo, é considerada o maior e mais importante centro urbano da América do Sul. Alvo de discussões acaloradas a respeito de seu caráter de “cidade-global”³⁹, São Paulo vem passando nas últimas décadas por profunda reestruturação em seu tecido urbano.

Entendemos que, para que possamos analisar a aplicação efetiva das Operações Urbanas Consorciadas em nível municipal é importante que façamos uma análise do desenvolvimento urbano ocorrido na localidade em questão. Por isto, no caso de São Paulo, faz-se necessária uma investigação sintética de evolução de uso e ocupação de seu solo, bem

³⁹ Autores como Sassen (1998), Nobre (2000 e 2001), Ferreira (2003), Araújo (1999) e Schiffer (2004) discutiram o caráter de “cidade global” de São Paulo.

como de sua distribuição socioespacial. Levando-se em consideração que é uma prerrogativa do Estatuto da Cidade o estabelecimento de diretrizes para o “...planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência...” e para a “...ordenação e controle do uso do solo...” (Estatuto da Cidade, art. 2º., inciso IV e VI) é fundamental que entendamos essas questões para realizarmos um investigação mais criteriosa das Operações efetuadas e em projeto.

O esvaziamento de áreas infra-estruturadas pelo deslocamento dos investimentos imobiliários, o processo de decadência em que o centro tradicional entrou devido à sua impossibilidade de abrigar novos empreendimentos, a reconversão de antigas áreas industriais em novos bairros de residência, enfim, uma série de transformações deram início à reordenação territorial da cidade e demandaram do poder público novas formas de controle da ocupação do solo urbano.

Nos próximos itens mostramos como se desenvolveu esta cidade e de que maneira as transformações urbanas ocorridas se relacionam com as novas propostas cotejadas pelas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo.

4.1. São Paulo: Caracterização e Reestruturação Espacial do Território

A história de São Paulo⁴⁰ nos mostra que em pouco menos de um século e meio a cidade sofreu mudanças drásticas em sua configuração socioespacial. Passando de uma cidade com menos de 10 mil habitantes em 1827, São Paulo começou a ganhar projeção com a lavoura do café em meados do século XVII. A decadência observada na cultura cafeeira do Vale do Paraíba e a sua transferência para regiões do interior paulista fizeram com que a cidade aumentasse sua população e ganhasse status de metrópole cafeeira. Assim, em apenas 30 anos, sua população avançou de 30 mil habitantes em 1870 para 240 mil em 1900. Foi durante este período, marcado pela substituição da mão-de-obra escrava pelos imigrantes europeus, que ocorreram as primeiras obras de remodelação expressiva da cidade. Preocupados com o crescimento populacional, as intervenções públicas limitavam-se às questões de ordem estética e higiênica. Não havia neste momento uma determinação quanto

⁴⁰ A revisão sobre a evolução urbana de São Paulo até a década de 1950 foi baseada em diversos autores como Villaça (1998), Porto (1992), Bruno (1984), Rolnik *et al.* (1991?), Somekh (1997), etc.

ao uso e ocupação do solo, mas tão somente a definição do tamanho das ruas, arborização, pavimentação, etc.

A burguesia que anteriormente se localizava nos arredores do antigo centro – formado pela rua São Bento, rua Direita e rua Quinze de Novembro – começou a se transferir para outras áreas além-Rio Anhangabaú, formando bairros elitizados como os Campos Elíseos. A conclusão do Viaduto do Chá em 1892 e o desenvolvimento de um sistema de transporte coletivo, baseado nas linhas de bonde, permitiram a expansão urbana em todas as direções, estabelecendo uma ligação entre a parte nova da cidade e o centro velho. Enquanto a elite paulistana alcançou as partes mais altas da cidade, abrindo a Avenida Paulista em 1891, bairros como o Brás, o Bom Retiro e a Lapa, passaram a concentrar um grande número de imigrantes e operários que trabalhavam nas lavouras de café ou nas poucas indústrias localizadas a margem da estrada de ferro inglesa.

Com a chegada do século XX e a expansão industrial ocorrida durante a primeira guerra mundial (1914-1918), São Paulo testemunhou um rápido crescimento populacional. A criação de diversas unidades fabris, a concentração das atividades bancárias e agências exportadoras, fez dela, já em 1920, o principal pólo industrial brasileiro com mais de 30% da produção nacional. Mas o ar de modernidade e pujança econômica trazida pela indústria não foi a única face deste importante centro urbano. Junto à expansão urbana, sérios problemas de falta de infra-estrutura e transporte começaram a surgir. A degradação das condições de vida dos trabalhadores que sofriam com baixos salários, longas jornadas de trabalho e péssimas condições de habitabilidade, incitou ondas de greve e um descontentamento generalizado por parte da classe operária. Esta situação, agravada pelas constantes enchentes que acometiam a cidade em épocas de chuvas mais abundantes, resultou na criação de uma comissão responsável pela elaboração de planos de melhoramento, embelezamento e expansão urbana. Com as melhorias propostas - o desenvolvimento do sistema de transporte e a valorização da área central - iniciou-se um processo de verticalização vertiginoso na área central, fazendo com que o centro histórico se expandisse em outras direções, sobretudo na área compreendida entre a Avenida Ipiranga, Avenida São Luis e Avenida Paulista.

Na década de 1930, com o declínio da atividade cafeeira e a instalação das fábricas da Ford (1919) e da General Motors (em 1925) foi a vez da indústria ser a responsável pelo crescimento econômico e expansão urbana de São Paulo. Segundo Nakano *et al.* a ênfase dada à indústria automobilística propiciou a solidificação do esquema viário radial-perimetral do Plano de Avenidas e a execução de uma série de obras viárias que viabilizaram a “*abertura do tecido urbano à circulação do automóvel*” (Nakano *et al.* 2004: 130). Durante a Segunda

Grande Guerra, as limitações impostas às importações propiciou o desenvolvimento do parque automotivo brasileiro. Novas levas de imigrantes (desta vez na sua maioria orientais), se fixaram na cidade em busca de oportunidade de trabalho no diversificado setor industrial que, em 1940, já contava com mais de 4.800 unidades e respondia por mais de 50% da produção estadual. De acordo com Nakano *et al.* (*ibidem*), embora a região do velho centro tivesse se estabelecido como centralidade dominante da cidade até o final da década de 40, a partir da década seguinte, os problemas de congestionamento e de acesso a essa área causaram uma perda de sua atratividade, fazendo com que os setores de maior peso econômico passassem a deslocar para suas adjacências depois do período pós-guerra.

A partir dos anos de 1950, iniciou-se um processo de desconcentração industrial na cidade com a transferência de muitas unidades para outros municípios da região metropolitana, em especial os da região do ABC paulista. A saturação observada na zona central de São Paulo e as mudanças na vocação econômica da cidade – que cada vez mais passou a concentrar atividades relacionadas ao setor terciário – impulsionaram o crescimento urbano em outras direções. Em seu estudo sobre os espaços intra-urbanos no Brasil, Villaça (1998: 264) afirma que depois da segunda metade do século XX, a parte do centro voltada para a região sudoeste da cidade passou a abrigar comércios e serviços para o atendimento das camadas de mais alta renda.

Desta forma, enquanto a antiga área aos arredores do Vale do Anhangabaú passou a ser o “Centro Velho”⁴¹ a nova região ocupada foi denominada de “Centro Novo”. Não obstante, durante a década de 1960, um novo processo de deslocamento foi iniciado fazendo com que o “Centro Novo” entrasse em decadência e se agregasse ao anterior, formando um único Centro Velho. Como Nakano *et al.* (*op. cit.*) nos esclarece acerca das mudanças ocorridas no centro de São Paulo durante este período: um novo conjunto de intervenções viárias foram propostas, visando melhorar as condições de macro-acessibilidade urbana. Uma grande rede baseada em vias arteriais e expressas conectadas por viadutos, pontes e elevados, estabeleceu duas tendências básicas de estruturação viária e de expansão da cidade. A primeira enfatizava a acessibilidade do automóvel ao setor sudoeste da metrópole e a segunda estabelecia o centro como local de nó de articulação desta estrutura. Desta forma, com execução das novas vias e a transformação do centro em área de conexão viária, deu-se início

⁴¹ Segundo a definição de Nakano *et al.* (2004: 124) a área central de São Paulo pode ser classificada em três escalas territoriais diferentes: o “núcleo histórico” ou “centro histórico” é constituído pelos distritos da Sé de República com aproximadamente 440 ha de área. O “anel central” inclui o centro histórico e mais oito distritos a ele vinculado (Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação). O “centro expandido” abrange uma vasta área que abriga atividades terciárias de caráter central, incluindo praticamente todo a área contida nos limites do mini-anel viário.

ao processo de isolamento e deterioração das áreas ao redor do centro histórico. A região central que já tinha o seu acesso norte e leste constrangido pela malha ferroviária e ocupação industrial, viu-se ainda mais “ilhada” com a abertura das novas vias, que apesar de facilitar a passagem pela região, diminuiu drasticamente sua micro-acessibilidade.

Nas palavras dos autores,

...ao contrário do Perímetro de Irradiação, que havia aberto a área do centro novo e favorecido seu aproveitamento, as novas obras, muitas em desnível, passaram a tratar a região central como mero nó de articulação e passagem nessa macro-estrutura viária, priorizando a circulação em escala metropolitana em detrimento da abertura de acessibilidade às áreas atravessadas. Com os elevados, viadutos e trincheiras, deteriorou-se drasticamente o entorno do centro histórico, mesmo em locais até então valorizados (...) (Nakano et al., 2004: 131)

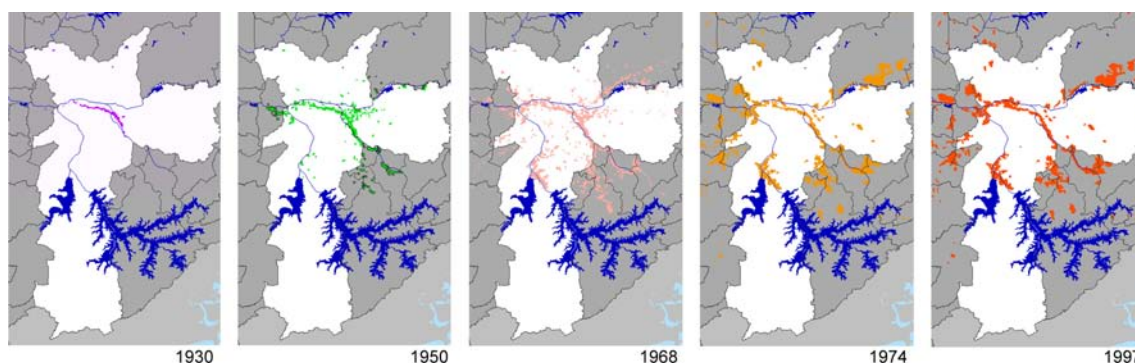
Segundo Villaça, a expansão ocorrida em direção à região sudoeste (em especial em direção à Av. Paulista e posteriormente à Av. Faria Lima) a partir dos nos 60 foi diferente da observada anteriormente embora ambos tivessem sido originadas pelas elites paulistanas e tivessem as áreas abandonadas ocupadas por comércios e serviços voltados para as camadas populares. Como Villaça nos explica, o novo centro da Avenida Paulista

...era diferente do anterior, pois não reproduzia, como ele, uma nova versão do Centro velho; era um novo tipo de centro, atomizado, fragmentado, expandido e constituído por uma nuvem de áreas especializadas, misturado com vários tipos de áreas residenciais. (Villaça, 1998: 265).

Ainda em suas palavras, através dessa expansão,

...estava lançada a semente de um novo tipo de centro que lhe sucederia em menos de duas décadas. Começou a se formar à medida que se diversificava, o chamado “Centro Expandido”. Espalhados por uma enorme região mesclada, com residências, individuais ou em apartamentos, surgiam os hotéis, os profissionais liberais, os restaurantes, as butiques, os escritórios e as sedes das grandes empresas. (Villaça, ibidem)

Com a intensificação do processo de desindustrialização⁴² nas décadas de 1970 e 1980, São Paulo, ainda que concentrando muitas unidades fabris de pequeno porte situadas em todo o seu território, se firmou como centro financeiro e de prestação de serviços. Para Nakano *et al.* (2004: 134) a expansão/deslocamento das atividades relacionadas ao setor terciário e a ocupação residencial de alta renda nas regiões do setor sudoeste foram consagradas pelo conjunto de obras viárias realizadas nas décadas anteriores. De acordo com os autores, a tendência de reorientação dos investimentos imobiliários na região sudoeste da cidade, juntamente a difícil acessibilidade ao centro histórico e a escassez de estacionamentos, acarretaram na perda de parte de seu peso econômico.



Mapas 6-10: Manchas Históricas de Concentração Industrial – Município de São Paulo

Neste sentido, e com o abandono da área central pelas classes de mais alta renda, um outro tipo de ocupação passou a ocorrer nesta parte da cidade. Incentivada pelo desenvolvimento do sistema de transporte coletivo e pela adoção de políticas públicas voltadas para um maior acesso à zona central, uma nova gama de comércios e serviços voltados à população de menor poder aquisitivo começou a surgir no centro de São Paulo. Ainda segundo os autores,

...o centro passa, então a ser utilizado por uma população de menor poder aquisitivo e seus espaços, ocupados pelas estratégias de sobrevivência dos segmentos empobrecidos – sem-teto, ambulantes, desempregados, moradores

⁴² Ferreira (2003 [a]: 74) prefere utilizar o termo “desconcentração industrial” ao invés de “desindustrialização” já que, ao seu ver, não houve uma diminuição na atividade industrial mas a realocação de algumas unidades dentro da chamada macro-metrópole paulista formada por uma região incluída num raio de 150 km da capital. Mesmo sobre o município de São Paulo, o autor afirma que a diminuição industrial entre 1987 e 1997 foi de apenas 5% enquanto houve um aumento de 12,47% na área de estabelecimentos industriais entre 1991 e 2000.

de rua e demais setores excluídos dos circuitos produtivos formais. A macro e a micro organização do sistema de transporte coletivo condiciona os fluxos de pedestres no centro histórico e induz à ocupação da economia informal nos espaços públicos. Isso por sua vez, acentua a fuga das camadas dominantes e a desvalorização imobiliária, realimentando o processo.

(Nakano *et al.* 2004: 138)

Seja como for, apesar das transformações ocorridas na base produtiva de São Paulo, da obsolescência do antigo centro frente as novas demandas do setor terciário e sua posterior ocupação por uma população de mais baixa renda, para Meyer *et al.* (2004: 182), o principal fator que incitou o deslocamento das funções tradicionais do centro para outras regiões, foi a necessidade de uma nova “*alternativa de localização do investimento imobiliário que até então tinha no centro sua localização preferencial*”. Ou seja, na visão dos autores, ao invés de corresponder a um processo de desenvolvimento urbano, a transferência das funções centrais para as novas regiões estavam alinhadas a interesses imobiliários especulativos. Sobre este assunto, Nobre (2001: 521) afirma que a expansão do setor terciário no setor sudoeste da cidade foi viabilizada graças “*à articulação do capital imobiliário com o capital financeiro coordenada por empresas de consultoria imobiliária, muitas vezes internacionais, que através de estratégias de marketing conseguiram cooptar investidores e locatários.*”

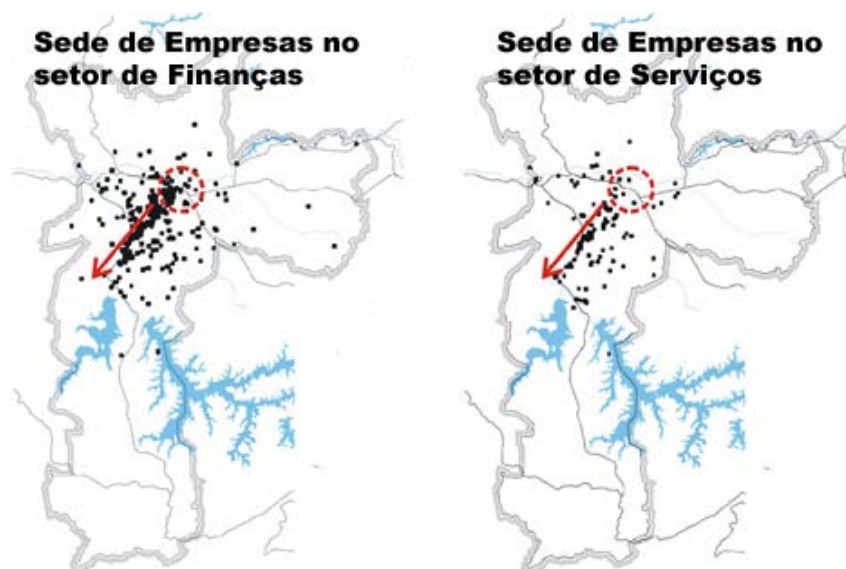
De forma semelhante, para Ferreira, o próprio rótulo de “cidade-global” conferido a São Paulo, advém, em grande parte, de uma construção ideológica que visa o atendimento dos interesses imobiliários e a canalização de recursos públicos para determinadas áreas da cidade. Como ele mesmo alega,

...a idéia de que uma centralidade terciária globalizada é necessária para inserir competitivamente a cidade na economia global é bem aceita pela opinião pública, e pouco questionada tal o poder de hegemonização do discurso da cidade-global difundido pela mídia, pelo mercado e até pela academia. Trata-se portanto de uma construção ideológica, que visa promover, antes de tudo, os interesses específicos dos setores beneficiados com a rentabilidade imobiliária que as ilhas do primeiro mundo geradas pelo discurso da cidade-global propiciam.

(Ferreira, 2003 [b]: 11)

Sobre isto, embora Ferreira (2003 [a]: 34) realce o esforço de alguns setores da sociedade em indicar as áreas do antigo centro e a Av. Paulista como as mais adequadas à conexão de São Paulo com o circuito das cidades globais, o grande número de edifícios comerciais que passaram a ocupar as margens do Rio Pinheiros a partir da década de 80 levou grande parte da população – e até parte da academia – a considerar a região da Marginal Pinheiros como a nova centralidade alinhada com a economia global. Na opinião do autor, este novo status de pólo terciário conferido a região foi o resultado de um deslocamento contínuo e deliberado das classes dominantes em direção ao setor sudoeste da cidade.

Como Nobre (2001: 522) nos esclarece, ainda que a maioria dos equipamentos de comércio e serviços se localizassem nas regiões do centro e da Av. Paulista durante a década de 60, os preços elevados e a escassez de terrenos vagos nessas áreas evidenciaram o esgotamento do processo imobiliário nesses setores. A partir daí e com a abertura de novas vias - como a Av. Brigadeiro Faria Lima - e novos empreendimentos comerciais – como o Shopping Center Iguatemi - iniciou-se a expansão da cidade rumo as proximidades do Rio Pinheiros. Embora a parte sul-sudoeste da cidade não apresentassem ocupação ostensiva (sendo caracterizada pela presença de galpões industriais e habitações de classe-média) a construção das marginais e dos anéis viários perimetrais propiciaram o desenvolvimento e aproveitamento da região pelo mercado imobiliário - fosse através do lançamento de condomínios residenciais de alto padrão, fosse pela construção de inúmeros edifícios comerciais.



Mapa 11-12: Deslocamento de atividades ligadas ao setor terciário no vetor sudoeste da cidade de São Paulo

De fato, tanto Nobre como Meyer *et al.*, (2004: 182) nos indicam que as atividades relacionadas à administração e ao setor terciário, concentradas inicialmente no antigo centro histórico, iniciaram sua expansão em direção à Avenida Paulista, durante as décadas de 50 e 60, e a outras regiões nas imediações da Marginal Pinheiros dentre as quais aquelas situadas nas avenidas Faria Lima (em 1970) e Eng^o Luís Carlos Berrini (1970 a 1990). Para os autores, a reorientação das atividades centrais rumo ao setor sudoeste, deve-se a três fatores determinantes.

Em primeiro lugar, ela destaca o papel das obras rodoviárias iniciadas na década de 60 por Prestes Maia – e expandidas pelos governos posteriores – que aumentaram a mobilidade interurbana e metropolitana. Em segundo, o interesse imobiliário e o comprometimento do poder público com a realização de obras de infra-estrutura viária que valorizaram a região em questão. E em terceiro, o processo de transformação pela qual vem passando as antigas áreas industriais localizadas no quadrante oeste com a concentração, ainda incipiente, de escritórios de alto padrão (na Barra Funda), residências e comércio (na Vila Leopoldina).

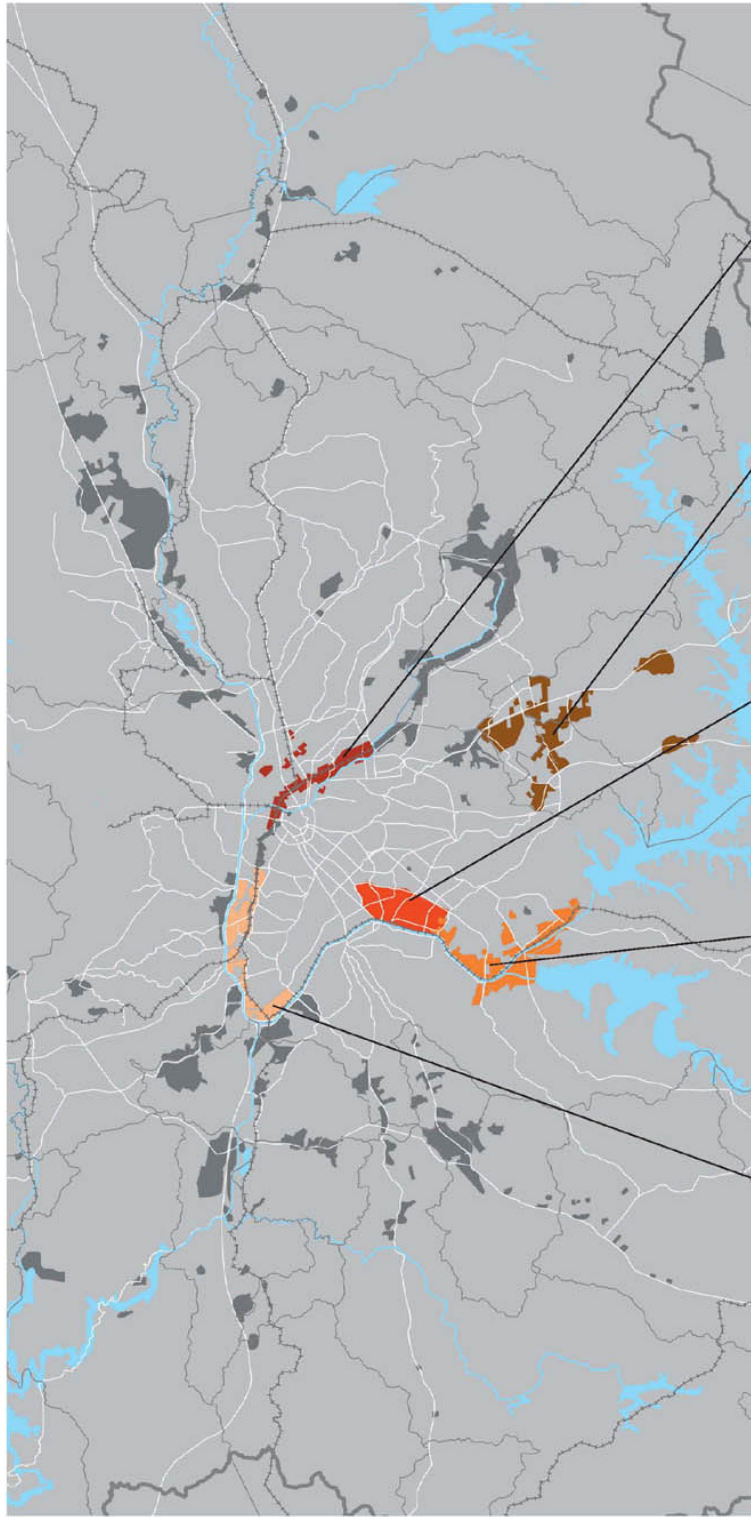
Sobre este último aspecto, Ferreira afirma que embora a implantação de alguns empreendimentos terciários na Marginal Pinheiros tenha se dado em terrenos anteriormente ocupados por indústrias, a grande maioria se deu em áreas que nunca foram majoritariamente industriais. Em suas palavras, “*os fatores que impulsionaram a ocupação terciária na região podem ter sido vários mas não foi, como se quer difundir, o ‘surgimento’ de áreas remanescentes do êxodo industrial*” (Ferreira, 2003 [a]: 78). Pelo contrário. Em sua opinião, o surgimento dessas áreas

...se deu muito mais em função da visão de oportunidade dos empresários locais do setor imobiliário face a uma nova demanda surgida graças à abertura neoliberal, do que, propriamente a um fenômeno quase “natural” de “adaptação necessária” da cidade as novas dinâmicas econômicas que exigiram, também quase “naturalmente” e parafraseando Sassen, a integração com os mercados mundiais”. (Ferreira, 2003 [a]: 91)

ÁREAS INDUSTRIAIS EM TRANSFORMAÇÃO

- Concentração industrial Tamanduateí
 - Concentração industrial ABC
 - Concentração industrial Zona Sul
 - Concentração industrial Zona Oeste
 - Vila Olímpia
 - Concentração industrial 97
-
- Limite da Região Metropolitana de São Paulo
 - Rios e represas
 - Ferrovias 2001
 - Viário principal 2001
 - Municípios do Estado de São Paulo

FONTE:
 Laboratório de Urbanismo da Metrópole - LUMC.
 FONTE BRS CA:
 limites administrativos: SÃO PAULO (ESTADO), EMPLASA, 1994;
 ferrovias 2001: SÃO PAULO (ESTADO), OPTIM, 2001;
 viário principal 1997: GUIA MPT005RAF, 1996; CESAQ;
 concentração 2001: POLHA DE SÃO PAULO, 2001.

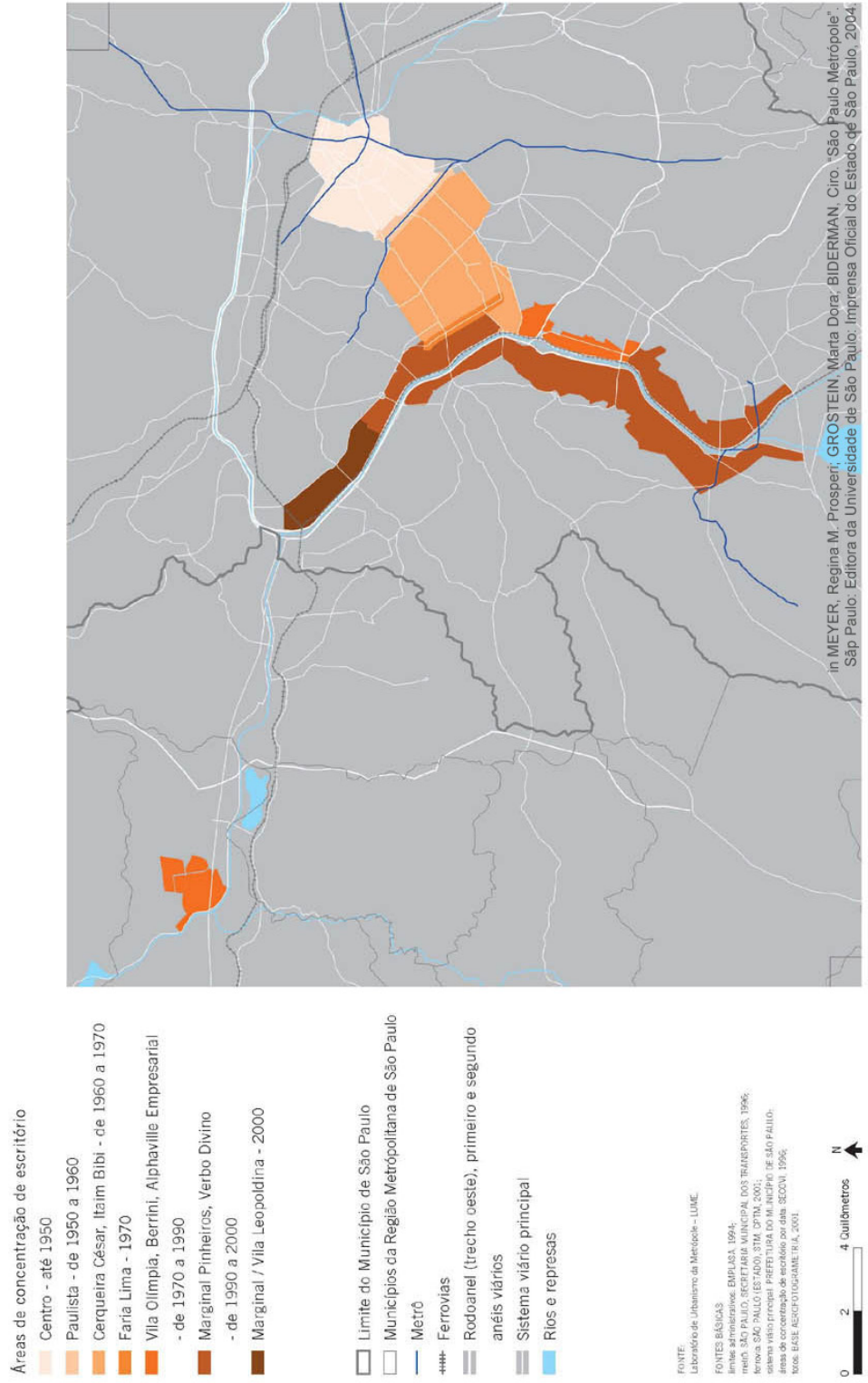


- Rodovias**
Empresas das áreas de logística e distribuição começam a ocupar os espaços vagos de galpões ao longo das principais vias de acesso ao município (Anhanguera, Castelo Branco, Régis Bittencourt, Anchieta-Imigrantes, Dutra e Fernão Dias), principalmente no entorno do Rodocanel.
- Barra Funda, Lapa e Vila Leopoldina**
Tendência ainda em fase inicial de concentração de escritórios (alto padrão) na Barra Funda. Na Vila Leopoldina, comércio e residências devem substituir os galpões.
- Zona Sul (Santo Amaro, Marginal Pinheiros e Jurubatuba)**
Tendência de crescimento de prédios comerciais de escritórios ou de eventos nos galpões da marginal Pinheiros
- Vila Olímpia**
Plena concentração de escritórios de tecnologia na região mais próxima à marginal Pinheiros e no Itaim. Nas demais áreas, tendência de instalação de residências de alto padrão.
- ABC - Tamanduateí**
Indústrias ainda ativas, com alguma tendência de saída para outras regiões do país.
- Avenida do Estado, Belém, Mooca e Tatuapé**
Tendência de transformação de galpões em áreas residenciais, de todos os padrões, sobretudo do Brás à Mooca.

in MEYER, Regina M. Proserpi; GROSTEIN, Maria Dora; BIDERMAN, Ciro. "São Paulo Metrôpole".
 São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

Mapa 13: Áreas Industriais em Transformação

VETOR DE EXPANSÃO DE ATIVIDADES DO TERCIÁRIO



Mapa 14: Vetor de expansão de atividades do terciário

De qualquer forma, no que diz respeito à participação de cada atividade econômica e sua localização na malha urbana, uma pesquisa feita pela Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo, baseada em cadastros do TPCL⁴³, revelou que entre 1991 e 2000 houve na cidade um forte incremento da área residencial e comercial/serviços construída. Segundo o estudo, embora tenha apresentado um acréscimo de 59 milhões de m² em 9 anos, o setor residencial apresentou uma queda de 0,64% na sua participação sobre o total edificado. Por outro lado, as construções de uso comercial/serviços, que ficaram em segunda colocação no total de área construída – com 25 milhões de m² no período –, apresentaram um aumento de 5,55% em sua participação sobre o total. O estudo revelou ainda que, apesar do processo de reestruturação econômica pelo qual o município vem passando – com a descentralização industrial⁴⁴ e a expansão do setor terciário – a indústria apresentou um incremento de 3,2 milhões de m². Ou seja, embora tenha tido uma participação menor no aumento da área total construída da cidade, durante o período, a atividade industrial apresentou um crescimento positivo.

Desta forma, o estudo não apenas mostrou como evoluiu a ocupação do solo entre 1991 e 2000 como também apontou que determinadas regiões da cidade possuem predominância de atividades econômicas se comparadas com outras.

A esse respeito, a divisão proposta pela Secretaria de Planejamento, demonstrou que o **centro** apresenta uma grande concentração de atividades ligadas tanto ao setor terciário e ao de uso misto (residencial + comércio + serviços), quanto às relacionadas ao uso residencial de alto e médio padrão e ao industrial ao longo da linha férrea.

Em relação à região **norte e norte extremo** da cidade, a pesquisa ressaltou que essas áreas apresentam uma boa variedade de usos com predominância do residencial de médio e alto padrão e do comercial/serviço, embora também haja grande incidência de atividades industriais ao longo da Marginal Tietê.

No que diz respeito à região **oeste**, destaca-se o número de quadras de uso residencial de médio e alto padrão e os de uso industrial situados próximo as marginais dos rios Tietê e Pinheiros.

Quanto aos setores **sudoeste e sul** de São Paulo a análise revelou que, enquanto no primeiro há uma prevalência do uso residencial, de médio e alto padrão, ou comercial/serviço

⁴³ A pesquisa da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo teve como base os dados de imóveis do Departamento de Rendas Imobiliárias da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico - TPCL – cadastro territorial e predial, de conservação e limpeza. Para maiores informações ver: O uso do solo segundo o cadastro territorial e predial, distritos de São Paulo (1991-2000).

⁴⁴ O estudo mostrou que a participação da indústria no total de área construída em São Paulo entre 1991 e 2000 decresceu em 15,34%.

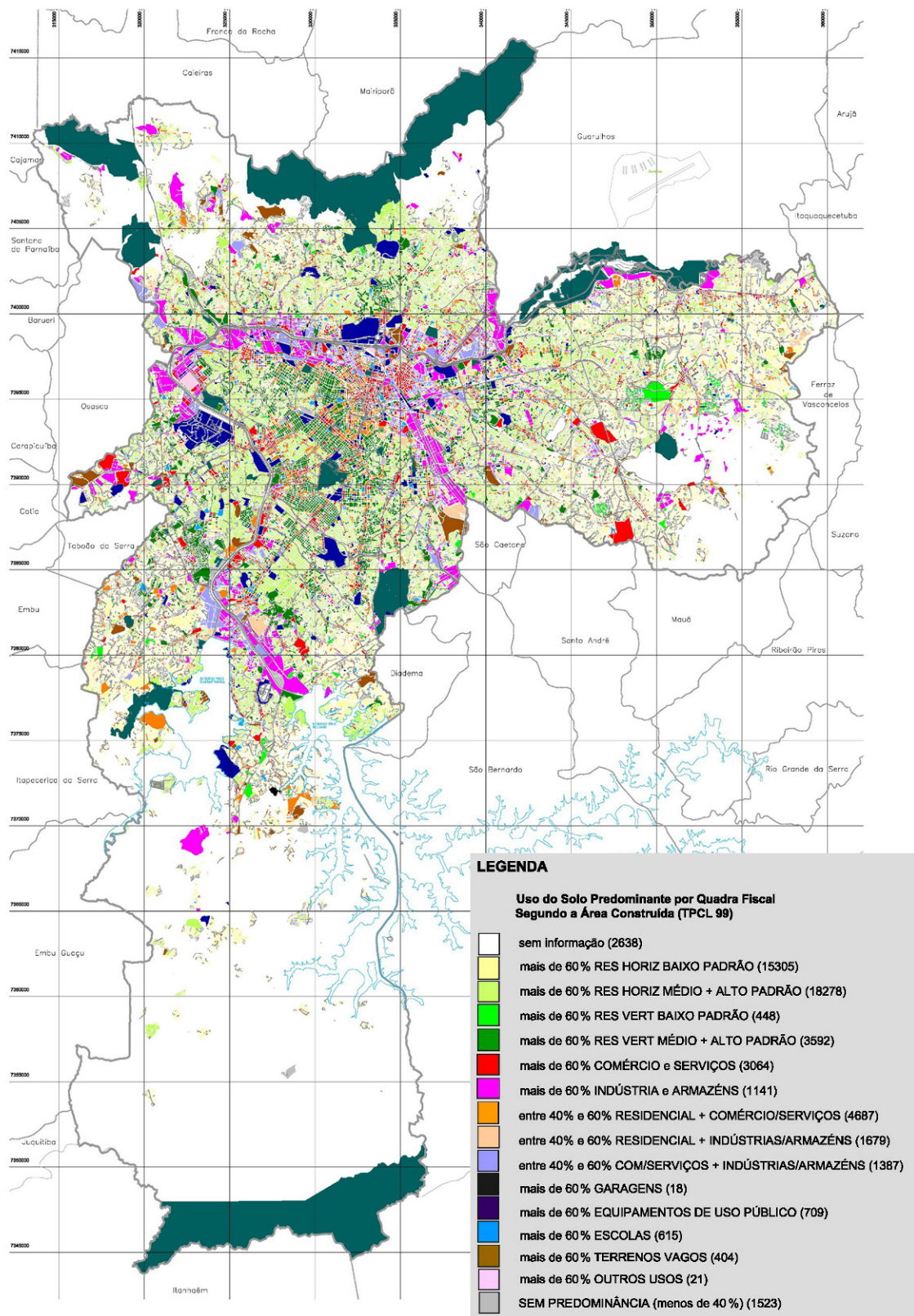
em áreas específicas próximas a Marginal Pinheiros, no segundo há uma concentração de uso comercial/serviço e industriais, estes últimos localizados ao longo da Marginal Pinheiros.

Por fim, no que se refere às regiões **sudeste** e **leste** da cidade, detectou-se que enquanto a ocupação residencial, comercial/serviço e industrial prevalecem no primeiro caso, no último a maioria das quadras se destinam a atividades relacionadas à habitação ou à indústria.

Uma vez apresentadas tanto as principais dinâmicas de crescimento da cidade quanto a caracterização de seus principais usos e localizações, no próximo tem apresentamos uma análise das Operações Urbanas Consorciadas segundo o Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Conforme anunciado na introdução, as Operações serão expostas conforme sua data de aprovação na Câmara Municipal de São Paulo, partindo-se das mais antigas – e elaboradas antes do Estatuto da Cidade – para as que foram incluídas depois desta e que ainda estão em fase de projeto.



Mapa 15: Regiões do Município de São Paulo



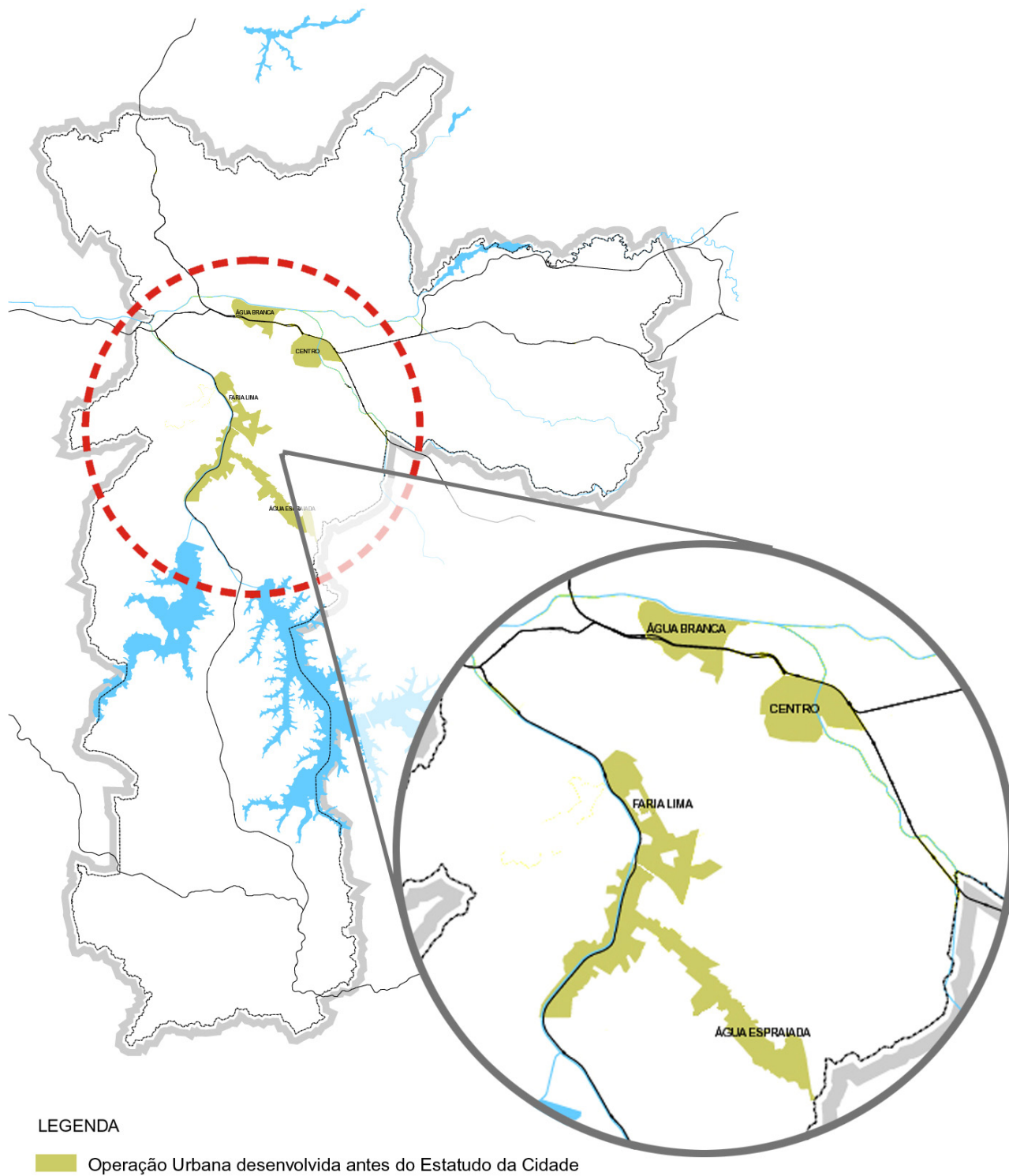
Mapa 16: Uso do solo predominante por quadra Fiscal segundo a área construída (TPPCL 99)

4.2. As Operações Urbanas em São Paulo antes do Estatuto da Cidade

Foram cinco as Operações Urbanas regulamentadas em São Paulo antes do Estatuto da Cidade: **Operação Urbana Anhangabaú, Operação Urbana Faria Lima, Operação Urbana Água Branca, Operação Urbana Centro e Operação Urbana Água Espraiada.** Como Mariana Fix nos explica em seu livro “Parceiros da Exclusão” (2001: 77-78), a primeira vez que as Operações Urbanas surgiram em São Paulo foi na elaboração do Plano Diretor na gestão de Mário Covas (1983-1985). Já naquela época o mecanismo era tido como um instrumento de intervenção urbana a ser utilizado em regiões delimitadas e espalhadas pelo município. No mandato de Jânio Quadro (1986-1988), as Operações Urbanas foram propostas para ampliar “*os benefícios das Operações Interligadas*” sendo previstas no Plano Diretor da cidade e definidas como “*a ação conjunta dos setores públicos e privado, destinada à melhoria do padrão de urbanização*” (apud Fix, 2001: 77). Durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992), as Operações Urbanas ganharam um capítulo no Plano Diretor na seção referente à operacionalização da política urbana. Já nesta ocasião cinco propostas foram feitas: Operações Urbanas Anhangabaú, Água Espraiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis. Com a reestruturação ocorrida dentro da EMURB (Empresa Municipal de Urbanização) nesta gestão petista e a discussão sobre o novo Plano Diretor, cinco projetos de Operação Urbana foram elaborados: Água Branca, Dom Pedro-Pari, metrô Ana Rosa-Vila Prudente-Oratório, Anhangabaú e Água Espraiada. Apesar disso, com exceção da Operação Anhangabaú, as demais não foram levadas adiantes. Na realidade, até mesmo a Operação Anhangabaú, não teve o sucesso esperado sendo ampliada anos depois no governo de Paulo Maluf (1993-1996). Também durante o mandato deste prefeito, três outras operações sofreram revisões e foram poucos anos depois aprovadas na Câmara Municipal de São Paulo: Operação Urbana Água Branca (Lei 11.3774/1995), Operação Urbana Faria Lima (Lei 11.732/1995) e Operação Urbana Água Espraiada (Lei 13.260/2001).

A fim de podermos compreender como as Operações Urbanas vem sendo concebidas atualmente em São Paulo, fizemos primeiramente uma análise das Operações que já se encontram em execução. Expomos quais foram sua origens, objetivos, diretrizes e principais resultados. Através dessa investigação poderemos fazer uma comparação com as novas Operações – propostas no Plano Diretor da cidade (2002) após o Estatuto da Cidade – para identificarmos se houve alguma novidade trazida por este novo marco legal na condução das

parcerias público-privadas para o planejamento urbano da cidade de fato e, neste caso, quais foram elas.



Mapa 17: Operações Urbanas desenvolvidas em São Paulo antes do Estatuto da Cidade.

4.2.1. Operação Urbana Anhangabaú e Operação Urbana Centro⁴⁵

A primeira Operação Urbana regulamentada de fato em São Paulo foi a Operação Urbana Anhangabaú em 1991. Expandida e renomeada para Operação Urbana Centro em 1997, seu sucesso foi considerado tímido⁴⁶, com apenas 6 empreendimentos aprovados desde sua criação até 2002: cinco durante a Operação Urbana Anhangabaú e apenas uma durante a Operação Urbana Centro.

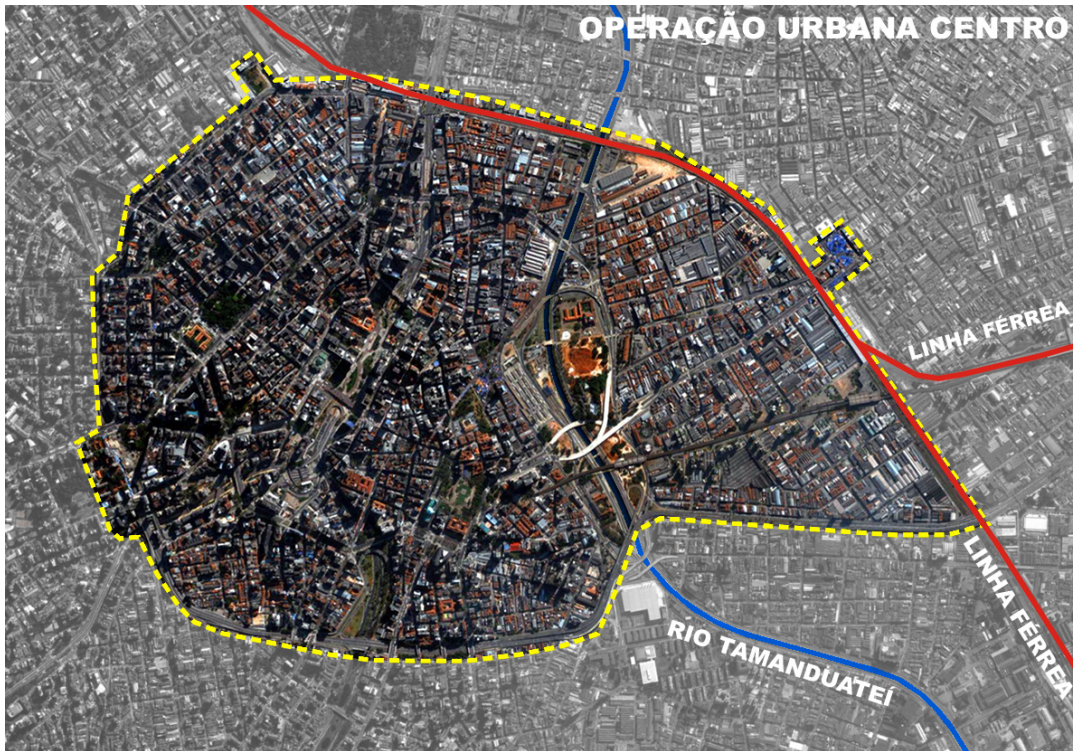
Como esclarece o arquiteto o José Eduardo Lefèvre (1997: s.p.), chefe do Departamento de Operações Urbanas em São Paulo durante a Operação Urbana Centro, a origem das operações urbanas remonta a experiências anteriores desenvolvidas no âmbito da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) de São Paulo desde 1989. A idéia de sua utilização – apesar de ter surgido anos atrás, durante a gestão de Mario Covas (1983-1985) - ganhou força por ocasião das obras no Anhangabaú que, apesar de terem sido iniciadas durante o mandato de Jânio Quadros, foram interrompidas no governo de Luíza Erundina para uma revisão dos recursos disponíveis e suas prioridades.

Buscando-se uma forma de conseguir recursos para serem investidos na área central da cidade, foi desenvolvida a Operação Urbana Anhangabaú que previa a possibilidade de compra de potencial construtivo adicional e a aplicação das contrapartidas no próprio local. Apesar dos recursos obtidos não terem sido utilizados na conclusão das obras do Anhangabaú, percebeu-se, pelos análises técnicas feitos pela prefeitura, que havia no centro uma demanda não atendida por investimentos imobiliários.

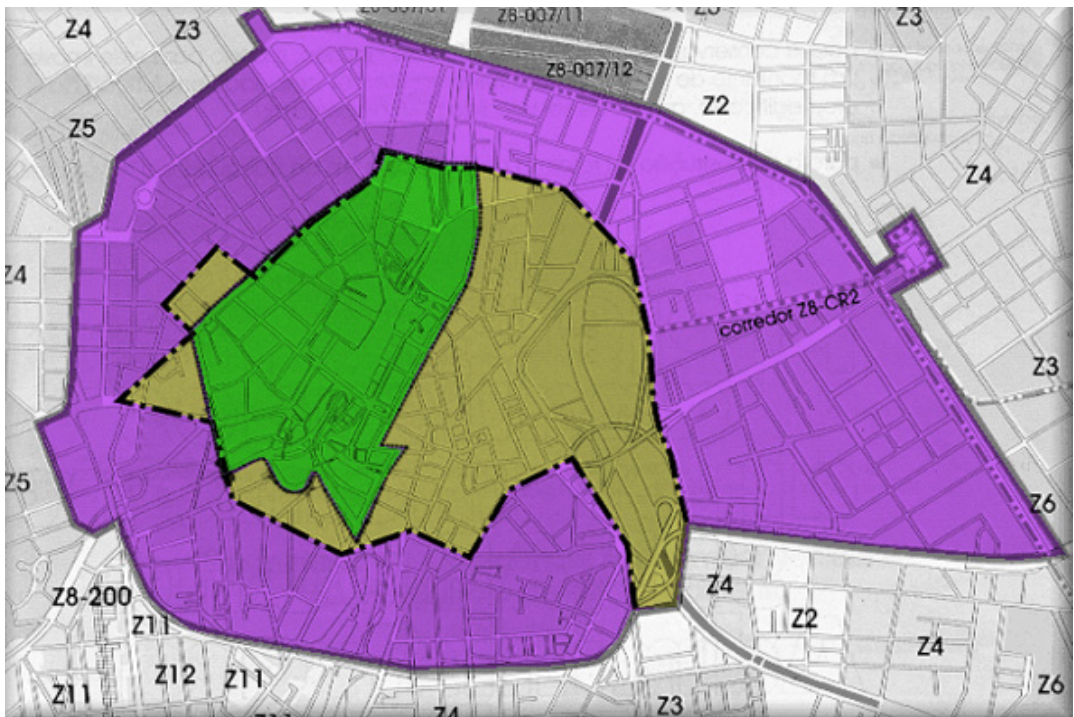
A razão por tal repressão à demanda seria os constrangimentos impostos pelo zoneamento da época, que estabelecia um coeficiente aproveitamento máximo do terreno igual a 4 e que não mais satisfazia as necessidades por edifícios mais modernos e maiores. Acreditava-se que, a exemplo da área do Anhangabaú, onde os edifícios haviam sido construídos com um coeficiente de ocupação muito superior ao estabelecido pelo posterior zoneamento, a liberação do coeficiente de ocupação acarretaria no retorno dos investimentos. Contudo, como foi observado pelos técnicos da EMURB, poucos foram os interessados em comprar o potencial construtivo adicional na região do centro.

⁴⁵ A Operação Urbana Anhangabaú e Operação Urbana Centro são oficialmente duas operações diferentes embora destinada a áreas semelhantes. A Operação Urbana Anhangabaú teve seu prazo de vigência encerrado em 1994 conforme previsto em sua lei. A Operação Urbana Centro entrou em vigor em 1997.

⁴⁶ Segundo o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, todas as Operações Urbanas anteriores a sua promulgação continuam em vigência, incluindo a Operação Urbana Centro (Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Art. 225, parágrafo 2º).



Aerofoto 1: Perímetro da Operação Urbana Centro



- Operação Urbana Anhangabaú
- + Operação Urbana Centro (área de Especial Interesse)
- + + Operação Urbana Centro (área de Especial Interesse + Coroa Envoltória)

Planta Cadastral 1: Áreas de abrangência das Operações Urbanas Anhangabaú e Centro

Apesar de reconhecer a influência do zoneamento no desinteresse dos empreendedores em construir na área central, Lefèvre (1997: s.p.) afirma que a falta de interesse em construir na região se deve também a outros fatores como a imagem decadente do centro, a dificuldade de adaptação dos edifícios antigos às empresas de grande porte, as restrições à realização de reformas frente ao grande número de edifícios tombados na região, os problemas de acessibilidade, escassez de estacionamentos, etc. Ao invés de se fixarem no centro, os investidores estariam deslocando seus investimentos para outros setores da cidade, em especial no sentido sudoeste próximo à Marginal Pinheiros, cuja abundância de espaços livres permitiria a construção de edifícios mais amplos e com estacionamentos, ideal para o acesso dos clientes das novas empresas e sua diretoria.

De fato, como informam Nakano *et al.* (2004: 144), dentre as vantagens oferecidas pela Operação Urbana Centro, a mais utilizada foi a compra de potencial construtivo para transferência⁴⁷ e utilização em locais com maior dinâmica imobiliária. Segundo os autores, um grupo de análise⁴⁸ constituído para analisar os resultados da Operação constatou que a transferência do potencial construtivo se dava justamente para outras construções localizadas fora dos limites da Operação Urbana, em regiões onde os empreendedores imobiliários tinham (e ainda tem) interesse de construir. Com isso, levando em consideração o grande número de bens tombados – e conseqüentemente o expressivo estoque de potencial construtivo transferível – ao invés de conduzir a uma recuperação dos investimentos na zona central, o instrumento da Operação Urbana Centro serviu para “*exacerbar o processo de valorização dos pontos já priorizados pelo setor imobiliário*” (Nakano *et al.*, 2004: 144)

O perímetro da Operação Urbana Centro abrange uma área de 660 hectares – compreendendo os distritos da Sé, República e parte do bairro do Brás – e está dividida em duas áreas de intervenção: a área de especial interesse – relativa ao núcleo da intervenção – e a Coroa Envoltória (ver planta cadastral 1, pág. 95). Dentro deste perímetro foram concedidos alguns incentivos como a modificação de índices urbanísticos, de características de uso e ocupação do solo, e de disposições do Código de Obras e Edificações; transferência do potencial construtivo de imóveis preservados; regularização de construções, reformas ou

⁴⁷ Segundo a Lei da Operação Urbana Centro (Lei 12.349 de 6 de junho de 1997, art. 7º) “*Para incentivar a restauração dos imóveis classificados como Z8-200, dos já tombados e dos que vieram a ser tombados pelo Poder Público na vigência desta lei e contidos na área da Operação Urbana Centro, será admitida a transferência de seu potencial construtivo, pelo seu valor equivalente, para outros imóveis localizados dentro ou fora do perímetro da Operação Urbana Centro...*”

⁴⁸ Segundo Nakano *et al.*(2004: 144) o grupo de análise foi instituído pela Portaria nº 133, de 8 de maio de 2001 e era constituído por representantes de várias secretarias como a da Cultura, Habitação, Transportes e Planejamento além de representantes de outros órgãos como a EMURB, CET, Tribunal de Contas do Município, PROCENTRO e administrações regionais.

ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo.



Foto 9: Banespinha: Vale do Anhangabaú – Área da Operação Urbana Centro



Foto 10: Vista do Túnel Tom Jobim: Vale do Anhangabaú – Área da Operação Urbana Centro



Foto 11: Praça da Bandeira e Vale do Anhangabaú

Em relação a seus objetivos, a Operação Urbana Centro visa basicamente a recuperação e requalificação da área central da cidade através de seu repovoamento e incentivo a determinadas atividades como a hoteleira, residencial. Segundo sua lei específica, a Operação procura:

- I. Implementar obras de melhoria urbana na área delimitada pelo perímetro da Operação Urbana Centro;*
- II. Melhorar, na área objeto da Operação Urbana Centro, a qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e usuários permanentes promovendo a valorização da paisagem urbana e melhoria da infra-estrutura e da sua qualidade ambiental;*
- III. Incentivar o aproveitamento adequado dos imóveis, considerada a infra-estrutura instalada;*
- IV. Incentivar a preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano;*
- V. Ampliar e articular os espaços de uso público;*
- VI. Iniciar um processo de melhoria das condições urbanas e da qualidade de vida da área central da cidade, especialmente dos moradores de habitações subnormais;*
- VII. Reforçar a diversificação de usos na área central da cidade, incentivando o uso habitacional e atividades culturais e de lazer;*
- VIII. Melhorar as condições de acessibilidade à área central da cidade;*
- IX. Incentivar a vitalidade cultural e a animação da área central da cidade;*

X. *Incentivar a localização de órgãos da administração pública dos três níveis de governo na área central.*

(Lei 12.349/97 – Operação Urbana Centro, São Paulo, art. 2º)

Quanto às suas diretrizes, elas são as seguintes:

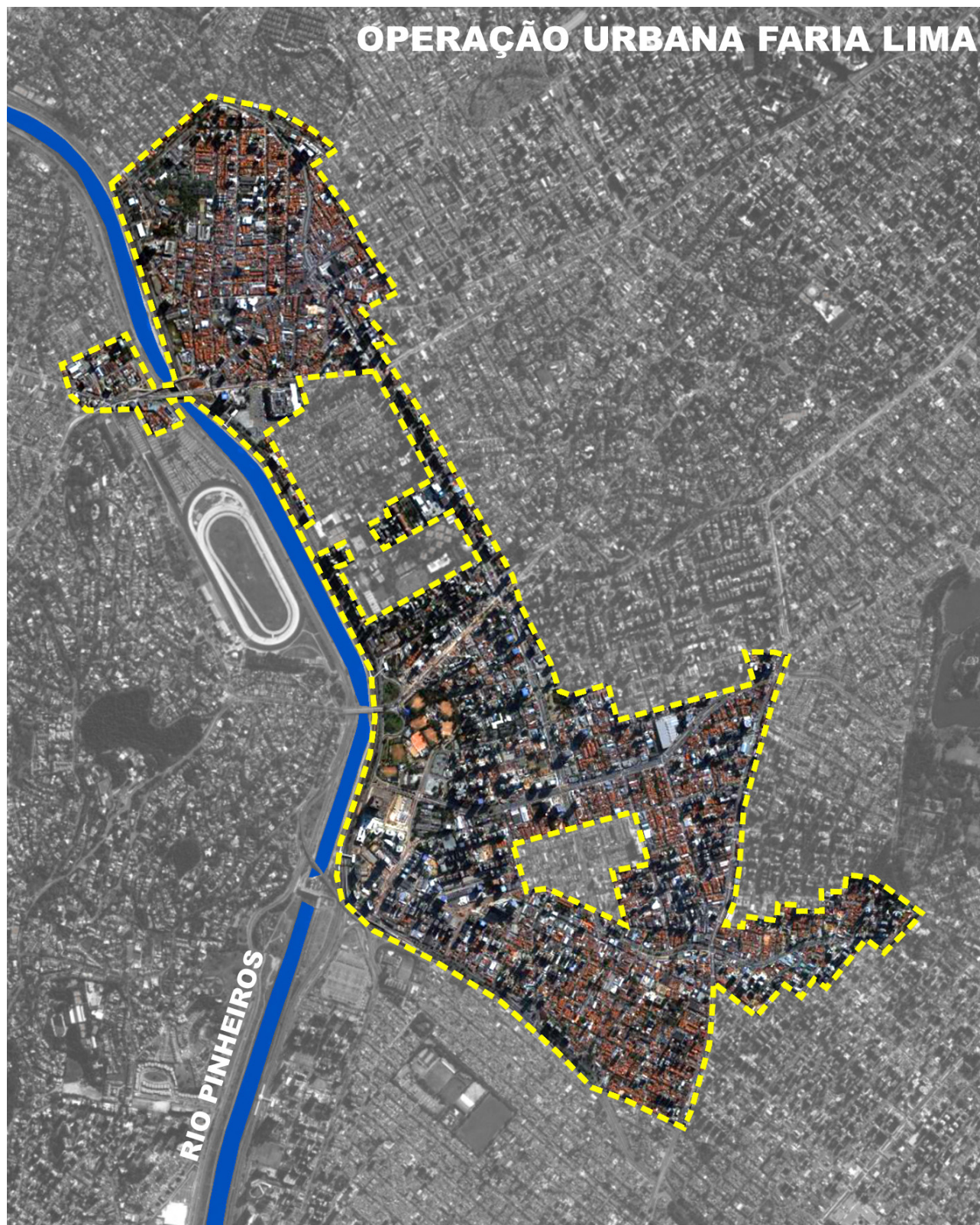
- I. *A abertura de praças e de passagens para pedestres no interior das quadras;*
- II. *O estímulo ao remembramento de lotes e à interligação de quadras mediante o uso dos espaços aéreo e subterrâneo dos logradouros públicos;*
- III. *A disciplina do espaço destinado ao transporte individual e a adequação dos espaços destinados ao transporte coletivo*
- IV. *O incentivo à não impermeabilização do solo e à arborização das áreas não ocupadas;*
- V. *A conservação e restauro dos edifícios de interesse histórico, arquitetônico e ambiental, mediante instrumentos apropriados;*
- VI. *A composição das faces das quadras, de modo a valorizar os imóveis de interesse arquitetônico e a promover a harmonização do desenho urbano;*
- VII. *A adequação, aos objetivos desta lei, do mobiliário urbano existente e proposto;*
- VIII. *O incentivo à construção de habitações;*
- IX. *O incentivo à construção de garagens;*
- X. *O incentivo à recuperação e reciclagem de próprios públicos existentes na área central;*
- XI. *A criação de condições para a implantação de ruas ou regiões comerciais com regime de funcionamento de 24 (vinte e quatro) horas por dia;*
- XII. *O desestímulo à permanência e a proibição de instalação de novos estabelecimentos de comércio de cereais, de madeiras e de frutas na área da Operação Urbana.*

(Lei 12.349/97 – Operação Urbana Centro, São Paulo, art. 2º)

Em termos de resultados, apesar de sua fraca atuação, a Operação Centro possibilitou a remodelação da Praça do Patriarca. Como informado em um documento elaborado pela prefeitura de São Paulo (s.d., s.p.)⁴⁹, *a lei da operação prevê muito mais a criação de estímulos do que execução de intervenções financiadas com contrapartidas.*

⁴⁹ O documento em questão é o Prospecto de registro da Operação Urbana Água Espraiada

OPERAÇÃO URBANA FARIA LIMA



Aerofoto 2: Perímetro da Operação Urbana Faria Lima

4.2.2 Operação Urbana Faria Lima

A Operação Urbana Faria Lima é certamente a mais emblemática das Operações Urbanas em vigência. Assim, como a experiência da ‘Água Espraiada’ (sub-item 4.2.4), envolveu uma das áreas mais dinâmicas do ponto de vista do mercado imobiliário, gerando mais de duzentos milhões de Reais em contrapartidas. Semelhante às demais Operações o caso ‘Faria Lima’ teve início muito antes da aprovação de sua primeira versão em 1995⁵⁰. Como nos conta Mariana Fix (2001: 100), a Operação remonta a abertura da avenida Faria Lima pelo então Prefeito José Vicente Faria Lima em 1968. O projeto inicial, denominado Iguatemi, previa a abertura de uma avenida de cinco quilômetros que interligaria os bairros da Lapa, Pinheiros, Itaim, Brookling, Aeroporto e Jabaquara e exigiria a desapropriação de 1.800 imóveis⁵¹. Apesar de sua execução ter sido bem mais modesta, reduzindo-se a um trecho entre o Largo do Batata, em Pinheiros, e a Av. Cidade Jardim, novas proposições foram feitas nas décadas seguintes no sentido de dar continuidade à expansão da avenida.

No governo de Jânio Quadros (1986-1988), por exemplo, o arquiteto Júlio Neves apresentou a proposta do ‘Bulevar Zona Sul’, que tinha como objetivo a revisão dos trechos não executados da via e a interligação das avenidas Juscelino Kubitschek e Luís Carlos Berrini através das Av. Faria Lima. Já neste momento se acreditava ser possível o financiamento das obras de urbanização através da comercialização das quadras desapropriadas, situadas ao longo dos novos trechos da avenida. Neste sentido, durante a gestão de Luiza Erundina, propôs-se a inclusão do projeto no Plano Diretor da Cidade e a compreensão da Faria Lima-Berrini no rol das Operações Urbanas previstas para o município (Fix, 2001: 100).

Na administração de Paulo Maluf (1993-1996) o prolongamento da avenida ganhou prioridade, dando início a um período conturbado de protestos contra o projeto. Como Fix nos esclarece, havia por parte dos moradores um temor de que o projeto do ‘Bulevar Zona Sul’ – que exigia um grande número de desapropriações – fosse implementado (Somekh *et al.*, 2001: 7). Além disso, havia uma consciência por boa parte dos moradores de que a construção da avenida era apenas a ponta-de-lança para um processo muito maior de valorização imobiliária. O interesse não era tanto na construção da avenida, mas no que aconteceria em torno dela

⁵⁰ A primeira lei da Operação Urbana Faria Lima a ser aprovada foi a de nº 11.732/95. Esta porém foi alterada pela lei nº 13.769 de 26 de janeiro de 2004.

⁵¹ Esta avenida foi, mais tarde, renomeada “Avenida Brigadeiro Faria Lima”.

após as modificações nos coeficientes de aproveitamento e no aumento do potencial construtivo da região (Fix, 2001: 60).

Com a resistência feita pelas associações de moradores contrárias ao prolongamento da via, a aprovação da Operação Urbana entrou num impasse, ficando não apenas paralizada como dando lugar à retomada da extensão da Av. Faria Lima através da Lei de 1968. Assim, apenas em 1995, após dois anos de discussões na Câmara, é que a Lei da Operação Urbana Faria Lima foi aprovada. Embora se tivesse feito algumas concessões como a diminuição do número de demolições, manutenção de vias residenciais e preservação do zoneamento em parte da Vila Olímpia, grande parte dos moradores continuou insatisfeita com sua aprovação.

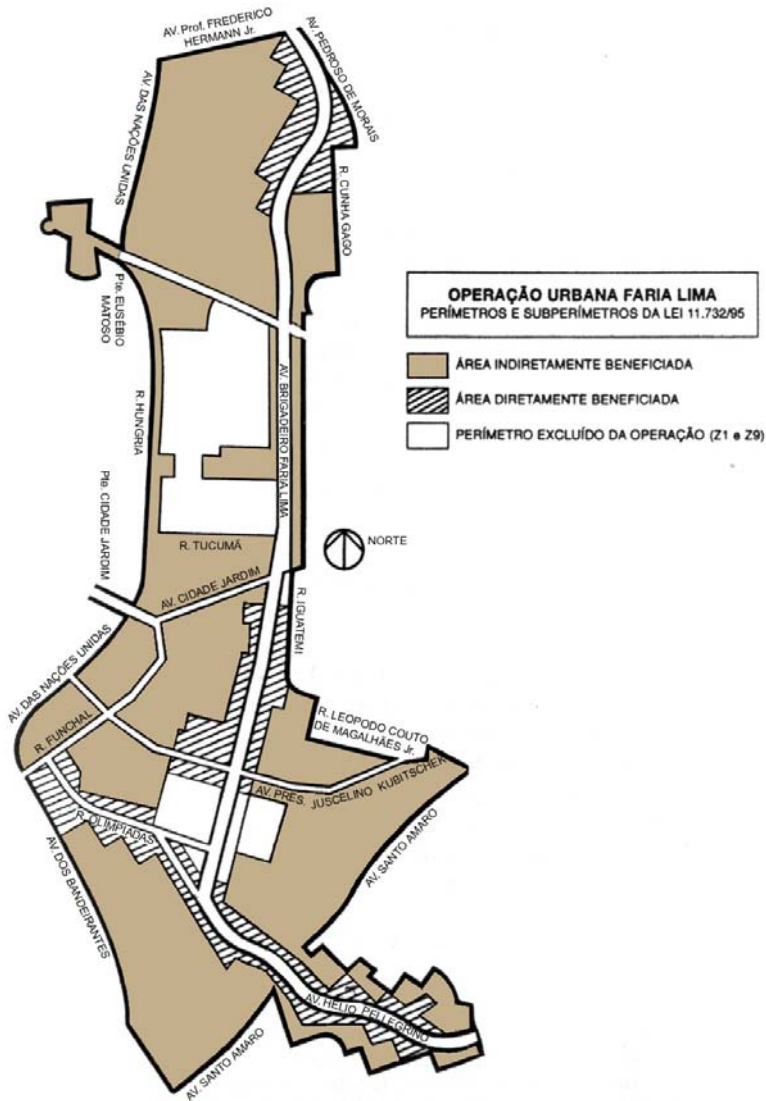
Por ocasião da Exposição de Motivos da Operação Urbana Faria Lima, foi alegado que a cidade de São Paulo, especialmente a Zona Sul, não possuía uma política urbana calcada numa utilização apropriada do seu sistema viário. Deste fato decorreria problemas em toda a região, tais como o crescimento desordenado e intenso da população, o surgimento de favelas e a sobrecarga na rede de transportes coletivos. Por este motivo, os limites traçados pela Operação Urbana Faria Lima teve como eixo principal a Av. Brigadeiro Faria Lima, âmago do desenvolvimento da região sudeste trabalhada. Basicamente compreendia o trecho entre a Av. Cidade Jardim e o Largo do Batata, bem como seus prolongamentos até a Av. Pedroso de Moraes e Gastão Vidigal e Av. Hélio Pellegrino, Av. Eng^o Luís Carlos Berrini, Presidente Juscelino Kubitschek e a Cidade Jardim.

Ainda, segundo a Exposição de Motivos do Projeto de Lei da Operação Urbana Faria Lima, este instrumento urbanístico intrinsecamente valioso, estabeleceria uma parceria entre o poder público e a iniciativa privada, onde o primeiro não apenas determinaria os objetivos e diretrizes urbanísticas a serem aplicadas como incentivaria o segundo a participar com recursos técnicos e financeiros. Conseguida esta parceria, viabilizaria-se a concretização da Operação Urbana, objetivando melhoramentos no setor viário da Marginal Pinheiros (nos bairros de Pinheiros, Itaim, Vila Olímpia e Vila Funchal), a ocupação ordenada do solo da região, a implantação de uma infra-estrutura de serviços e o adensamento planejado.

De acordo com a Lei 11.732/95⁵², considerando-se as partes direta e indiretamente beneficiadas pela Operação⁵³, contabilizava-se uma área de 450 hectares subdivididas em cinco sub-perímetros, possibilitando um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

⁵² Como mostrado mais adiante, a Operação Urbana Consorciada Faria Lima foi originalmente instituída pela Lei nº 11.732 de 14 de março de 1995. No entanto, esta lei foi posteriormente revogada pela Lei nº 13.769/2004 e alterada pela de nº 13.871, que define o atual conceito da Operação Urbana Faria Lima.

⁵³ Segundo Someck *et al.* (2001: 5-6) a diferença entre as áreas direta e indiretamente beneficiadas era meramente operacional. Nas áreas diretamente beneficiadas por exemplo, as contrapartidas seriam calculadas de



Planta Cadastral 2: Perímetro da Operação Urbana Faria Lima com as áreas direta e indiretamente beneficiadas.

Igualmente ao exemplo da Operação urbana Anhangabaú, previa-se que os recursos necessários à execução da Operação Faria Lima viriam do pagamento de contrapartidas financeiras por aqueles beneficiados pelas mudanças dos parâmetros urbanísticos relacionados tanto ao uso e ocupação do solo quanto ao coeficiente de aproveitamento do terreno. Segundo Somekh *et al.* (2001: 4), um aspecto que merecia destaque na Lei da Operação Faria Lima era a possibilidade de dar tratamento justo aos desapropriados da área, a criação de Certificados

acordo com um “valor de equivalência” utilizada em função de relações constantes em uma tabela da Lei da Operação.

de Potencial Adicional de Construção⁵⁴ (CEPACs) e a destinação de 10% do total arrecado para a construção de habitações para populações carentes.

No âmbito da Operação Urbana Faria Lima, os interessados em se beneficiarem das flexibilizações normativas urbanas poderiam valer-se de um coeficiente de aproveitamento máximo igual a quatro vezes a área do terreno. Embora Sales⁵⁵ admita que o estoque do potencial construtivo adicional não condizia com a quantidade dos terrenos vagos disponíveis na região, a Lei da Operação Urbana Faria Lima estabelecia o limite de 2,25 milhões de m² adicionais a serem concedidos pela Operação. As propostas de adesão à Operação deveriam ser enviadas à Secretaria de Planejamento de São Paulo de modo que os benefícios pretendidos e os impactos sobre a vizinhança pudessem ser avaliados. Uma vez aprovadas as propostas e calculado o valor da contrapartida, passava-se para apreciação pela Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU), composta por membros da prefeitura e sociedade civil (Somekh *et al.*, 2001: 5).

Segundo Biderman *et al.* (2005: 10) o programa de investimentos previstos na Lei 11.732/95, que incluía obras viárias, construção de habitações de interesse social e a construção de um novo terminal de ônibus, tinha um custo estimado em 150 milhões de dólares, dos quais dois terços seriam utilizados para o pagamento das desapropriações feitas para o prolongamento da Av. Faria Lima. Mas, apesar de basear-se na premissa de ser um instrumento de urbanização “a custo zero” para os cofres públicos, a Operação Urbana Faria, ao final do governo de Paulo Maluf, estava longe de representar um alívio ao orçamento municipal. Conforme Somekh *et al.* (2001: 14), desde a aprovação da Lei da Operação Urbana Faria Lima até o fim do mandato de Maluf, apenas 15 empreendimentos haviam sido aprovados gerando uma receita de 31 milhões de dólares. Segundo os autores, “*a própria especulação imobiliária estaria impedindo mais empreendimentos, já que os proprietários de terrenos estariam pedindo cerca de 900% mais do que era cobrado antes da extensão da Avenida*” (Someck *et al.*, 2001: 14).

Ainda sobre o desequilíbrio entre gastos e faturamentos promovidos pela Operação, Biderman *et al.* alega que

⁵⁴ Um detalhe operacional importante é que, segundo Sandroni *et al.* (2005: 4), a aprovação dos CEPACs na Operação Urbana Faria Lima aconteceu apenas em meados de 2004, após a alusão desses certificados no texto do Estatuto da Cidade (2001) e no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002). Antes dessa data, as contra partidas eram pagas diretamente em dinheiro. De acordo com os autores, quando as CEPACs passaram a ser utilizadas na Operação, 43% da área adicional disponível já haviam sido utilizados, restando em torno de 1.310.000 m² a serem compradas através da emissão de 650 mil CEPACs (Sandroni *et al.*, 2005: 4).

⁵⁵ Em entrevista concedida em 14/02/2006. Pedro M. R. Sales é assessor técnico da Sempla, entre 2001 e 2004, coordenou a formulação do plano de intervenção e ordenação de operações urbanas na cidade de São Paulo

... em agosto de 2003, um total de 939.592 m², ou aproximadamente 42 por cento do total disponível dos 2.250.000 m², já haviam sido utilizados. Mais de 115 projetos imobiliários foram aprovados, incluindo aproximadamente 40 por cento de edifícios comerciais e 60 por cento de edifícios residenciais de alto padrão. No entanto, os recursos (aproximadamente 280 milhões de dólares) obtidos através dos projetos aprovados não cobriram totalmente os gastos (350 milhões de dólares) relacionados à expansão da avenida, considerando-se as altas taxas de juros praticadas no Brasil durante os oito anos da operação. (Biderman et al., 2006: 10)

Na opinião de Someck *et al.* (2001: 15), de uma forma geral, as intenções dessa Operação Urbana nunca foram realmente alcançadas. Em primeiro lugar, no que diz respeito à solução do problema viário, a Nova Faria Lima acabou por tornar-se área de adensamento dado ao uso comercial e residencial, aumentando o fluxo de automóveis e congestionando ainda mais o trânsito. Em segundo lugar, os proprietários dos imóveis desapropriados para o prolongamento da avenida, foram indenizados por valor muito inferior aos prometidos. De acordo com os autores, embora o Instituto Brasileiro de Avaliação Imobiliária tenha tentado cumprir o acordo inicial, os primeiros desapropriados começaram a receber o dinheiro em juízo. Por fim, os 10 por cento da arrecadação das contrapartidas previsto para ser utilizado na construção de habitações de interesse social nunca teriam sido de fato utilizados.

Sobre esta questão, a Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada em 2002, para averiguar as irregularidades cometidas durante a implementação da Operação Urbana Consorciada, concluiu que *“quem muito falhou foi o poder público, não investindo os recursos disponíveis na forma da legislação em vigor, tanto nas obras como nas HIS (habitação de interesse social), o que denota uma grande frustração do setor construtivo ao entorno da área atingida pela Operação urbana”* (Câmara Municipal de São Paulo, 2003: 629). Segundo o Relatório, a Operação Urbana Faria Lima foi realizada sem um plano urbanístico, sendo apenas uma obra viária de importância questionável, já que ao invés de *“desafogar o trânsito na região, deixou a circulação complicada”* (Câmara Municipal de São Paulo, 2003: 629)

No que tange a suas implicações sociais, uma pesquisa elaborada por Sandroni e Biderman (2005) acerca dos impactos da Operação Urbana Faria Lima sobre o preço dos imóveis em seu entorno revelou que a Operação provocou alterações importantes na

densidade demográfica da região. Segundo os autores, embora a densidade construtiva, após o início da Operação Urbana, tenha apresentado um aumento expressivo, a população residente sofreu uma redução com a substituição de antigas residências unifamiliares de classe média por edifícios residenciais de classe média alta e edifícios comerciais de alto padrão (Sandroni & Biderman, 2005: 23). Neste sentido, a Operação Urbana Faria Lima não apenas provocou um processo de gentrificação residencial, como também uma gentrificação no âmbito dos negócios, já que casas deram lugar a pequenos negócios que, por sua vez, cederam espaço para a construção de luxuosos edifícios residenciais.



Foto 12: Av. Brigadeiro Faria Lima

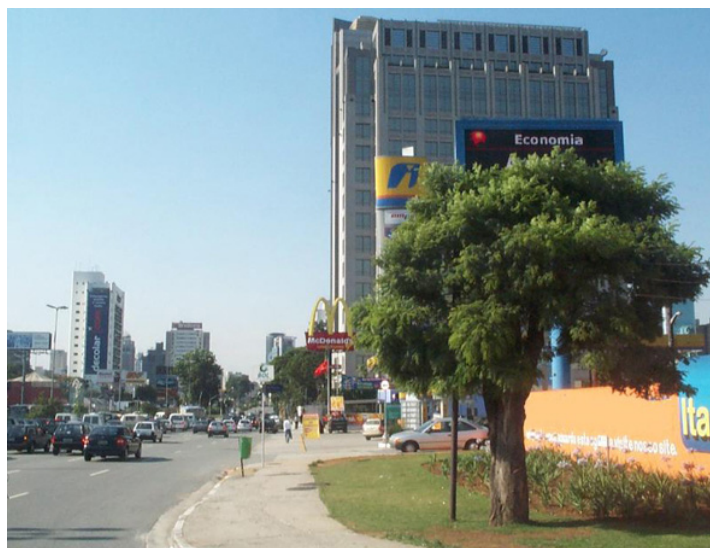


Foto 13: Av. Brigadeiro Faria Lima esquina com Av. Presidente Juscelino Kubitschek



Foto 14: Av. Presidente Juscelino Kubitschek



Foto 15: Marginal Pinheiros em Frente ao Jockey Clube

Segundo Sales (2005 [b]) a avaliação técnica dos resultados obtidos na Operação Urbana Faria Lima, feita no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento em 2001, concluiu que se fazia necessária a concentração de investimentos públicos com o objetivo de ampliar o alcance social e territorial da Operação. De acordo com o autor, tendo em vista as limitações da lei da Operação Faria Lima, vigente à época, três linhas de abordagem se mostravam adequadas para a proposição de uma resolução normativa revisora:

- *A adequação dos estoques de potencial construtivo adicional disponível a diretrizes urbanísticas definidas para cada setor urbano em função da capacidade da infraestrutura, dos padrões tipológico-arquitetônicos e das categorias de uso preexistentes;*
- *A diferenciação dos valores de contrapartida como mecanismo indutor, de convergência das propostas a estas mesmas diretrizes;*
- *A automatização generalizada da sistemática de cálculo de contrapartida, de forma a torná-lo mais objetivo e transparente e, assim, agilizar a maioria das análises e disponibilizar ao mercado usuário as principais informações para decisão.*

(Sales, 2005 [b]: s.p.)

Ainda segundo Sales, o “grupo de trabalho” da Sempla apontou uma série de questões relacionadas ao mau funcionamento da Operação Urbana Faria Lima e que diziam respeito a dois temas: a concepção da operação e seus procedimentos, e aos resultados obtidos. No primeiro grupo, por exemplo, foram identificadas falhas como a “...*inexistência de projetos urbanos articulados que possibilitassem a antecipação à mudanças ocorridas nas configurações urbanas e o tratamento homogêneo de partes urbanas nitidamente desiguais.* Outras deficiências identificadas foram a “...*inexistência de diretrizes urbanísticas e de normas de avaliação prefixadas; fixação arbitrária e superestimada do estoque de potencial de construção adicional; inexistência de mecanismos de controle da sobrevalorização do preço da terra e a avaliação feita “caso à caso” dos empreendimentos propostos* (Sales, 2005 [b]: s.p).

Em relação ao segundo grupo, ou seja, dos resultados obtidos, concluiu-se que no contexto da Operação Faria Lima houve não apenas uma “*concentração espacial e especialização funcional*” das atividades como também a “*perda de escala*” urbana com a permissão de volumetrias e áreas construídas incompatíveis com o tecido urbano preexistente. Neste sentido, de acordo com Sales, para que a Operação Urbana tivesse resultados mais satisfatórios do ponto de vista urbanístico e social, seria necessário não apenas a divisão das áreas contidas em seu perímetro segundo suas características socio-econômicas, de densidade, tipologias construtiva como também a adequação à capacidade da infra-estrutura disponíveis em cada setor urbano. De fato, como o autor nos esclarece,

...no processo de revisão da lei, algumas das sugestões apontadas pelo relatório de reavaliação de 2001 – setorização, compartimentação do estoque

disponível e diferenciação do valor de contrapartida por setor e uso (habitacional e não habitacional) – foram incorporadas ao texto legal revisto: forneceriam, assim, um marco urbanístico útil para a redistribuição das quantidades construídas e a definição dos respectivos valores de contrapartida. Conveniente e sucessivamente calibrados esses parâmetros, no entanto parecem atender a supostas expectativas do mercado que propriamente aos critérios e objetivos urbanísticos que o fundamentam (Sales, 2005 [b]: s.p).

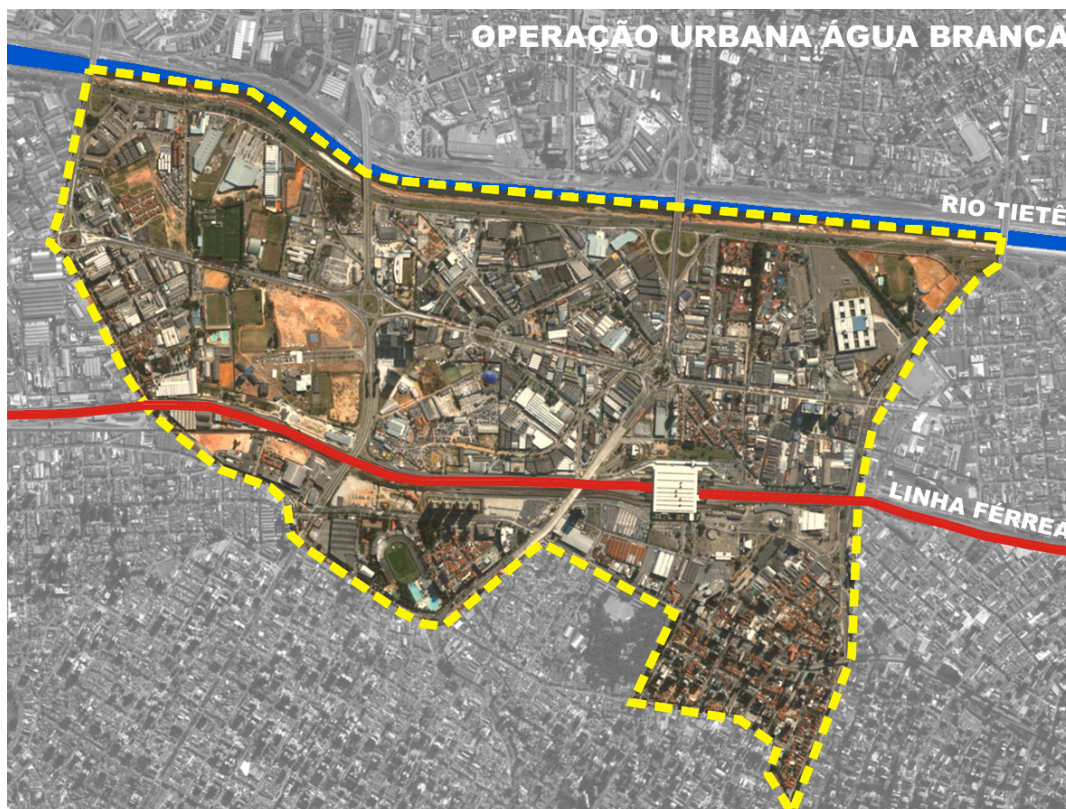
4.2.3 Operação Urbana Água Branca

A Operação Urbana Água Branca abrange parte dos bairros da Água Branca, Perdizes e Barra Funda. (ver aerofoto 3, pág. 110). Com apenas dois meses de diferença da Operação Urbana Faria Lima, a Operação Urbana Água Branca foi a terceira a ser oficialmente criada em São Paulo. Diferentemente das demais Operações aprovadas antes do novo Plano Diretor (de 2002), a Operação Água Branca foi prevista para uma região que não fazia parte do setor de expansão sudoeste da cidade, embora se localizasse bem próxima ao centro histórico. Apesar de apresentar boa acessibilidade através do terminal intermodal da Barra Funda e do sistema viário de porte, o micro-acesso à região sempre foi deficiente devido a conformação da linha férrea, o processo de ocupação industrial ocorrida entre o rio Tietê e a ferrovia, e as discontinuidades da trama viária.

De fato, não apenas os problemas de acessibilidade gerados pela secção longitudinal da linha férrea prejudicaram o aproveitamento da área, como outros fatores relacionados ao zoneamento restritivo, aos problemas de drenagem do Rio Tietê e o estado de conservação dos imóveis da região – principalmente aqueles ao longo da linha férrea – colaboraram para o fraco desempenho desta Operação Urbana.

Segundo Rolnik *et al.* (2005: 88), até 2005, dos empreendimentos implantados na região, apenas um foi realizado utilizando-se dos benefícios concedidos pela Operação Urbana Água Branca: o Centro Empresarial Água Branca. Um conjunto de quatro torres, de um total de 13 previstas, construídas sobre um terreno da aproximadamente 100.000 m² e que rendeu uma contrapartida de R\$ 19 milhões, pago em obras públicas executadas pelo próprio empreendedor.

Como nos explica Magalhães Júnior (2005: s.p.), a região da Água Branca foi basicamente delineada em função das ferrovias aí existentes. Enquanto ao sul das linhas ferroviárias, nos bairros de Pompéia e Perdizes, concentraram-se as construções residenciais e de perfis regulares, ao norte das mesmas, até o rio Tietê, ficaram os terrenos destinados às construções industriais, de grandes dimensões, vizinhas aos terrenos subutilizados pertencentes ao setor público e privado.



Aerofoto 3: Perímetro da Operação Urbana Água Branca

O desenvolvimento urbano da região foi induzido pela própria ferrovia, tendo sua paisagem ao norte constituída por galpões, armazéns industriais e fábricas. Na década de 60, grandes áreas não urbanizadas à margem de rodovias passaram a ser alvo de interesse dos empreendedores, fazendo com que o uso anterior fosse aos poucos perdendo expressão e importância, como já vinha ocorrendo em outros bairros como o Ipiranga e a Mooca. Basicamente, o que antes era tido como verdadeiros entraves no desenvolvimento da região – o Rio Tietê e a ferrovia – passaram a ser os indutores da renovação urbana da área. A modernização das linhas férreas nos padrões das linhas do metrô e a despoluição do rio Tietê com o rebaixamento das calhas, determinaram uma reorganização espacial do local. A

recuperação da várzea do rio e a readequação do traçado das ferrovias estabeleceriam novas soluções de uso e ocupação do solo (Magalhães Jr., 2005: s.p.).

Até o final da década de 1960, a transposição da ferrovia era feita pelos viadutos da Av. Pacaembu e o Viaduto da Lapa, pela Estrada Velha de Campinas (em desnível) e pelas passagens em nível na Av. Santa Marina e rua do Curtume. No início dos anos 1970, viadutos como o da Av. Antártica e Av. Pompéia foram construídos, tornando-se os principais eixos de transposição da linha férrea. Pelo fato da ligação longitudinal com a Barra Funda e o Bom Retiro não ter sido totalmente implementada até o final da década de 1970, ocorreu uma ocupação recente da região nas proximidades da Av. Pacaembu e Av. Santa Marina. À medida que os obstáculos foram sendo ultrapassados, cresceu a tendência de utilização da várzea para atividades de lazer público e instalação de residências de padrão médio, gerando a atração de moradias para a área central da cidade (Magalhães Jr., 2005: s.p.).

As glebas vazias e de baixo aproveitamento, que somam aproximadamente 1.100.000 m², são uma grande reserva de terra para a recuperação e implantação de melhorias urbanísticas na região, levando-se em consideração que o poder público é proprietário de grande parte dos terrenos disponíveis. No entanto, os constrangimentos diversos observados, na região – tais como problemas de micro-acessibilidade, de inundações, de zoneamento, etc. –, demandaram a elaboração de um plano de intervenções urbanísticas, contido na lei da Operação Urbana Água Branca. Segundo esta lei, a Operação Urbana Água Branca tem como objetivos específicos:

- I. Implantar o programa de obras de ampliação do sistema viário e drenagem da região;*
- II. Construir, em locais adequados, situados dentro do perímetro, habitações para a população de baixa renda que resida na área da Operação Urbana, em condições precárias;*
- III. Ampliar e implantar, na região, espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos;*
- IV. Incentivar a ocupação ordenada das áreas vazias.*

(Lei 11.3774/95 – Operação Urbana Água Branca, São Paulo, art. 3º).

Já em relação às suas diretrizes urbanísticas gerais a Operação Urbana Água Branca deve:

- I. *Promover o adensamento e a reestruturação da área, pelo estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo, visando o controle do uso industrial, a oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, e a produção de habitações de interesse social para assentamento da população favelada residente no perímetro;*
- II. *Promover a otimização na utilização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer alocados na área;*
- III. *Induzir a ocupação racional dos grandes terrenos vazios existentes na região, pelo parcelamento do solo e da alteração, ampliação e implementação do sistema viário local, tendo em vista as novas diretrizes de uso e ocupação do solo propostas.*
- IV. *Viabilizar a melhoria e a expansão do sistema de drenagem na área da Operação e em suas imediações;*
- V. *Viabilizar a implantação de equipamentos coletivos e de áreas verdes, tendo em vista o atendimento da população e à melhoria da qualidade ambiental;*
- VI. *Garantir à população padrões ambientais e paisagísticos adequados, tanto para criação de espaços públicos que propiciem relações de convívio mais amplo quanto para sua própria segurança;*
- VII. *Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano da Operação Urbana.*

(Lei 11.3774/95 – Operação Urbana Água Branca, São Paulo, art. 3º)



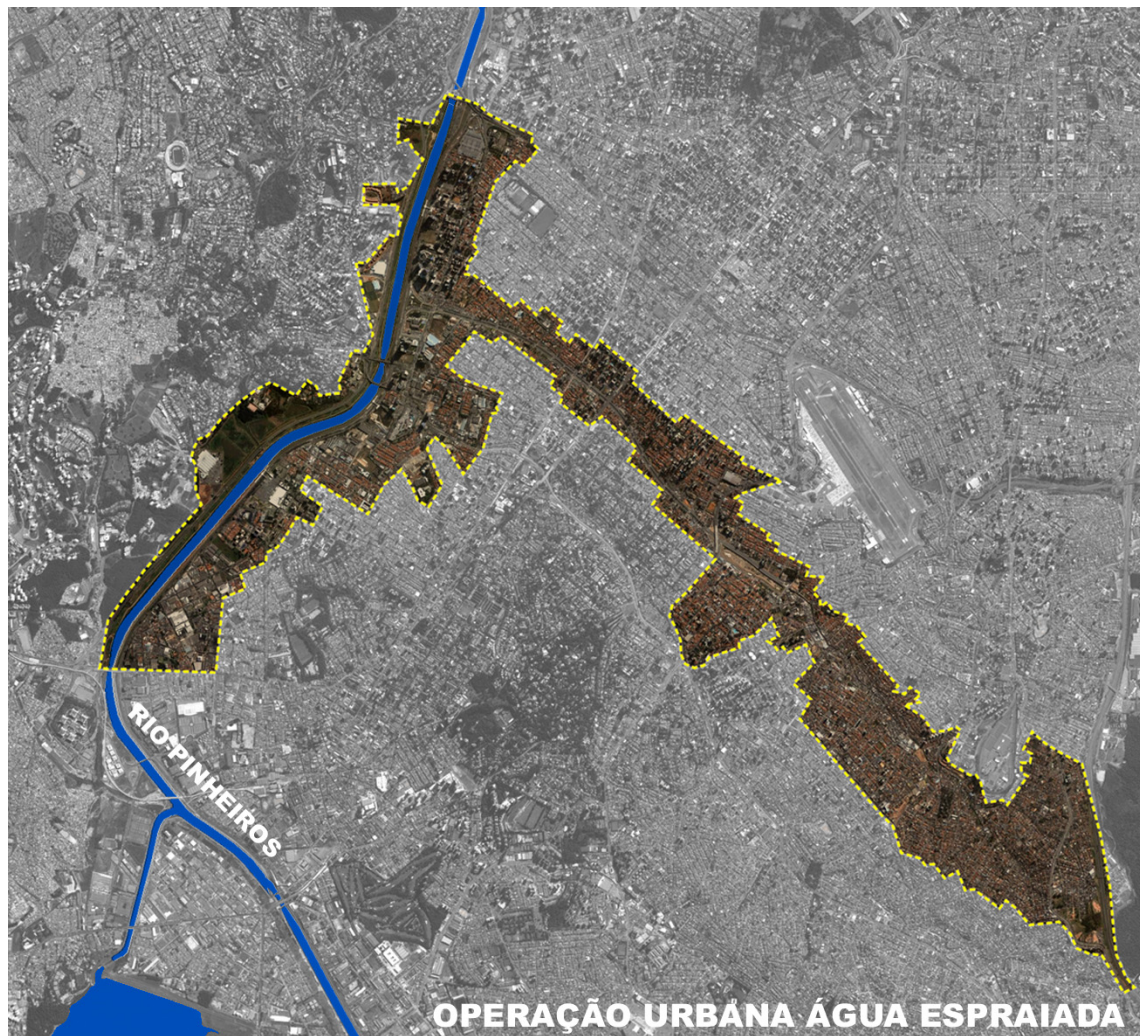
Foto 16: Área da Operação Urbana Água Branca: centro Empresarial à direita



Fotos 17 e 18: Área da Operação Urbana Água Branca

Em 2001, um grupo de trabalho intersecretarial coordenado pela SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento) foi formado para avaliar os resultados da Operação Urbana Água Branca durante seus seis anos de vigência. Frente ao fraco desempenho na aplicação do instrumento, considerou-se necessário o estabelecimento de novas diretrizes urbanas como a indução à promoção de conjuntos edificados que priorizassem o desenho de quadra ao invés da edificação isolada no lote; o aumento da densidade urbana em níveis compatíveis com malha viária local; o melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada – através do estímulo a utilização de potencial construtivo adicional – e o incentivo ao uso misto do solo urbano. (Magalhães Jr., 2005: s.p.)

Em relação aos seus resultados, assim como a Operação Urbana Centro, a Operação Água Branca teve fraca performance. Segundo informações da prefeitura de São Paulo, até o momento foram executados parte da extensão da Av. Auro Soares de Moura Andrade além da restauração das Casa das Caldeiras e Casa do Eletricista que faziam parte do antigo complexo das Indústrias Reunidas Matarazzo.



Aerofoto 4: Perímetro da Operação Urbana Água Espraiada

4.2.4 Operação Urbana Água Espraiada

Apesar de ter sido a última das cinco Operações a ser aprovada antes da promulgação do Estatuto da Cidade e do novo Plano Diretor de São Paulo, a Operação Urbana Água espraia teve seu desenvolvimento iniciado pelo menos três décadas antes. Como Fix (2001: 87) nos esclarece, a origem da Operação remonta ao ano de 1964, quando o então prefeito Prestes Maia (1961-1965) tornou pública uma lei de melhoramentos urbanos que incluía a desapropriação de uma longa faixa de terra destinada à construção de uma nova avenida ao longo do córrego Água Espraiada. A via projetada, que tinha originalmente 60 metros de largura e sete quilômetros de extensão - ligando a Marginal Pinheiros ao Bairro de Jabaquara - foi redesenhada na década de 1970 pelo Departamento Estadual de Estradas de Rodagem

(DER) de modo a fazer parte do mini-anel rodoviário metropolitano. Contudo, com a transferência do mini-anel para outra avenida (Roque Petroni), as áreas que já haviam sido desapropriadas, começaram a sofrer um processo de invasão e favelização.

Segundo Nobre (2001: 522) e Fix (2001: 87.) somente em meados da década de 70, com a construção do Centro Empresarial São Paulo na Marginal Pinheiros e dos empreendimentos da Bratke-Collet na Av. Eng^o Carlos Berrini é que o mercado imobiliário na região ganhou maior expressividade. Conforme o primeiro autor (2001: 522-523), o desenvolvimento da atividade terciária neste setor da cidade se deu em três fases distintas. A primeira delas, ocorrida entre 1975 e 1985, foi caracterizada pela construção de dezenas de edifícios comerciais destinados a empresas de pequeno porte e profissionais liberais⁵⁶. Já na segunda fase, entre 1985 e 1990, a parceria formada entre duas grandes incorporadoras, um banco e uma consultora imobiliária⁵⁷, culminou no lançamento de um mega empreendimento de 14 edifícios e uma área total de 177 mil m². Ao contrário dos edifícios construídos pela Bratke-Collet, as novas construções baseavam-se no conceito dos *office park*, que se constituem de blocos baixos circundados por estacionamentos tratados paisagisticamente. Na fase seguinte, iniciada na década de 1990 e ainda em andamento, uma série de incorporadores promoveram o financiamento, construção e comercialização de diversos edifícios comerciais com acabamento, tecnologias e escala muito superiores aos utilizados nas fases precedentes.



Foto 19: Av. Engenheiro Luís Carlos Berrini

⁵⁶ Segundo Nobre (2001: 522), nesta primeira fase, a maior parte dos empreendimentos foram construídos pela Bratke-Collet, empresa do arquiteto Carlos Bratke. O fato de todos os edifícios apresentarem soluções arquitetônicas e acabamentos semelhante rendeu a região o apelido de “Bratkelândia”.

⁵⁷ De acordo com Nobre (2001), a associação foi feita entre as incorporadoras Bracow e Birmann, o Banco Crefisul e a empresa de consultoria imobiliária Richard Ellis.



Foto 20: Estação Berrini na Av. das Nações Unidas



Foto 21: Edifício da HP e Hotel Hilton na Av. das Nações Unidas



Foto 22: Marginal Pinheiros: altura do Centro Empresarial Nações Unidas

Como Nobre nos confirma,

...entre 1989 e 1999 foram construídos na avenida das Nações Unidas, no trecho próximo a avenida da Água Espraiada, 635 mil metros quadrados de espaço comercial, resultado de cinco megaempreendimentos financiados por inúmeros fundos de pensão, tais como Previ, Funcef e PSS. (Nobre, 2001: 523)

Após 15 anos de interrupção, o projeto para a Av. Água Espraia foi finalmente retomado e redesenhado durante o mandato de Jânio Quadros (1986-1988) na prefeitura de São Paulo. No entanto, ainda sem ter sido executada, a proposta sofreu novas alterações durante o governo de Luíza Erundina, que procurou incluí-las dentro de uma proposta de Operação Urbana. Segundo Fix (2001), eram previstas intervenções no sistema de drenagem, no sistema viário e na relocação de favelas. No que diz respeito à nova via a ser construída ao longo do córrego Água Espraia, a autora afirma que

...a proposta elaborada pela Emurb era construir uma avenida pouco importante do ponto de vista do sistema viário e atrativa para o mercado imobiliário... A Emurb acreditava que essa avenida seria a “âncora” da Operação Urbana, capaz de atrair os recursos necessários para tornar viável economicamente a resolução dos problemas de circulação, drenagem e habitação. Disso decorreria o caráter “progressista” do instrumento. (Fix, 2001: 90)

No entanto, a idéia de fazer da avenida uma via local foi abandonada na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), que acabou retirando o projeto de lei da Câmara dos Deputados e devolvendo-o para a EMURB para novas modificações. Segundo Fix (2001: 90), a nova orientação era a de que a avenida se tornasse uma via expressa entre a Marginal Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes. Contudo, estando a área em questão ocupada por um grande número de famílias faveladas, chegou-se à conclusão de que os custos sociais com a remoção e relocação desta população - dentro do próprio perímetro da operação - seriam altos demais. Neste sentido, ao invés de se dar continuidade ao processo de aprovação da Operação Urbana, optou-se pela proposição de um projeto de lei que desvinculava as obras sociais das demais obras viárias e de drenagem. Com a desobrigação de promover um reassentamento das favelas dentro da própria Operação, a remoção dos 68 núcleos favelados situados ao redor do

‘Água Espraiada’ se fez iminente, contando inclusive com recursos angariados por um *pool* de empresários que tinham interesse na remoção total das favelas situadas na região.

Somente no ano de 2001, a Lei da Operação Urbana Água Espraiada foi finalmente aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo, entretanto, sendo regulamentada apenas em 2004 pelo decreto no. 44.485 de 14 de junho de 2004.

De acordo com a Lei 13.260 de 28 de dezembro de 2001, a Operação Água Espraiada abrange os bairros situados entorno do córrego de mesmo nome ocupando parcialmente os distritos do Morumbi, Vila Andrade, Itaim Bibi, Santo Amaro, Campo Belo, Brooklin e Jabaquara. Enquanto alguns desses distritos - como o Morumbi, Vila Andrade e Jabaquara - apresentam uma predominância do uso residencial horizontal, outros – como o Itaim Bibi, Santo Amaro e Campo Belo – possuem uma miscigenação maior de usos, com habitações verticais e horizontais e casas de serviços e comércio (ver aerofoto 4, pág. 114).

Em relação aos seus objetivos, a Operação Urbana Água Espraiada visa:

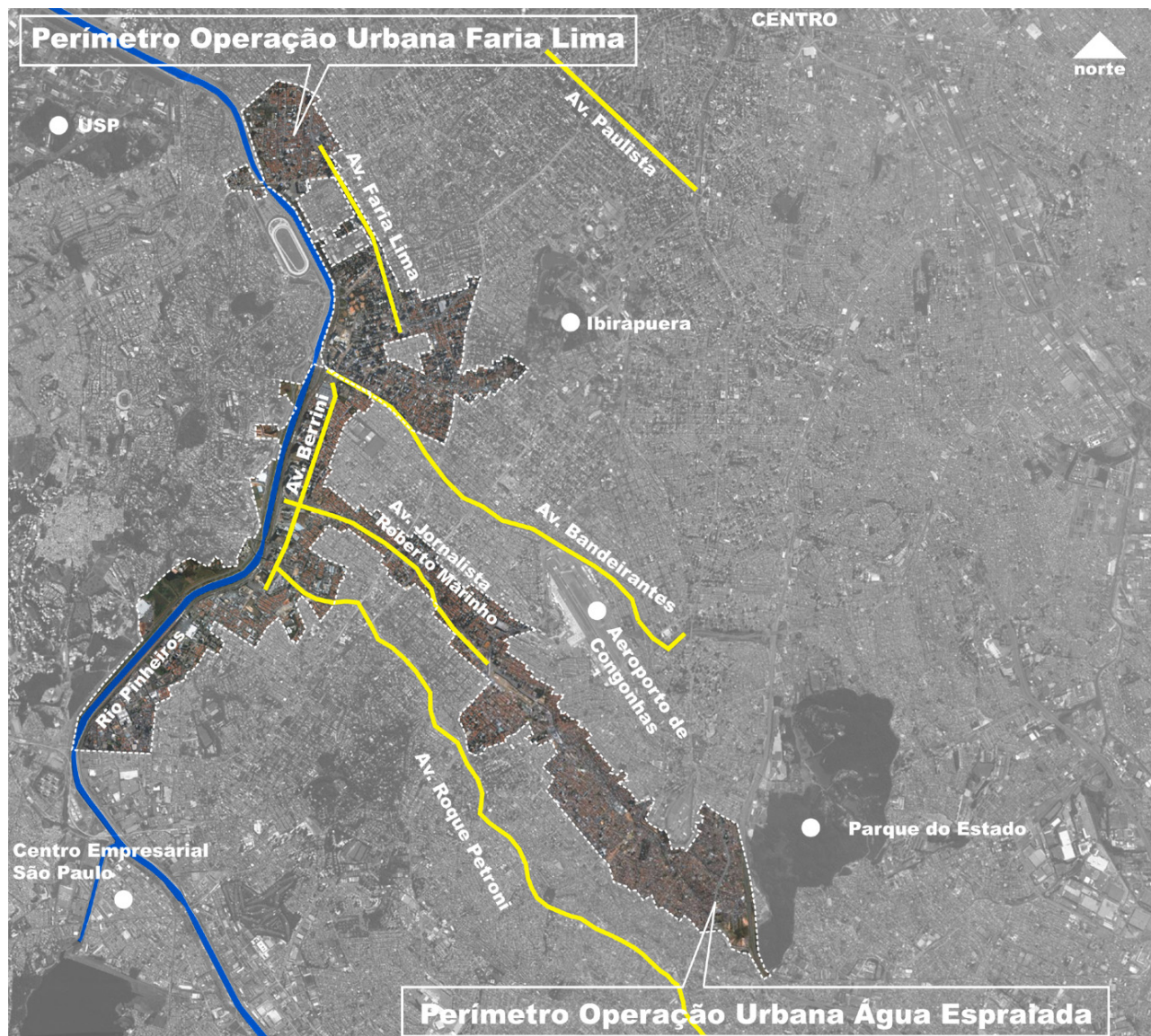
- I. Ocupação ordenada da região da Operação Urbana;*
- II. Desenvolvimento de programa de atendimento à população carente, atingida pelas Intervenções urbanísticas, com a implantação de unidades de Habitação de Interesse Social;*
- III. Criar estímulos para a implantação de usos diversos com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades dos lotes da Operação Urbana;*
- IV. Incentivar a mescla de usos;*
- V. Dotar o perímetro da Operação de qualidades urbanísticas compatíveis com os adensamentos propostos;*
- VI. Criar condições para que usuários da Operação participem das mudanças urbanísticas;*
- VII. Implantação dos melhoramentos viários em especial a conclusão da Avenida Água Espraiada;*
- VIII. Incentivar o remembramento de lotes e a criação de áreas de circulação e acesso público;*
- IX. Estabelecer mínimo de espaços por Setor para a implementação de áreas verdes;*
- X. Prever a implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem, por retenção, com capacidade proporcional à área impermeabilizada.*

Segundo o art. 3º da Lei dessa Operação, os objetivos e de promover a complementação do sistema viário e de transportes, a drenagem, a oferta de espaços públicos e o provimento de habitações de interesse social deverá ser realizado através das seguintes intervenções:

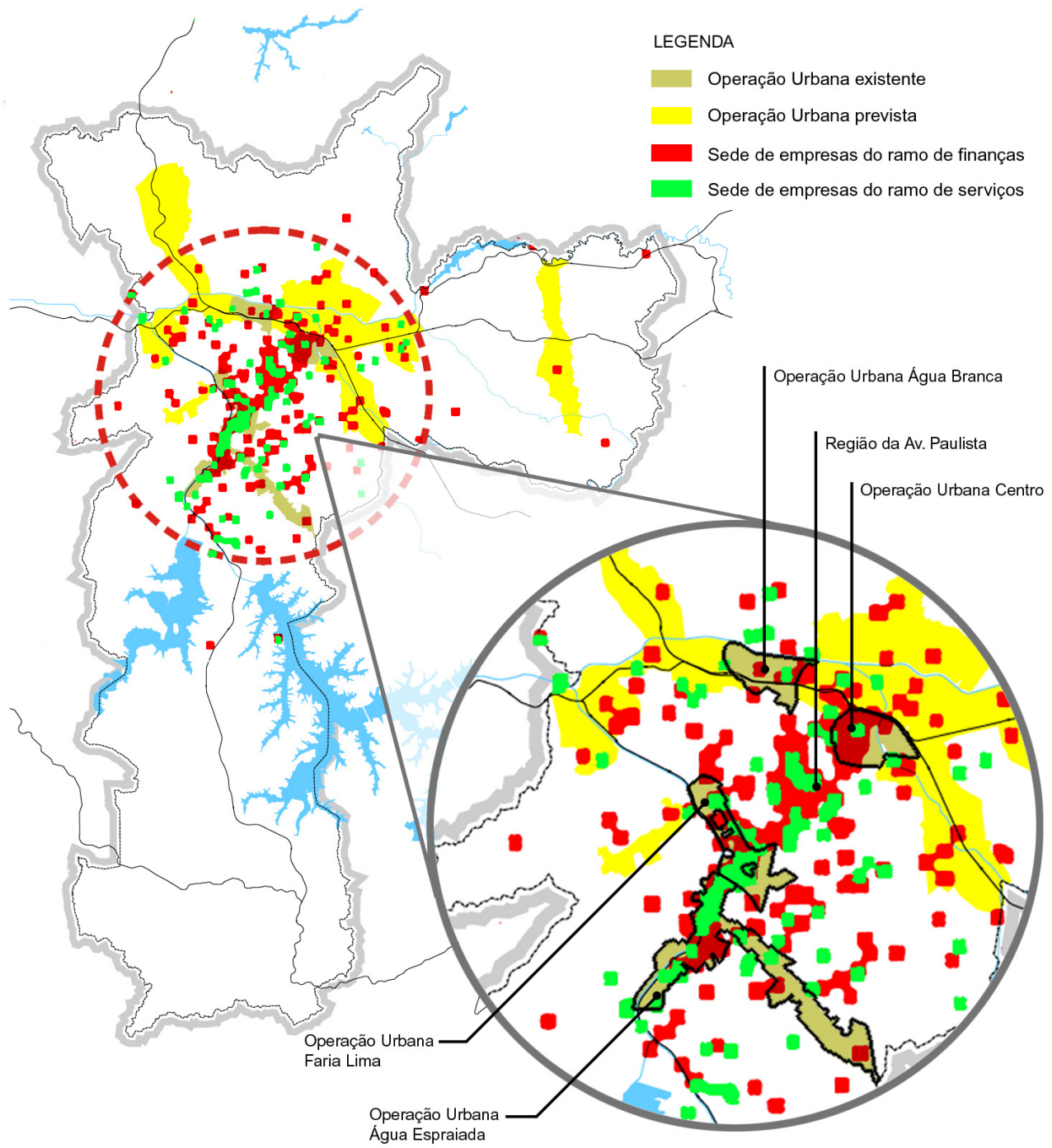
- I. Desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação Urbana Consorciada.*
- II. Conclusão e adequação da Avenida Água Espraiada.*
- III. Implantação de unidades de Habitação de Interesse Social – HIS, melhoramentos e reurbanização, assegurando-se o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras e outras intervenções previstas nesta Lei, no perímetro da Operação Urbana Consorciada.*
- IV. Prolongamento da Avenida Chucri Zaidan até a Avenida João Dias.*
- V. Implantação de sistema de áreas verdes e de espaços públicos.*
- VI. Alargamento da Av. Washington Luís no trecho compreendido no perímetro da Operação Urbana.*
- VII. Implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa-renda diretamente afetada pela Operação.*
- VIII. Implantação de outras obras e ações necessárias para a consecução dos objetivos da Operação Urbana Consorciada.*

A fim de promover as intervenções acima citadas, a Lei da Operação Urbana Água Espraiada prevê a modificação dos usos e coeficientes de aproveitamento dos terrenos mediante a compra de CEPACs pelo interessados a se beneficiarem da flexibilização dos parâmetros urbanísticos nos lotes contidos no perímetro da Operação. A previsão de vigência da Operação é de 15 anos e o custo total das intervenções é de R\$ 1.125.000.000,00 a serem pagos pela emissão de 3.750.000 CEPACs, com um custo unitário mínimo de R\$300,00. Até outubro de 2005, foram emitidos 660.468 CEPACs com a venda efetiva de 116.899 unidades através de dois leilões públicos, realizados em 20/07/2004 e 22/12/2004. O valor total arrecadado está previsto de ser utilizado em duas intervenções prioritárias referentes à construção do complexo de pontes para ligar a Av. Jornalista Roberto Marinho (antiga Av. Água Espraiada) às avenidas Marginais de ambos os lados do Rio Pinheiros e à construção de habitações de interesse social para as famílias atingidas pelas obras das pontes (PMSP - Suplemento do Prospecto de Registro da Operação Urbana Água Espraiada, 2004) . Um fato interessante a respeito das intervenções de cunho social refere-se à comercialização ou

locação das habitações populares. Segundo o Suplemento do Prospecto de Registro da Operação Urbana Água Espreada (2004), as formas previstas para a obtenção das unidades variam entre o financiamento através de carta de crédito municipal e a adoção de programa de locação social. Em ambos os casos os moradores das favelas realocadas terão que arcar, novamente, com os custos da produção de sua moradia - sendo que na segunda alternativa a propriedade do imóvel não poderá ser transferida ao beneficiário.



Aerofoto 5: Áreas de abrangência da Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Água Espreada



Mapa 18: Área das Operações Urbanas e concentração de atividades ligadas ao setor financeiro e de serviços

4.3. As Operações Urbanas Consorciadas segundo o Plano Diretor de São Paulo de 2002

Conforme anunciado no Estatuto da Cidade, para que as Operações Urbanas Consorciadas possam ser utilizadas no planejamento urbano das cidades, é preciso que sua previsão esteja explicitada em cada um dos Planos Diretores municipais. Como a própria Constituição Nacional de 1988 define, o Plano Diretor não apenas é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, como a própria função social da propriedade está atrelada ao cumprimento das exigências fundamentais de ordenação expressas nos Planos Diretor de cada cidade. Compreendendo que os planos diretores estão situados na mais alta hierarquia do planejamento urbano municipal e que as leis complementares responsáveis pela regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade devem estar alinhadas às diretrizes dos planos diretores, faz-se necessária uma reflexão sobre algumas premissas contidas no Plano Diretor de São Paulo.

Não pretendemos realizar uma análise aprofundada de seu conteúdo, mas apenas destacar alguns pontos referentes aos seus princípios e objetivos gerais. A revisão de suas diretrizes tanto nos possibilita avaliar em que medida o planejamento urbano da cidade condiz com os ideais trazidos pelo Estatuto, quanto tirar conclusões acerca do atendimento desses objetivos pelas leis das Operações Urbanas Consorciadas. O que queremos sublinhar é que existem sutilezas que podem levar a uma correlação equivocada entre as leis específicas das Operações e o Estatuto da Cidade. Em outras palavras, ainda que o Plano Diretor possua diretrizes compatíveis com as do Estatuto, as leis complementares municipais podem apresentar uma outra orientação que não coincida com aquelas presentes no Estatuto ou no Plano Diretor.

O Plano Diretor é um instrumento da política de desenvolvimento urbano com escopo abrangente e de longa implementação. Sua discussão e aprovação geralmente se dão em âmbitos e épocas diferentes àquelas da aprovação de suas leis específicas, como as das Operações Urbanas Consorciadas. Portanto, mesmo que o Estatuto da Cidade destaque a necessidade dessas leis complementares estarem baseadas em seus respectivos Planos Diretores, é possível que elas não se alinhem totalmente aos objetivos do Plano. Neste sentido, adotamos uma averiguação das diretrizes segundo uma ordem hierárquica decrescente. Ou seja, verificamos de que forma os princípios gerais do Estatuto da Cidade foram incluídos no Plano Diretor e como estes foram, por sua vez, expressos na seção sobre as Operações Urbanas.

4.3.1. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo e a construção das Operações Urbanas Consorciadas

No que diz respeito ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo, alguns pontos interessantes devem ser destacados, pois entendemos que eles são relevantes para a análise das Operações Urbanas Consorciadas, dizendo respeito justamente ao alcance da função social da propriedade por seus instrumentos. Não temos dúvidas de que sua redação – pelo menos no que tange seus princípios básicos – está orientada para facilitar o acesso democrático e igualitário da população à cidade. Segundo seu 7º artigo, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo é regido pelos seguintes princípios:

- I. justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais*
- II. inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes;*
- III. direito à Cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;*
- IV. respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade;*
- V. transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização (grifo nosso)*
- VI. direito universal à moradia digna;*
- VII. universalização da mobilidade e acessibilidade;*
- VIII. prioridade ao transporte coletivo público;*
- IX. preservação e recuperação do ambiente natural;*

- X. fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções do planejamento, articulação e controle;*
- XI. descentralização da administração pública;*
- XII. participação da população nos processos de decisão e gestão*

Um fato relevante é que em diversas partes do capítulo sobre seus princípios e objetivos gerais, o plano Diretor destaca a importância da formação de parcerias público-privadas para

o planejamento urbano da cidade. Em seu 8º artigo, por exemplo, o plano afirma que um dos objetivos gerais decorrentes dos princípios acima elencados é justamente:

XIII. permitir a participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização, Mediante o uso de instrumentos diversificados, quando for de interesse público e compatível com observação das funções sociais da Cidade.

De forma semelhante, em muitas outras ocasiões, o Plano Diretor realça o papel da iniciativa privada no planejamento urbano e na construção de uma sociedade mais justa. No seu capítulo sobre a política urbana do município (Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Título I, Capítulo III, art. 9º), o texto reafirma que é objetivo da Política Urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar equânime de seus habitantes mediante:

V. A incorporação da iniciativa privada no financiamento dos custos de urbanização e da ampliação e transformação dos espaços públicos da Cidade, quando for de interesse público e subordinado às funções sociais da Cidade.

(Plano Diretor Estratégico de São Paulo, art. 9, inciso V)

Ou seja, a iniciativa privada ganhou, no Plano Diretor de São Paulo, um papel de destaque no financiamento das intervenções urbanas, passando a ser consideradas uma fonte extra-orçamental interessante para a execução de obras de estruturação, qualificação e melhorias físicas na cidade. Outro ponto importante a ser destacado e que está relacionado ao próprio rótulo de “cidade global”, que muitos insistem dar a São Paulo⁵⁸, também diz respeito aos objetivos gerais do Plano Diretor. Conforme está anunciado no primeiro inciso de seu oitavo artigo, uma das finalidades do Plano é “*Consolidar a Cidade de São Paulo como centro regional, pólo internacional, sede de atividades produtivas e geradoras de emprego e renda*”. (grifo nosso)

4.4. As Novas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo: Mudança de Paradigma ou nova orientação imobiliária?

⁵⁸ Conforme visto no início deste Capítulo.

De forma semelhante ao Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo descreve as Operações Urbanas Consorciadas como:

...o conjunto de medidas coordenadas pelo município com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

(Plano Diretor Estratégico de São Paulo, art. 225)

Apesar de apresentarem redações muito semelhantes, o Plano Diretor, ao contrário do Estatuto, procura definir as formas pelas quais as Operações devem alcançar seus objetivos. Ainda no caput de seu artigo 225, ele afirma que as transformações e melhorias almejadas deverão ser alcançadas notadamente através da ampliação dos espaços públicos, da organização do transporte coletivo, da implantação de programas habitacionais de interesse social e das melhorias na infra-estrutura e no sistema viário.

Dentre os itens explicitados, um dos que merecem mais atenção, não só por sua importância mas por sua peculiaridade, é o que diz respeito às melhorias no sistema viário. Se em qualquer cidade a questão viária é considerada um dos principais pontos levados em consideração no planejamento e projetos urbanos, em São Paulo ela é especialmente valorizada. O fato de sempre ter apresentado problemas de acessibilidade e congestionamento em suas áreas centrais fez com que o Plano Diretor de São Paulo realçasse, no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas, a importância da ampliação da rede viária para a obtenção das transformações urbanísticas estruturais. Portanto, se esta preocupação, evidente em todas as propostas das Operações Urbanas em andamento, não restringe o escopo das futuras propostas, ela no mínimo prenuncia a manutenção do caráter rodoviário que historicamente marcou o planejamento urbano da cidade (Nakano *et al.*, 2004)

Sobre as finalidades das Operações Urbanas Consorciadas, além da melhoria e ampliação da infra-estrutura e da Rede Viária Estrutural, o Plano Diretor prevê ainda outras abordagens como:

- I. implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;*
- II. otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas;*

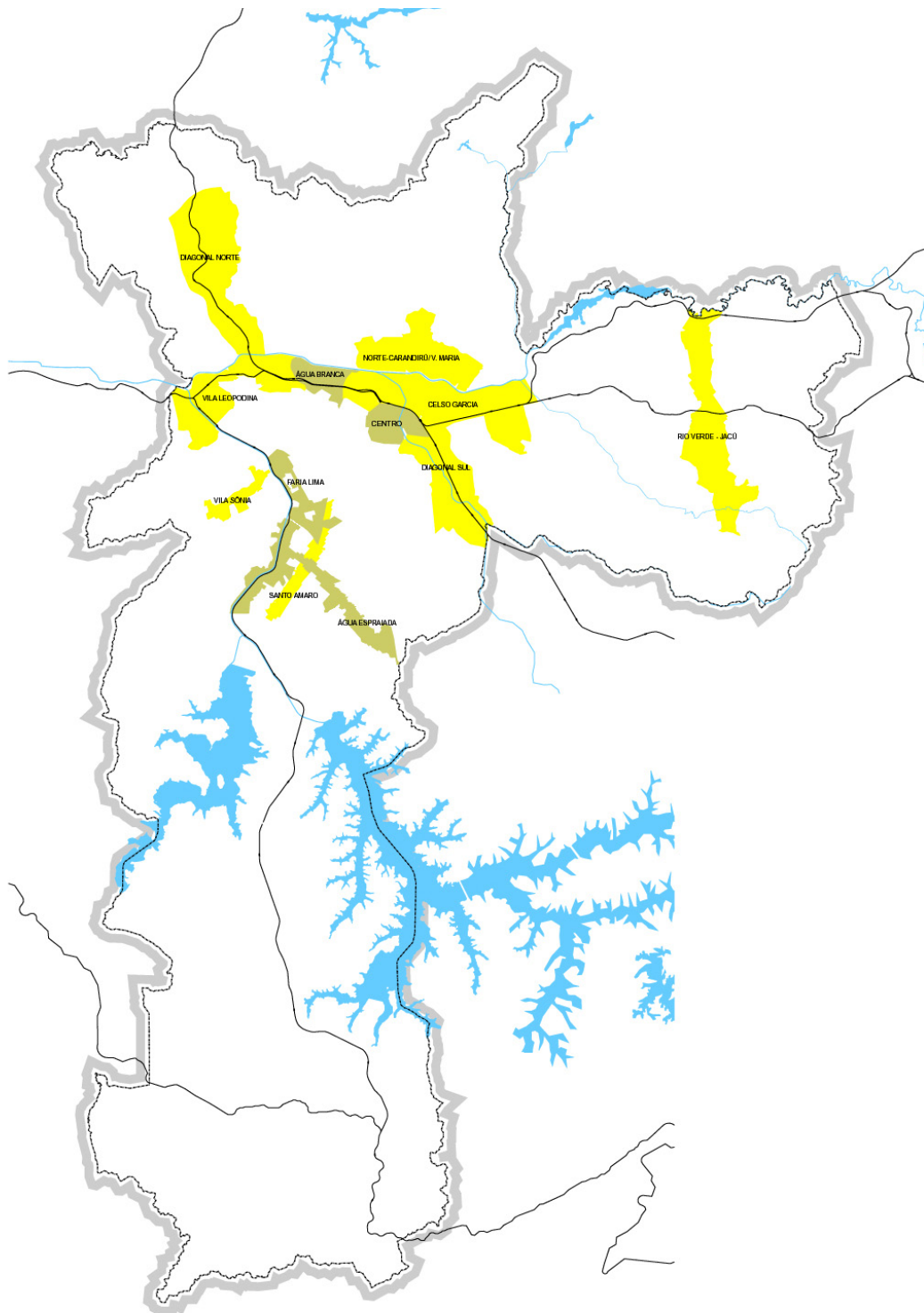
- III. *implantação de Programas de Habitação de Interesse Social;*
- IV. *ampliação e melhoria da rede Estrutural de Transporte Público Coletivo*
- V. *implantação de espaços públicos;*
- VI. *valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;*
- VIII. *dinamização de áreas visando à geração de empregos*

Já em relação aos itens a serem incluídos nas leis específicas das Operações, esse Plano se mostra mais exigente que o próprio Estatuto da Cidade, incluindo, além dos apontados na Lei Federal⁵⁹,

- VI. *Solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso da necessidade de remover os moradores de favelas e cortiços.*
- VII. *Garantia de preservação dos imóveis e espaços urbanos de especial valor histórico, cultural, arquitetônico, paisagístico e ambiental protegidos por tombamento ou lei;*
- VIII. *Instrumentos urbanísticos previstos na operação;*
- X. *Estoque de potencial construtivo adicional*
- XII. *Conta ou fundo específico que deverá receber os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes dos benefícios urbanísticos concedidos*

No que diz respeito às áreas previstas para as Operações Urbanas Consorciadas, o Plano Diretor institui que, além das já existentes Faria Lima, Água Branca, Centro e Água Espraiada, ficam delimitadas as novas Operações Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacu, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira. Conforme o mapa 14 (pág. 127), enquanto a maioria das Operações Urbanas em andamento encontra-se no setor sudoeste, as propostas elaboradas após a redação do novo Plano Diretor de São Paulo se estendem por todos as direções da cidade sobretudo nos quadrantes norte, nordeste e noroeste, nos arredores da orla rio-ferrovária de São Paulo. Analogamente, enquanto as Operações Urbanas já vigentes se concentram em áreas não industriais da cidade, partes significativas das novas propostas contemplam justamente as áreas remanescentes da desconcentração industrial presenciada em São Paulo desde a década de 1970.

⁵⁹ Ver sub-ítem 3.2 sobre as Operações Urbanas Consorciadas no Estatuto da Cidade



LEGENDA

- OPERAÇÃO URBANA EXISTENTE
- OPERAÇÃO URBANA PREVISTA

Mapa 19: Áreas definidas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002) para utilização das Operações Urbanas Consorciadas

Sobre isto, Sales (2005 [c]: s.p.), em sua série de estudos sobre as Operações Urbanas, afirma que a inclusão de nove novas áreas no Plano Diretor de São Paulo baseia-se em duas hipóteses básicas:

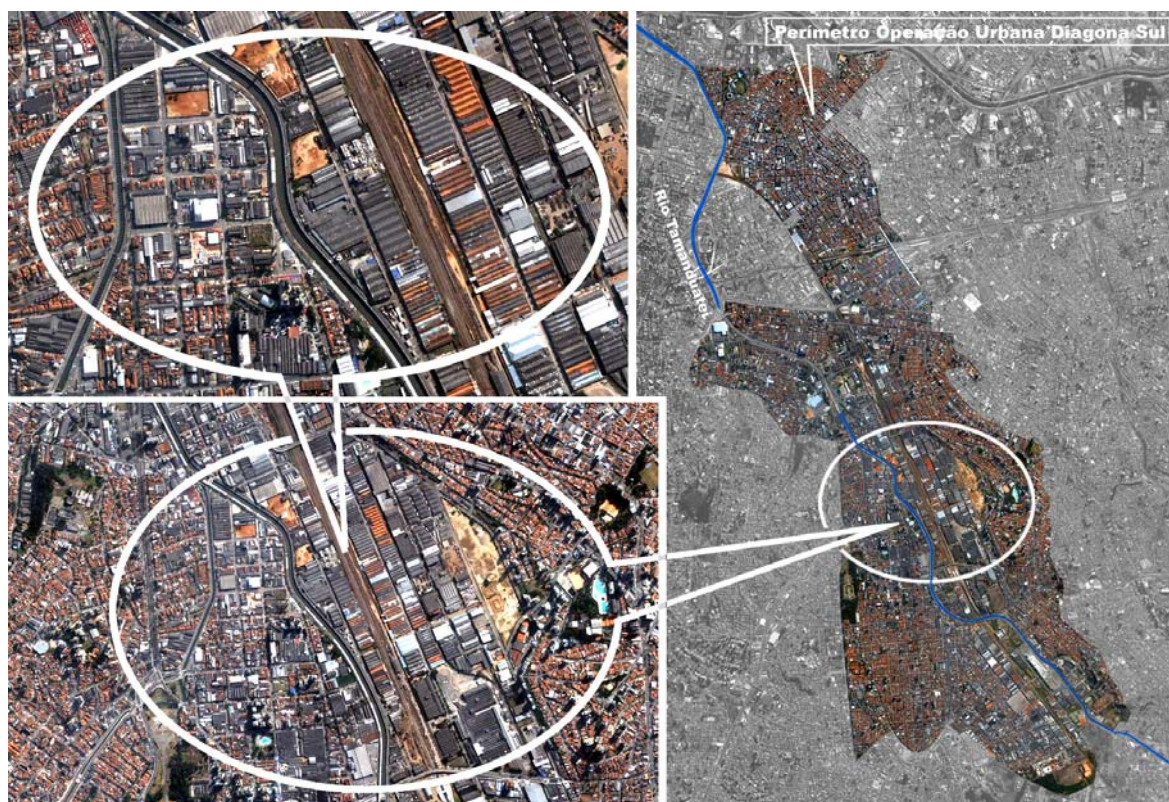
Hipótese 1: a decisão de ampliar e generalizar a aplicação de tal instrumento já vigente na cidade em quatro perímetros, busca responder ao processo de reorientação da dinâmica e desenvolvimento urbano municipal que se verifica como tendência em vias de consolidação – afeita à base produtiva da economia – seja como opção e estratégia administrativa em ato de reconstrução – referida principalmente ao campo das políticas públicas.

Hipótese 2: no nível operativo, tal decisão parece apostar na atuação urbanística, supondo avanço e precisão de suas razões, natureza e objetivos: assim, como elemento intrínseco, vertebrador, do instrumento operação urbana, tal atuação representaria resposta necessária – embora não suficiente – à tendência de mudanças econômicas e à correlata (senão indispensável) estratégia de atualização e qualificação, integração e democratização da base territorial e social da cidade contemporânea. (Sales, 2005 [c]: s.p.)

Como o autor nos explica, as novas Operações Urbanas, ou pelo menos aquelas situadas na porção norte da cidade, tratam tanto de um território de transição entre o centro consolidado e a periferia, quanto de uma região aonde vem ocorrendo a mudança na base produtiva da metrópole. Portanto, segundo ele, os critérios de seleção utilizados para a determinação das novas áreas das Operações baseiam-se na premissa da associação de mecanismos que promovam a ocupação mais intensa e inclusiva do solo urbano, com medidas que visem racionalizar a utilização das redes de infra-estrutura instaladas ou previstas (Sales, 2005 [c]: s.p.).

Um desses casos é o da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul onde existem vastos territórios infra-estruturados com baixíssima utilização, resultantes da obsolescência ou êxodo de plantas industriais na cidade. Ou seja, uma região que embora possua grandes potencialidades na reestruturação física do território paulistano encontra-se repleta de áreas órfãs, de terrenos contaminados, e de usos extremamente superficiais/desimportantes do ponto de vista econômico. De fato, no que diz respeito ao seu perímetro, a Operação Urbana Diagonal Sul localiza-se no quadrante leste do Município de São Paulo, abrangendo uma área

de dois mil hectares distribuída ao longo do vale do Rio Tamandateí. Constituindo-se de fragmentos de vários bairros de origem industrial e situados em torno da linha férrea - como o, Brás, Mooca e Ipiranga – a Operação destaca-se por sua posição singular no território de São Paulo. Resultado de uma combinação ou sobreposição de diversos segmentos de urbanização, sua ocupação se baseou na tríade “ferrovia-água-terrenos planos”, afirmando a região como uma das principais áreas de implantação industrial e de crescimento urbano da cidade (Sales, 2005 [e]: s.p.). Semelhante ao setor da Operação Urbana Água Branca, a Diagonal Sul caracteriza-se pela segregação gerada por aquilo que Sales denomina “tripla linha” ou seja, a Av. do Estado e D. Pedro I, a estrada de ferro e o Rio Tamandateí.



Aerofoto 6: Operação Urbana Diagonal Sul: fragmentação do tecido urbano – “tripla linha”

Como o autor nos esclarece,

...a heterogeneidade dos traçados, padrões materiais e formas encontradas nesta diretriz de urbanização revelam os ambíguos efeitos gerados pela configuração dos elementos de infra-estrutura; uma “tripla linha” definida pelas calhas do rio, da ferrovia e da avenida. Se essa linha serviu como vetor,

canal e suporte do crescimento urbano, ao longo do qual se sucederam espacial e temporalmente as etapas do processo de uso e ocupação da área, ao mesmo tempo, ao (im)por-se como forte e contínuo bloqueio longitudinal, ela seccionou e segregou, segundo bandas e compartimentos estanques, o tecido urbano resultante; divisão e segregação essas ademais agravadas pela própria configuração fundiária dos recintos industriais e pela inábil engenharia dos elementos de transposição da barreira infra-estrutural.

(Sales, 2005 [e]: s.p.)

Neste sentido, visando solucionar a questão da desconexão espacial observada na região, bem como o próprio problema da degradação ambiental trazida pela ocupação industrial intensiva, as proposições feitas do âmbito na Operação Urbana Diagonal Sul concentram-se em quatro pontos básicos:

- *Aumento da conexão urbana interna e externa através complementação da malha viária e sistema de transporte sobre trilhos*
- *Indução da formação de pólos de aglomeração e linhas de ocupação diferenciada*
- *Valorização do patrimônio construído e criação de sistema de parques verdes lineares*
- *Articulação dos sistemas produtivos baseados em processos de reconversão funcionalmente compatíveis e socialmente diversificados.*

(Sales, 2005 [e]: s.p.)



Foto 23: Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul



Foto 24: Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul



Foto 25: Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul



Foto 26: Área da Operação Urbana Consorciada Diagonal Sul

Da mesma forma, e com uma conformação espacial muito parecida a da área abrangida pela Operação Urbana Diagonal Sul, os limites da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguareé compreendem uma região marcada pelo uso industrial, presença de grandes lotes subutilizados, limitações de micro-acessibilidade e escassez de equipamentos urbanos básicos. Com um desenvolvimento também induzido pela fixação de indústrias ao longo da linha ferroviária, o perímetro desta Operação abrange uma superfície de 1028 hectares no bairro da Lapa marcada por uma grande quantidade de habitações precárias, entremeadas por uma ocupação residencial de médio padrão, pelo lado do distrito de Jaguaré, e por uma grande área residencial construída aos moldes das cidades jardins (Bernardini, 2005: s.p.).



Aerofoto 7: Perímetro da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina – Jaguaré

Devido à sua localização privilegiada, a região tem sofrido expressiva atuação do mercado imobiliário, que atraído pela disponibilidade de grandes lotes, tem investido na construção de condomínios residenciais formados por altas torres isoladas no centro do terreno. No entanto, esta substituição, feita de forma não planejada, tem ocasionado uma depreciação da paisagem urbana na região e uma dissociação com o tecido urbano da área em questão. Segundo Bernardini (2005: s.p.), a construção dos novos condomínios,

...em substituição aos galpões industriais seguindo os padrões tradicionais da atividade de monofuncionalidade, desenham uma paisagem urbana que se degenera, na medida em que a associação dos grandes lotes, ocupados por condomínios fechados, não é seguida por uma contrapartida compatível em termos de oferta de serviços, comércio, áreas verdes, sistema viário e equipamentos adequados ao desenvolvimento equilibrado das atividades urbanas (Bernardini, 2005: s.p)

Desta forma, a exemplo da Operação Urbana Diagonal Sul, o programa de intervenções destinada à área da Vila Leopoldina-Jaguapé baseia-se em ações que buscam tanto estabelecer sistemas gerais estruturadores – por exemplo, a abertura de novas vias e criação de áreas verdes livres –, quanto definir novos parâmetros para os sistemas edificados – como novos coeficientes de aproveitamento, taxa de ocupação e recuos para o uso habitacional; distribuição equilibrada das atividades; criação de novas centralidades articuladoras e adoção de um método de análise e proposição de adensamento urbano (Bernardini, 2005: s.p).



Foto 27: Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina - Jaguapé



Foto 28: Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina - Jaguaré

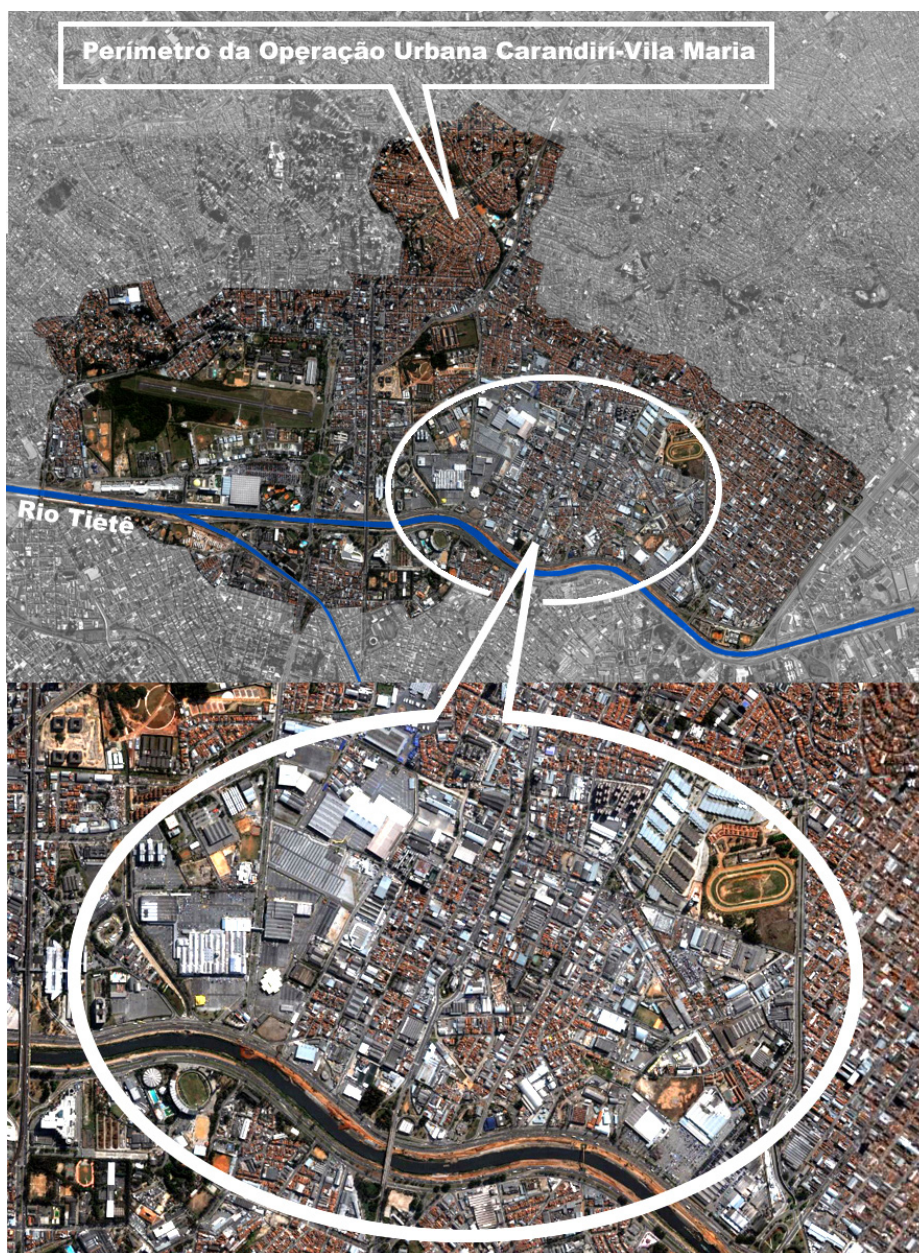


Foto 29: Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina - Jaguaré



Foto 30: Área da Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina - Jaguaré

Ainda como exemplo das novas Operações Urbanas que respondem, pelo menos sobre um primeiro olhar, a uma orientação diferente daquela observada no setor sudoeste de São Paulo, em especial a Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Água Espraiada, a Operação Urbana Carandirú-Vila Maria abrange uma área que, embora apresente extraordinário potencial de desenvolvimento – com vastas áreas públicas, farta infra-estrutura instalada e grandes equipamentos urbanos – apresenta uma malha viária fragmentada e uma paisagem urbana inóspita.



Aerofoto 8: Operação Urbana Carandirú - Vila Maria: fragmentação do tecido urbano

Localizada na parte norte da cidade, o perímetro desta Operação abrange uma área total de 1752 hectares incluindo parte dos distritos do Bom Retiro, Ponte Pequena e Pari (Oliveira, 2005: s.p.) (ver aerofoto 8, pág. 135). Sua ocupação foi resultado da expansão recente, nas últimas três décadas, de loteamentos residenciais, de unidades fabris e de atividades comerciais/serviços, gerando, segundo Bernardini,

... (uma) estrutura fundiária e morfologia, com tamanhas discrepâncias, nas quais estão justapostas quadras parceladas em diminutos lotes, ocupados com pequenas casas ou sobrados geminados, e extensos terrenos com garagens de ônibus ou transportadoras, ou mesmo algumas indústrias que ainda restam, responsáveis, em boa medida, pela degradação ambiental de parcela da região. A partição do território ocorreu descontroladamente, à medida que se obtiveram terrenos disponíveis após a retificação do leito do Rio Tietê, construindo-se trama descontínua e traçado viário incapaz de articular com eficiência e clareza de espaço. (Oliveira, 2005: s.p.)

Neste sentido, visando superar as deficiências observadas na ordenação urbana da área compreendida pela Operação Carandirú-Vila Maria, algumas diretrizes básicas divididas em *intervenções diretas, programas de indução, parâmetros urbanísticos e modelos de ocupação*, foram fixadas quando da elaboração do programa de intervenções da Operação. (Oliveira, 2005: s.p.). Sob a denominação de ‘intervenções diretas’ reúnem-se as medidas a serem executadas diretamente pelo poder público municipal - como a construção de praças, abertura de vias, etc.- e que são consideradas essenciais para o alcance das demais transformações pretendidas. Os ‘programas de indução’, por sua vez, estão relacionados às intervenções setoriais como a erradicação de habitações precárias, e transferência de atividades impróprias, devendo ser financiadas pelos recursos obtidos na própria operação. Por fim, os ‘parâmetros urbanísticos’ e os ‘modelos de ocupação’ estão relacionados, respectivamente, ao estabelecimento de novas normas urbanísticas - como coeficientes de aproveitamento, taxa de ocupação, recuos obrigatórios, etc - e à definição tipológica para as obras a serem executadas em determinados setores da Operação. Assim como nas demais Operações vistas até o momento, estas diretrizes básicas pretendem a regeneração ambiental e da paisagem urbana, o aumento da mobilidade e da micro-acessibilidade e sobretudo o adensamento da ocupação territorial.



Foto 31: Área da Operação Urbana Consorciada Carandirú - Vila Maria: ocupação de baixa densidade



Foto 32: Rio Tamanduateí: área da Operação Urbana Consorciada Carandiru - Vila Maria

Embora algumas outras experiências como a Operação Vila Sônia, Santo Amaro e Operação Rio Verde-Jacú pudessem ter sido contempladas por este estudo, optamos por deixá-las de fora por terem orientações um pouco diferentes das demais aqui abordadas. Como dito no capítulo introdutório, a análise das Operações Urbanas desenvolvidas após o Estatuto da Cidade (ou pelo menos parte delas) foram consideradas mais pelo seu conjunto – de áreas ociosas localizadas ao longo da orla rio-ferroviária – do que por suas características particulares em si. Além disso, considerando que outras Operações como a Diagonal Norte e Celso Garcia possuem ainda pouco material disponível, restringimos o exame a aquelas mais representativas da nova abordagem adotada pelo poder público municipal de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos capítulos anteriores, vimos que há um movimento internacional que contribui para a tendência de flexibilização urbanística sentida em cidades do mundo inteiro. Por um lado, isto têm relação com as transformações da economia mundial ocorridas principalmente a partir da década de 1960. Por outro lado, embora a flexibilização urbanística possa significar um sério risco para a gestão democrática do espaço urbano, não podemos deixar de levar em conta que o paradigma modernista no qual muitas das legislações foram baseadas demanda revisões urgentes.

No caso brasileiro a rigidez normativa funcional teve diversos efeitos “colaterais” sobre a ordenação física de nossas cidades. Antigos distritos industriais em vias de obsolescência evidenciaram uma enorme quantidade de terrenos ociosos que por constrangimentos do zoneamento não poderiam ganhar outros usos além daqueles a que tinham sido inicialmente destinado. Da mesma forma, áreas já saturadas da cidade testemunharam o surgimento de assentamentos informais, cuja população, procurando se estabelecer em locais mais próximos ao mercado de trabalho, acabou por ocupar terrenos públicos e privados, situados - na maioria das vezes - em áreas impróprias à construção.

Neste sentido, visando ao mesmo tempo conceder maior flexibilidade à engessada legislação urbanística e angariar novos recursos para a execução de projetos de reconversão/regeneração de áreas ociosas ou degradadas da cidade é que determinadas modalidades de parcerias público-privadas - baseadas no relaxamento de normas edilícias/urbanas como as Operações Interligadas e as Operações Urbanas - foram estabelecidas.

Sobre isto, embora ainda seja cedo para tirar conclusões acerca dos resultados das novas Operações Urbanas Consorciadas e suas diferenças para aquelas desenvolvidas antes do Estatuto da Cidade, podemos perceber algumas modificações importantes que prenunciam uma nova abordagem, ou metodologia, na condução e desenvolvimento das novas Operações propostas.

Uma novidade importante trazida pelas Novas Operações Urbanas Consorciadas é, por exemplo, a elaboração de um plano urbanístico de referência que tem como objetivo tanto auxiliar na redação das Leis das Operações quanto estabelecer uma série de prioridade a

serem seguidas pelo poder público e empreendedores quando da implementação do plano de intervenções previsto em cada Operação. Como nos explica Sales⁶⁰,

...Como documento técnico que contribui para a praxis de reformulação e gestão das operações urbanas, tal plano-referência, ou PRIOU, tem como objetivo não só subsidiar a redação de lei específica para cada uma das operações, mas ao fazer parte – integrante – do próprio texto legal, constituir termo de referência que possa antecipar, balizar ou controlar as futuras ações dos agentes públicos e privados no âmbito espacial e legal de atuação de cada operação. (Sales, 2005 [c]: s.p.)

Assim sendo, ainda que pese a alegação atribuída ao ex-secretário de planejamento Jorge Wilhelm⁶¹ de que o estabelecimento legal de prioridades na implementação das Operações geraria um engessamento tecnocrático das mesmas, os Planos-Referência de Intervenção Urbana e Ordenação Urbanística (PRIOUs) desenvolvidos pela Secretaria Municipal Planejamento possibilitam a definição de um programa de prioridade de investimentos para as Operações Urbanas Consorciadas.

No bojo desses planos, determinados pontos essenciais para a orientação são estabelecidos, compreendendo no mínimo aspectos como:

- *discriminação do perímetro de atuação de uma operação urbana e a subdivisão em setores da área delimitada, segundo critérios analíticos e operativos derivados da específica condição urbana de cada um deles;*
- *identificação e caracterização dos problemas urbanos, bem como dos objetivos urbanísticos, ambientais e sociais a serem alcançados;*
- *desenvolvimento e definição técnica das diretrizes de intervenção pública, discriminando as melhores e mais viáveis soluções em nível de estudo preliminar ou anteprojeto;*
- *previsão e estimativa das condições e quantidades de realização de potencial de construção adicional por parte da iniciativa privada, mediante simulação de cenários ou modelos tipológicos e volumétricos de ocupação do solo*

⁶⁰ Segundo informação concedida por Sales em entrevista com o autor desta dissertação, em 14/02/2006 (ver anexo).

⁶¹ Idem.

possíveis pela utilização das exceções legais previstas pelo instrumento operação urbana;

- *compatibilização entre o investimento público e o empreendimento privado, estabelecendo um programa de implantação, que contemple a definição de prioridades, a seqüência e o encadeamento de execução das ações propostas em consonância com a relação custos das obras públicas / previsão de ingresso dos recursos de contrapartida. (Sales, *ibidem*)*

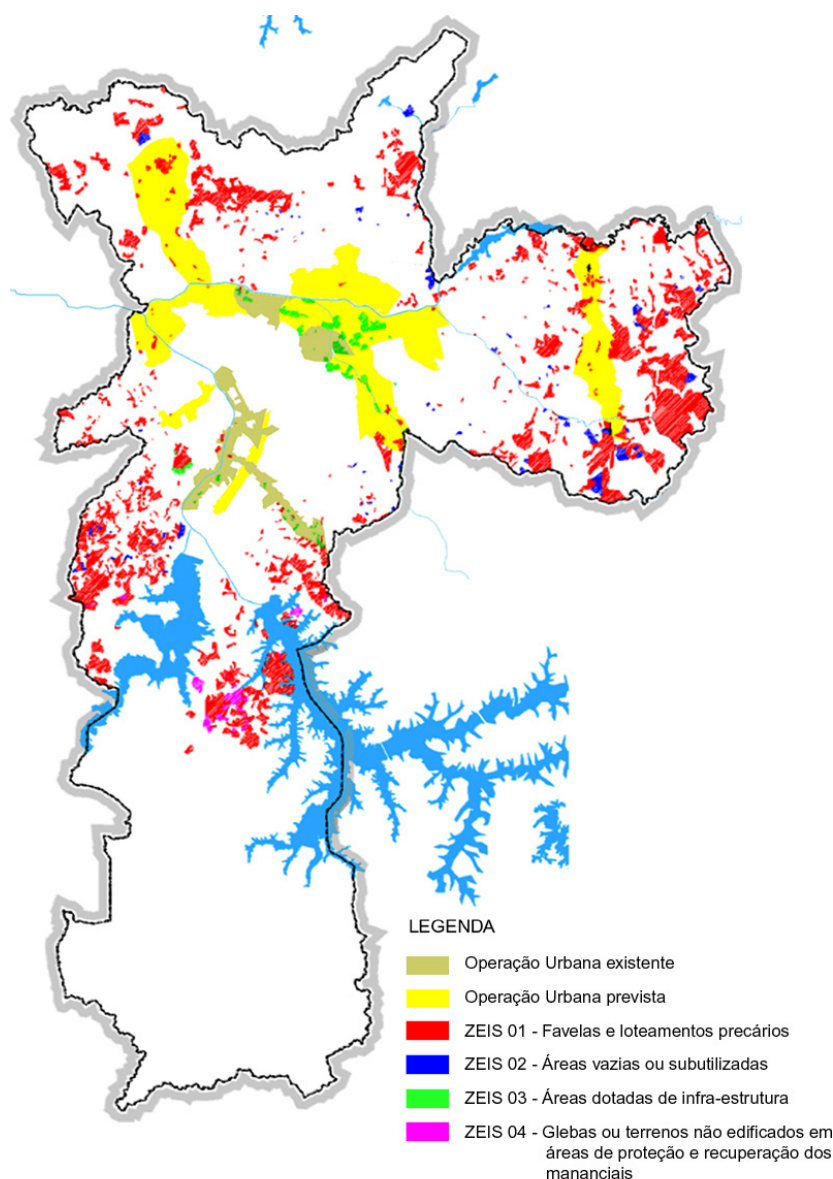
Enquanto o governo municipal de São Paulo tomou a iniciativa de desenvolver planos urbanísticos de referência que visam um desenvolvimento urbano coeso, controlado e com prioridades definidas, outras inovações foram trazidas pelo Estatuto da Cidade no sentido de aprimorar o funcionamento das Operações Urbanas Consorciadas.

Uma que merece destaque, foi a reiteração do papel dos CEPACs no financiamento das obras públicas realizadas no âmbito das novas Operações. Com a utilização dos certificados de potencial construtivo adicional, se conseguiu, pela primeira vez, ter um controle do andamento da Operação Urbanas, já que ao atrelar a emissão dos CEPACs às obras públicas previstas, estabeleceu-se (ou forçou-se) um ritmo comum entre o desenvolvimento dos empreendimentos imobiliários privados e a dinâmica da intervenção pública.

Como já foi dito, este trabalho não teve por objetivo fazer uma comparação dos resultados obtidos nas Operações Urbanas desenvolvidas antes do Estatuto da Cidade e aquelas mais recentemente propostas, mas sim apontar algumas modificações ocorridas tanto na definição/escolha das áreas das novas operações, quanto na abordagem e estabelecimento de prioridades no contexto das Operações.

Apesar disso, e mesmo levando-se em consideração o pequeno universo pesquisado, é possível se tecer algumas considerações sobre a formação de parcerias público-privadas no espaço físico urbano brasileiro. Baseados nos exemplos aqui expostos, sobretudo os da Operação Interligadas e as Primeiras Operações Urbanas em São Paulo, percebe-se que em países como o nosso, onde as políticas públicas quase sempre foram direcionadas para atender prioritariamente aos interesses das classes dominantes, houve um “desvirtuamento” das parcerias de forma que elas atendessem quase que exclusivamente à interesses outros daqueles da população mais pobre. Assim sendo podemos nos questionar se os mecanismos aqui analisados visaram de fato um maior acesso dos pobres urbanos a cidade ou o cumprimento Função Social da Propriedade.

Refazendo o caminho proposto neste trabalho, averiguamos que no caso das Operações Interligadas, apesar de ter havido a geração de uma contrapartida razoável e a construção de um certo número habitações de interesse social, este processo respondeu ao que Wilderode denominou de “lógica da implantação periférica” (Wilderode, 1996: 180). Ou seja, ao mesmo tempo em que a maioria das solicitações dos empreendedores privados - interessados em aderir às Operações Interligadas - se deu na zona mais central da cidade, a execução das novas moradias populares foi feita em suas regiões mais periféricas.



Mapa 20: Operações Urbanas existentes, Operações Urbanas previstas e Zonas de Especial Interesse Social: lógica da implantação periférica X apropriação mercantilista das zonas centrais.

Portanto, embora tivesse um discurso oficial redistributivo, esta modalidade de parcerias público-privadas não contribuiu efetivamente para o combate a segregação sócioespacial dos centros urbanos (pelo menos no que diz respeito ao Rio de Janeiro e a São Paulo). O próprio nome anteriormente dado as Operações Interligadas em São Paulo, ou seja, a Lei do Desfavelamento, comprova este fato, mostrando o real objetivo atrás da suposta “parceria” entre o poder público e os empreendedores privados. A intenção era claramente remocionista, restringindo a utilização das contrapartidas na construção de novas unidades habitacionais geralmente situadas nas franjas urbanas e longe das áreas mais valorizadas pelo mercado imobiliário.

Mesmo no Rio de Janeiro, onde a utilização das Operações Interligadas não resultou na expulsão de comunidades moradoras de favelas, é arriscado dizer quão eficientes as “parcerias” foram no combate a segregação sócio-espacial. Em cidades em que se testemunha um crescimento constante da densidade construída e populacional de favelas, além do surgimento constante de novos assentamentos irregulares, é difícil avaliar a utilidade de tais mecanismos. Qualquer recurso obtido através dessas parcerias parece ser irrelevante tomando-se em conta que outros fatores propiciam o surgimento de novos aglomerados informais, perpetuando o ciclo da exclusão sócio-espacial.

Segundo autores como Fix (2001), Maricato e Ferreira (2002), Sandroni e Biderman (2005), as Operações Urbanas desenvolvidas antes do Estatuto e do Novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo - a exemplo da experiência das Operações Interligadas - acabaram por fomentar o processo de gentrificação, possibilitando que imóveis anteriormente ocupados por moradores de média ou baixa renda pudessem ser substituídos por aqueles destinados às camadas sociais mais privilegiadas. Assim, embora estabelecessem que as contrapartidas financeiras deveriam ser empregadas somente nas áreas delimitadas por cada operação, as Operações Urbanas - pelo menos aquelas iniciadas anteriormente da homologação do Estatuto da Cidade - não impediram a expulsão das camadas de baixa renda para outras áreas da cidade. A obrigação de se resolver o problema de cada um dos agentes sociais envolvidos na operação, era facilmente contornado através de indenizações baseadas em critérios subjetivos e antidemocráticos (Fix, 2001). Como se viu no caso “Água Espreada”, antes mesmo da lei da operação ter sido aprovada na Câmara Municipal de São Paulo, comunidades inteiras se viram obrigadas a deixar suas moradias, ainda que assentadas irregularmente, sob o risco de serem atropeladas pelos tratores comandados pela pressão dos empreendedores privados coniventes com o poder público.

Neste sentido, conforme mostrado no item 4.2.2, podemos afirmar que, apesar de cada parceria propiciar a arrecadação de uma contrapartida pelo Estado, o conjunto dessas operações geraram, em última instância, uma pressão sobre o valor da terra, tornando seu preço cada vez mais impraticável às população de mais baixa renda. Ou seja, embora individualmente as parcerias público-privadas possam ser economicamente interessantes, o efeito cumulativo dessas operações gera, em algumas ocasiões, uma especulação imobiliária – haja visto o exemplo da Operação Urbana Faria Lima – cujo ônus são muito vezes maiores do que a arrecadação com as contrapartidas era capaz de pagar.

Em relação às novas Operações Urbanas Consorciadas desenvolvidas após o Estatuto da Cidade, percebemos que a inclusão de outras áreas não tão valorizadas da cidade na lista das Operações previstas para São Paulo aponta para uma nova abordagem menos “empresarialista”, se comparada à observada nas edições anteriores. Isso não significa dizer, contudo, que essas áreas não possuem nenhum apelo comercial ou potencial de valorização. Na verdade, o próprio mecanismo das Operações Urbanas pressupõe um interesse por parte da iniciativa privada, o que acaba definindo as partes da cidade mais adequadas para a utilização desse instrumento. No entanto, a inclusão de setores menos “comerciais” - se é podemos chamá-los assim - prenuncia uma preocupação por parte do poder público em incentivar a ocupação e/ou utilização mais intensiva de regiões que vinham sendo até então negligenciadas. Por isso, embora ainda não seja possível avaliar com precisão em que medida as novas Operações Urbanas Consorciadas estão alinhadas com as diretrizes do Estatuto da Cidade, podemos considerar que algum esforço tem sido feito no sentido de se tentar mudar a orientação das parcerias estabelecidas até o momento.

De fato, ao que pese as discussões a respeito da adequação da formação de parcerias baseadas na concessão de flexibilização urbanísticas em troca de contrapartidas financeiras, as diretrizes trazidas pelo Estatuto da Cidade abrem a possibilidade para a formalização de parcerias público-privadas socialmente mais inclusivas. Neste sentido, a criação das CEPACs, a obrigatoriedade da realização de estudos de impacto de vizinhança, a elaboração de programa de atendimento econômico e social para a população afetada e a garantia de uma forma de controle social, conferem às Novas Operações Urbanas Consorciadas um novo *status* de mecanismo de política urbana com respaldo legal de maior fôlego. Apesar disso, como foi dito por Maricato e Ferreira (2002: 217), os frutos advindos da implementação desse tipo de instrumento, dependerão da forma como forem propostas a nível municipal, podendo variar enormemente conforme a participação e capacidade de mobilização a sociedade civil.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABRAMO, Pedro (org.) (2003) *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras: FAPERJ.
- ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (2002) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes
- ARAÚJO, Maria de Fátima Infante (1999) *Mapa da estrutura industrial e comercial do Estado de São Paulo*. In: Revista São Paulo em Perspectiva. v.13, n.1. São Paulo, jan./jul. p. 20-30
- ASCHER, François (1994) *Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce*. Cadernos IPPUR/UFRJ, ano VIII, n.1, p. 83-96
- ASCHER, François (1995) *Métapolis, ou L'Avenir des Villes*. Paris: Odile Jacob.
- AZEVEDO NETTO, Domingos T (2000) “Operações Urbanas”: *Como você avalia a realização das articulações público-privadas no Brasil?* In: Cadernos de Urbanismo: ano 1, No.3. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo. p.18
- BERNARDINI, Marcelo M (2005). *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 6 – Operação Urbana Vila Leopoldina – Jaguaré (1)*. Julho. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq062/arq062_03.asp (acesso feito em 26.07.2006)
- BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo, SMOLKA, Martin (2006) *Large-scale Urban Interventions: The Case of Faria Lima in Sao Paulo*. Land Lines: April, v. 18, no.2. p. 8-13
- BONDUKI, Nabil (2000) *As Operações Interligadas como instrumento de captação de recursos para a habitação social*. In: BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade. p. 55-71
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1997) *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Unchs/Taurus.
- BORJA, Jordi; FORN, Manuel de (1996) *Políticas da Europa e dos Estados para as cidades*. Espaço e Debates, ano XVI, n.39. p. 32-47
- BOURDIN, Alain (1998) *Mundialização, unidade da cidade e gestão urbana*. Cadernos Ippur, ano XII, n.1. p. 131-145
- BRUNO, Ernani da Silva (1984) *Tradições e Reminiscências da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Hucitec/SMC, v. 3.
- CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2003) Relatório final (texto sem revisão) da comissão parlamentar de inquérito realizada para apurar irregularidades acerca da Operação Urbana Faria Lima.

- CAMPOS, Candido Malta; SOMEKH, Nadia (2001) *Desenvolvimento local e projetos urbanos*. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR: Ética, planejamento e construção democrática do espaço. Rio de Janeiro: ANPUR. p. 173-184
- CARDOSO, Adauto Lúcio (2003) *A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto (orgs.) *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE. p. 27-51
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi (1996) *As cidades como atores políticos*. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45. p.153-174
- CASTELLS, Manuel (1999) *A sociedade em rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1, São Paulo: Paz e Terra.
- CORDEIRO, Helena Kohn (2002) *A “cidade mundial” de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano*. In: *O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização*. São Paulo: Hucitec: Annablume. p. 318-331
- COSTA, Érico F. F. da (2005) *Public-private partnerships as an instrument against socio-spatial segregation in the Brazilian cities: fallacy or possibility?* Dissertação para o mestrado em Planning Research da Universidade de Sheffield, Reino Unido.
- COMPANS, Rose (2001) *Os limites da ação pública local*. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR: Ética, planejamento e construção democrática do espaço. Rio de Janeiro: ANPUR. p. 197-209
- COMPANS, Rose (2005) *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP.
- DEL RIO, Vicente (2001). *Voltando às origens. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos*. agosto Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp091.asp> (acesso feito em 26.07.2006)
- ESTATUTO DA CIDADE – Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001
- FERNANDES, Edésio (2002). Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSORIO, Letícia Marques (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. p. 7-13
- FERREIRA, João Sette Whitaker (2003 [a]). *São Paulo, o mito da cidade-global*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo.
- FERREIRA, João Sette Whitaker (2003 [b]). *São Paulo, o mito da cidade-global: ideologia e mercado na produção da cidade*. In: Anais do VI Seminário Internacional de Desenvolvimento Urbano. *La ciudad global: existe en el Mercosul? Gestion urbana local en el tiempo mundial*. Buenos Aires: Prefeitura de Rio Claro.
- FINEP-GAP (1983). *Habitação Popular: Inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro.

- FINGERMANN, Henrique; LOUREIRO, Maria Rita (1992) *Mudanças na relação público-privado e a problemática do controle social: algumas reflexões sobre a situação brasileira*. In: LODOVICI, E. Samek; BERNAREGGI, G.M. *Parceria público-privado: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais*. São Paulo: Summus. p. 27-41
- FIX, Mariana (2001) *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo.
- FIX, Mariana (2000) *A “fórmula mágica” da “parceria”*: Operações Urbanas em São Paulo. In: Cadernos de Urbanismo: ano 1, No.3. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo. p. 23-27
- GRAZIA, Grazia de (2002) *Estatuto da Cidade: Uma longa história com vitórias e derrotas*. In: OSORIO, Letícia Marques (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. p. 15-37
- GRAZIA, Grazia de (2003) *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto (orgs.) *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE. p. 53-70
- GRUPO DE TRABALHO OPERAÇÕES INTERLIGADAS – Rio de Janeiro (1997). *Operações Interligadas no Rio de Janeiro*. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (orgs.) *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Publicação Pólis, 29. São Paulo: Polis. p. 57-71
- HARVEY, David (2005) *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2005
- HARVEY, David (1996) *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. In: Espaço e Debates, ano XVI, n.39. p. 48-64
- JORGENSEN Júnior, Pedro (2000) *Operações Urbanas: uma ponte necessária entre a regulação urbanística e o investimento direto*. In: Cadernos de Urbanismo: ano 1, No.3. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo. p. 10-12
- LEFÉVRE, José Eduardo de Assis (1997). *A Operação Urbana Centro*. Palestra dada no Instituto para o Desenho Avançado - IDEA Clube das Idéias - 20ª Reunião dia 02.09.1997. Disponível em <http://www.idea.org.br/index2.htm>. (acesso feito em 26.07.2006)
- MAGALHÃES JR. , José (2005) *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto*. Parte 8 – Operação urbana Água Branca, revisão e proposição" novembro. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq066/arq066_03.asp (acesso feito em 26.07.2006)
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker (2002) *Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?* In: OSORIO, Letícia Marques (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. p. 215-250
- MEYER, Regina M. P; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro (2004) *São Paulo Metrópole*. São Paulo: EdUSP: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

NAKANO, Kazuo; CAMPOS, Candido Malta; ROLNIK, Raquel (2004) *Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo*. In: Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo. p. 123-158

NOBRE, Eduardo A.C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000

NOBRE, Eduardo A.C (2001) *Expansão terciária e novas centralidades nas cidades globais: o caso da marginal do rio Pinheiros em São Paulo*. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR: Ética, planejamento e construção democrática do espaço. Rio de Janeiro: ANPUR. p. 519-527

OLIVEIRA, José Geraldo Martins de (2005) *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 7 – Operação Urbana Carandiru – Vila Maria (1)*. Outubro. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq062/arq062_03.asp (acesso feito em 26.07.2006)

OSORIO, Letícia Marques; MENEGASSI, Jaqueline (2002) *A reapropriação das cidades no contexto da globalização* In: OSORIO, Letícia Marques (org.) Estatuto da Cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. p. 39-60

PAYNE, Geoffrey (1999) *Making common ground: public-private partnerships in land for housing*. London: Intermediate Technology Publications

PORTO, Antônio Rodrigues (1992) *História Urbanística da Cidade de São Paulo (1554-1988)*. São Paulo: Ed. Carthago & Forte.

PMSP – Lei nº. 13.430, de 13 de setembro de 2002 - Plano diretor estratégico do Município de São Paulo

PMSP – Prospecto de Registro da Operação Urbana Água Espirada, 2004

PMSP – Prospecto de Registro da Operação Urbana Faria Lima, 2004

PCRJ – Lei complementar nº. 16, de 4 de junho de 1992 - Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; Cardoso, Adauto Lucio (1996). *O Solo criado como instrumento da política habitacional: avaliação do seu impacto na dinâmica urbana*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (orgs). A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ. p.225-239

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (2003) *O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto (orgs.) Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE. p. 11-26

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (2003) *A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana?* In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto (orgs.) *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE. p. 119-138

ROLNIK, Raquel (coord.) (2005) *Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados.

ROLNIK, Raquel (2002) *Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir*. In: OSORIO, Letícia Marques (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. p. 199-213

ROLNIK, Raquel (2001) *Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*. In: SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Polis. p. 5-9

ROLNIK, Raquel (1997) *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (orgs.) *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Publicação Pólis, 29. São Paulo: Polis. p. 7-9

ROLNIK, Raquel; KOWARIK, Lúcio; SOMEKH, Nadia (1991?). *São Paulo: Crise e Mudança*. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo /Editora Brasiliense, 2ª edição.

SALES, Pedro M. R. (2005 [a]) *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 1 – Introdução*. abril. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp> (acesso feito em 26.07.2006)

SALES, Pedro M. R. (2005 [b]) *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 2 – Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica*. abril. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp300.asp> (acesso feito em 26.07.2006)

SALES, Pedro M. R. (2005 [c]) *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 3 – Operações Urbanas: plano-referência e proposições*. maio. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp305.asp> (acesso feito em 26.07.2006)

SALES, Pedro M. R. (2005 [d]) *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 4 – Operação Urbana Butantã-Vila Sônia*. maio. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp310.asp> (acesso feito em 26.07.2006)

SALES, Pedro M. R. (2005 [e]) *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 5 – Operação Urbana Diagonal Sul*. junho. Disponível em <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp315.asp> (acesso feito em 26.07.2006)

SANDRONI, Paulo; BIDERMAN, Ciro (2005) *Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima*. São Paulo: FGV/EESP e EAESP.

SÃO PAULO (Cidade), SVMA (Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente) (2000). *Atlas Ambiental Municipal 2000*. São Paulo: SVMA.

SÃO PAULO (Cidade), SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento). *O uso do solo segundo o cadastro territorial e predial, distritos e São Paulo (1991-2000)*

SASSEN, Saskia (1998) *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Ed. Studio Nobel.

SAULE JR., Nelson (2002) *Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática*. In: OSORIO, Leticia Marques (org.) *Estatuto da Cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. p. 77-119

SAULE JR., Nelson (2001) *Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana*. In: SAULE JR., Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo: Polis. p. 10-36

SAULE JR., Néilson (1997) *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. A aplicação e eficácia do plano direto*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris.

SAVELLI, Alfredo Mario (2003) *Subsídios para a implementação de parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo*. Dissertação de mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

SCHIFFER, Sueli Ramos (2004) *A dinâmica urbana e socio-econômica da Região Metropolitana de São Paulo: 1975-1995*. In: SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec: Fapesp. p. 166-196

SILVA, Rachel Coutinho Marques da (2005) *A corrupção no espaço urbano e o calor das normas urbanísticas*. In: YUNES, Eliana; Bazílio, Luiz Cavalieri (org.) *A Chaga da corrupção*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio. p. 11-30

SILVA, Rachel Coutinho Marques (2001) *“O Estatuto da Cidade”: O que a aprovação do Estatuto da Cidade representa para o planejamento e a gestão das cidades no Brasil?* In: *Cadernos de Urbanismo*: ano 3, No.4. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo. p. 17

SILVA, Rachel Coutinho Marques da (2001) *As parcerias público-privadas e a reconquista do espaço público*. In: *Anais do IX congresso Ibero Americano de Urbanismo*. Recife, novembro.

SILVA, Rachel Coutinho Marques da (1999) *A importância da Ação Urbanística e da legislação urbana para o Rio e São Paulo no contexto das cidades globais*. In: REZENDE, Fernando; LIMA, Ricardo (orgs.) *Rio-São Paulo: Cidades Mundiais - Desafios e Oportunidades*. Brasília: IPEA. p. 236-268

SOJA, Edward W (2000) *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell Publishers.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta; WILDERODE, Daniel Julien Van (2001) *Operação Urbana Faria Lima: limites e possibilidades*. In: *II Seminário internacional da LARES – Latin American Real Estate Society – setembro*. p. 1-17

SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Cândido Malta (2005) *Desenvolvimento local e projetos urbanos*. abril. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059_01.asp (acesso feito em 26.07.2006)

SOMEKH, Nadia (1997) *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939*. São Paulo: Edusp.

SOUZA, Marcelo Lopes de (2002) *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

TASCHNER, Suzana Pasternak, BÓGUS, Lucia M. M (2001) *São Paulo, o caleidoscópio urbano*. In: Revista São Paulo em Perspectiva. v.15, n.1. São Paulo, jan./mar. p. 31-44

VELTZ, Pierre (2001) *Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas*. In: Acselrad, Henri (organizador). *A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: CREA-RJ: DP&A. p. 139-155

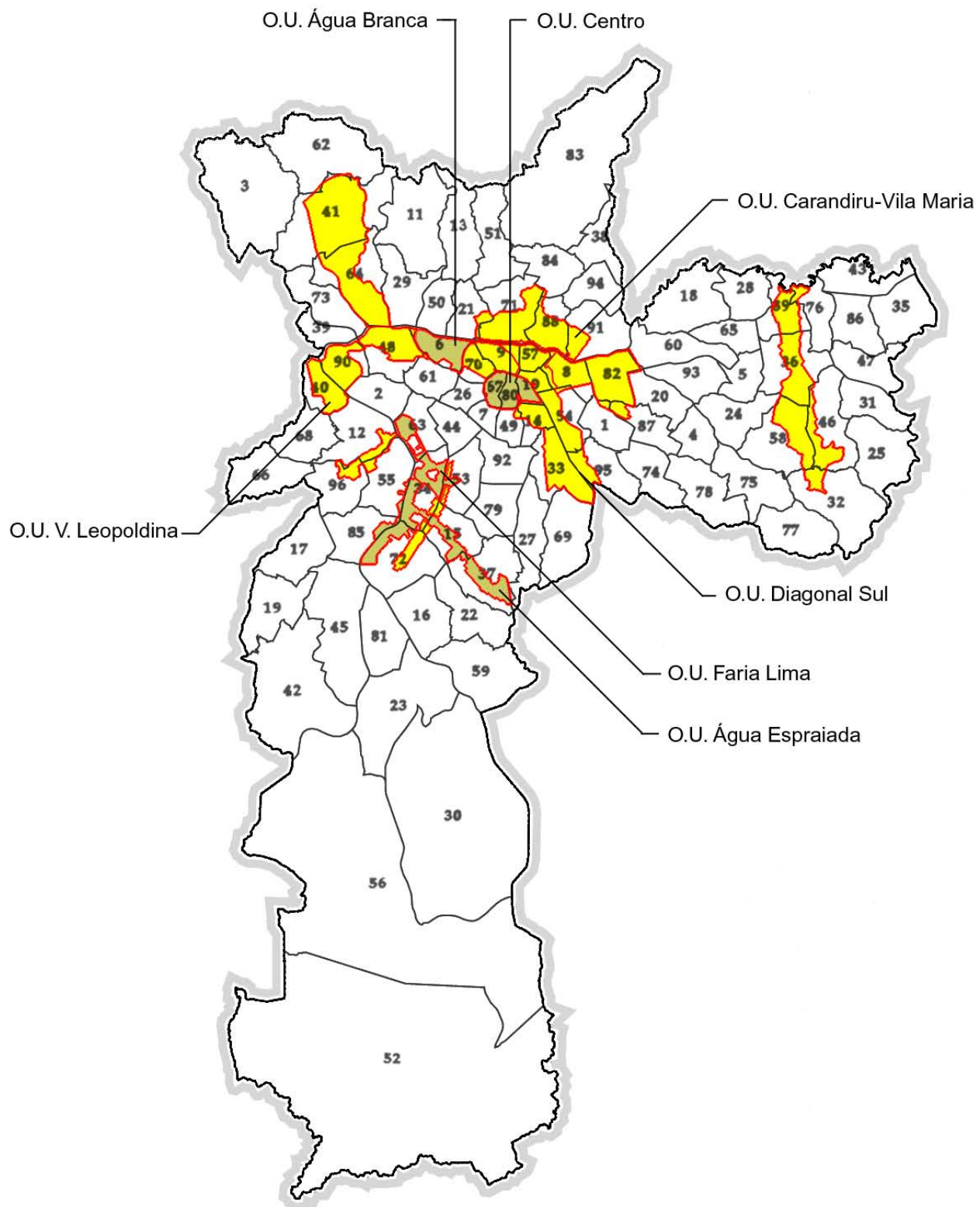
VILLAÇA, Fávio (1998) *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute.

WILDERODE, Daniel Julien Van (1997) *Operações Interligadas: engessando a perna de pau*. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (orgs.) *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Publicação Pólis, 29. São Paulo: Polis. p.43-55

WILDERODE, Daniel Julien Van (1996) *Operações Interligadas: quem é o principal beneficiário?* In: Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR: Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro. Brasília: ANPUR. p. 177-185

ANEXOS

Cod. do Distrito	Distrito	Cod. do Distrito	Distrito
1	Água Rasa	49	Liberdade
2	Alto Pinheiros	50	Limão
3	Anhanguera	51	Mandaqui
4	Aricanduva	52	Marsilac
5	Artur Alvim	53	Moema
6	Barra Funda	54	Mooca
7	Bela Vista	55	Morumbi
8	Belém	56	Parelheiros
9	Bom Retiro	57	Pari
10	Brás	58	Pq do Carmo
11	Brasília	59	Pedreira
12	Butantã	60	Penha
13	Cachoeirinha	61	Perdizes
14	Cambuci	62	Perus
15	Campo Belo	63	Pinheiros
16	Campo Grande	64	Pirituba
17	Campo Limpo	65	Ponte Rasa
18	Cangaíba	66	Raposo Tavares
19	Capão Redondo	67	República
20	Carrão	68	Rio Pequeno
21	Casa Verde	69	Sacoma
22	Cidade Ademar	70	Santa Cecília
23	Cidade Dutra	71	Santana
24	Cidade Líder	72	Santo Amaro
25	Cidade Tiradentes	73	São Domingos
26	Consolação	74	São Lucas
27	Cursino	75	São Mateus
28	Ermelino Matarazzo	76	São Miguel
29	Freguesia do Ó	77	São Rafael
30	Grajau	78	Sapopemba
31	Guaianases	79	Saúde
32	Iguatemi	80	Sé
33	Ipiranga	81	Socorro
34	Itaim Bibi	82	Tatuapé
35	Itaim Paulista	83	Tremembe
36	Itaquera	84	Tucuruvi
37	Jabaquara	85	Vila Andrade
38	Jacana	86	Vila Curuca
39	Jaguara	87	Vila Formosa
40	Jaguapé	88	Vila Guilherme
41	Jaraguá	89	Vila Jacuí
42	Jardim Ângela	90	Vila Leopoldina
43	Jardim Helena	91	Vila Maria
44	Jardim Paulista	92	Vila Mariana
45	Jardim São Luis	93	Vila Matilde
46	José Bonifácio	94	Vila Medeiros
47	Lajeado	95	Vila Prudente
48	Lapa	96	Vila Sônia



ENTREVISTA COM PEDRO M. R. SALES⁶² SOBRE AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO. Entrevista realizada em 14 de fevereiro de 2006

ÉRICO COSTA: De que forma as Operações Urbanas Consorciadas estão alinhadas com as diretrizes do Estatuto da Cidade?

PEDRO SALES: A função social é uma coisa tão aberta, sujeita a tantas interpretações. Não deveria ser entendida somente a função social da propriedade, mas sim a função social da cidade. Esse era o conceito anterior que estava colocado no começo da discussão do Estatuto da Cidade. Pela função social da cidade passavam várias questões: econômicas, ambientais, sociais, etc. Mas, de uma certa maneira, houve uma redução desse conceito e acabou-se tendo uma leitura muito corriqueira da função social da propriedade, reduzindo-a à questão da retenção especulativa e da taxa de ocupação. Tanto é assim, que hoje, no plano diretor de São Paulo, a função social da propriedade está ligada, de certa maneira, a ocupação que o solo teria que ter. Em minha opinião, o Estatuto da Cidade coloca questões que são fundamentais, mas que são ainda sujeitas a uma verificação empírica. Acredito que careceria de uma regulamentação prática delas. Nestes termos, as operações urbanas que estamos propondo agora, particularmente a Operação Vila Sônia, têm um aspecto que é diferente das passadas. Isto porque apesar da Operação Urbana Faria Lima e Operação Urbana Águas Espraiadas terem tido estudos de impacto ambiental, elas conseguiram ser aprovadas sem que a câmara pedisse a aprovação prévia do EIA (estudo de impacto ambiental) e EIV (estudo prévio de impacto de vizinhança). Tanto é assim que nós apresentamos esses projetos e eles foram devolvidos sumariamente por conta destas questões. Ou seja, essa rigidez quanto a realização do EIA e do EIV é um desdobramento prático do Estatuto da Cidade sobre as Operações Urbanas.

No caso do texto da Operação Urbana Vila Sônia, abriu-se uma série de possibilidades de utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Ele relaciona de forma até um pouco burocrática, quase como um dever. E nós não víamos no projeto a necessidade objetiva de usar todos aqueles instrumentos. Mas esta questão já estava incorporada no plano diretor. Na verdade, o Plano Diretor criou uma figura chamada “Áreas de Intervenção Urbana” (AIU) que estava relacionada ao Estatuto da Cidade. Essas áreas nada mais são que do que uma discriminação dentro do território da cidade dos setores onde seria possível se aplicar todas as determinações do Estatuto. Não seria um mecanismo que se confundiria com as Operações Urbanas no sentido de permitir a flexibilização dos índices construtivos para gerar contrapartidas, mas tratariam de áreas onde se poderia lançar mão de todos aqueles instrumentos do Estatuto da Cidade.

EC: Essas Áreas de Intervenção Urbana teriam obrigatoriamente que prever a utilização de todos os instrumentos do Estatuto?

PS: Isso deu muita confusão porque além das manchas normais do plano diretor (se referindo ao zoneamento, uso e ocupação do solo, etc), essas AIUs começaram a se sobrepor as outras. Então passou a existir AIUs dentro das áreas previstas para as Operações Urbanas Consorciadas, AIUs dentro de ZEIS (zona de especial interesse social), AIUs ao longo de todos os corredores de transporte, etc. Na Vila Sônia por exemplo, tínhamos um perímetro com uma área residencial (bairro-jardim) e uma outra área definida ao logo de uma avenida como AIU. A idéia foi que esta AIU não tivesse uma vida própria mas que fosse incorporada dentro da área da Operação Urbana Vila Sônia. Isso tinha uma razão muito clara. Não só os investimentos poderiam ser aplicados dentro do perímetro da operação como também poderia ser uma fonte de geração de recursos. Isso porque na AIU os recursos vão para um fundo municipal enquanto na Operação Urbana eles vão para o fundo da Operação Urbana, só podendo ser utilizados dentro da área da operação.

EC: Estas AIUs funcionariam como a Outorga Onerosa do Direito de Construir?

PS: Não. Na AIUs podem ser utilizados qualquer um dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Elas apenas delimitam e abrem a possibilidade para a aplicação de todos os instrumentos. Para tentar contornar o problema do texto do Estatuto que diz: “a lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas”, nós incorporamos essa AIU no Plano diretor e estabelecemos um índice de ocupação do terreno igual a 1,0 (um). Ou seja, empreendimentos com mais de 2000 m² de área construída seriam obrigados, desde que participem de uma Operação Urbana, a construir entre 20 e 30% da área para a habitação de interesse social. Sabendo-se que quem fizesse isso, nos outros 70% estaria isento do pagamento de

⁶² Pedro M. R. Sales é arquiteto formado e doutorado pela FAU USP. Professor e pesquisador, é vinculado à Escola da Cidade e à Universidade Anhembi Morumbi. Assessor técnico da Sempla, entre 2001 e 2004, coordenou a formulação do plano de intervenção e ordenação de operações urbanas na cidade de São Paulo.

contrapartidas. Esta era até uma forma de operacionalizar as ZEIS, que aliás são um mistério. Elas (as ZEIS) estão indicadas no Plano Diretor, possuem legislação própria, uma série de regras, mas os profissionais que estavam conduzindo foram embora, e elas viraram, pelo menos em São Paulo, um buraco negro.

EC: Até que ponto a delimitação das Operações Urbanas Consorciadas pode incluir regiões mais carentes da cidade?

PS: Existe no site Vitruvius (www.vitruvius.com.br) uma coleção de esquemas, baseados no Plano Diretor que mostram claramente esta questão. Na área central da cidade existe uma mancha mais ou menos compacta dos maiores índices de utilização do solo e dos maiores valores imobiliários. Por outro lado, na constelação periférica temos os assentamentos informais e as políticas públicas das ZEIS. Se formos analisar bem perceberemos que a grande maioria das áreas das Operações Urbanas previstas no Plano Diretor perfaz a orla rio-ferroviária. Ou seja, as Operações Urbanas, pelo menos ao norte, são um território de transição entre a cidade “consolidada” (o centro) e a periferia. Essa é a grande questão que as Operações Urbanas colocam. Particularmente a Diagonal Sul, Vila Leopoldina, Vila Maria, Pirituba, etc. Além disso, todas essas operações na orla ferroviária estão situadas em uma região onde está ocorrendo mudança da base produtiva da cidade. Quanto à inclusão das áreas mais carentes, é preciso que levemos em conta o raciocínio das operações que pressupõem interesse do mercado. Não adianta querermos realizar Operações Urbanas na Cidade Tiradentes. O mercado não tem interesse lá e esse é o primeiro pressuposto. Na zona leste, por exemplo, existe um motivo muito forte para a realização de uma Operação Urbana: a ligação com um aeroporto. O aeroporto de Guarulhos está logo ali, fazendo a ligação com todo o ABC. Portanto, quando analisamos as operações e falamos em parceria público-privada, devemos levar em conta os dois Ps dessa equação (se referindo ao P de Público e ao de Privado). De certa forma, as nossas Operações Urbanas condicionaram o interesse Privado ao interesse Público, no sentido de que os estoques de potencial construtivo são definidos a partir da necessidade de transformações viárias, serviços ou equipamentos públicos.

EC: Então para a Operação Urbana Consorciada funcionar ela tem que ocorrer em áreas valorizadas da cidade?

PS: Não precisa ser necessariamente uma área valorizada. Isto aconteceu no caso da Operação Urbana Faria Lima e na Água Branca, onde a operação foi feita para atender um interesse imobiliário muito localizado. As demais operações, ou pelo menos algumas como a Diagonal Sul, Vila Sônia, Vila Maria e Vila Leopoldina, ainda que não tenham um caráter predominantemente distributivo, não devem ter a mesma orientação dos dois outros exemplos. O que acontece é que a cidade tem alguns lugares extremamente equipados, ou que serão equipados. O que elas vão fazer nada mais é do que tirar partido dessa implantação. Isto no sentido mais amplo possível. Não só se referindo à obtenção de recursos, mas também como uma forma de controlar essa valorização. No caso da Diagonal Sul, existe um território imenso, extremamente equipado e abandonado. Esta região está cheia de áreas órfãs, de áreas contaminadas, com um uso extremamente superficial e não importante do ponto de vista econômico. O objetivo da Operação Urbana é justamente colocar um território como esse de novo dentro do jogo urbano.

EC: Isso significa que a lei do zoneamento não atende os interesses dos investidores?

PS: O Plano Diretor no fundo foi tão liberalizado que de certa forma permitiria continuar construindo essas paisagens que nós temos em São Paulo. Isto porque a Lei de Uso e Ocupação do Solo permite que em alguns pontos cheguemos a um coeficiente de aproveitamento igual a 2,5 através do pagamento de contrapartidas. Desta forma partimos do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 para o coeficiente máximo igual a 2,5 concedidos na forma de uma contrapartida onerosa. Em áreas fora das Operações Urbanas, essas contrapartidas, além de irem para um fundo geral no qual há disputa política, poderiam ser utilizadas de forma difusa na cidade. Já no caso das Operações Urbanas, esses recursos permanecem na área da operação. As Operações Urbanas não deixam construir de qualquer maneira. Existem várias regras. Regras de gabarito, regras de distanciamento, ou seja, toda uma preocupação com a forma preexistente no sentido de conseguir pedaços da cidade que tenham um mínimo de lógica.

EC: Mas quando as Operações Urbanas fazem com que os recursos fiquem presos em uma determinada área, elas de certa forma não estão impedindo que outras áreas mais carentes sejam beneficiadas?

PS: Sim, isto pode acontecer. E ainda existem outras questões. Por exemplo: a Operação Faria Lima vendeu 900.000 m² de potencial construtivo adicional e gerou em torno de 350 a 450 milhões de reais. O preço do m² é irrisório. O metro quadrado do potencial construtivo adicional está em torno de 200 reais sabendo-se que na região da Faria Lima, o solo real vale em torno de R\$ 40.000,00 o m². Simetricamente, isso ajuda a observar

porque o investimento nas áreas mais carentes, de exclusão, requerem políticas públicas consistentes e duradouras.

EC: Mas por que isso acontece?

PS: Para responder isso, temos que remeter ao Plano Diretor. O Plano Diretor tem uma longa história. Uma delas é a que a cidade toda teria coeficiente de aproveitamento igual a 1,0. Você uniformizaria todo o relevo da cidade. E quem quisesse construir a mais poderia através da concessão onerosa. Para que isso funcionasse, o valor do solo teria que ser um valor socialmente aceitável. Então não se poderia adotar o valor de mercado como vinha sendo utilizado nas operações urbanas antigas. A Faria Lima foi calculada pelo valor de mercado. A contrapartida foi calculada pelo valor de mercado. Tirando algumas áreas onde o cálculo era automático, outras tinham avaliação, perícia, etc. E isso era complicado. Como havia a necessidade de ter concessão pela cidade inteira, esse valor ao invés de ser o valor de mercado, passou a ser o valor venal. E além de ser o valor venal, esse valor venal passou a ser ajustado por um fator de planejamento e um fator social. Ou seja, se o interessado construísse habitações de interesse social, esse fator social seria zero e não haveria o pagamento de contrapartidas. Essa é a lógica que passou a valer.

A partir do momento que essa regra foi estendida para toda a cidade, não haveria mercado para algo que cobrasse um valor muito alto. Não haveria interesse, porque o sujeito que dentro da Operação Urbana teria que pagar o valor de mercado, poderia pagar muito menos construindo bem ao lado e fora das operações. É uma questão de concorrência. E acabou dando nisso que a gente vê. É ridículo em todos os aspectos. Uma linha de metrô custa 1000 dólares o centímetro linear. Imagina quanto custa uma linha de 12 quilômetros. No começo se imaginava que através das AIUs e com esses valores cobrados pelo m² adicional poderia se financiar o transporte público na cidade. Mas é óbvio que não dava. Então essa equação está errada. É evidente que a Operação Urbana exacerba mecanismos segregadores. A Faria Lima é um caso típico. Toda a dinâmica que vem acontecendo na ecologia urbana segue essa lógica. São Paulo é assim: existem dois rios e o centro. Existe o setor (com em uma pizza) que concentrou historicamente todos os investimentos. E a Faria Lima está bem aí no meio.

EC: A Operação Urbana Água Espreada entra no mesmo caso?

PS: A “Águas Espreadas” entrou como um sucessor da Faria Lima. Mesmo porque a Faria Lima se esgotou. Apesar de terem definido um estoque construtivo adicional enorme, não existe terra física suficiente. E quando existe, o preço o terreno é tão alto que os empreendedores não conseguem incorporar. Nós à vezes apostamos que no Largo do Batata, (que terá um terminal da linha 4 do metrô) seria interessante utilizar as Operações Urbanas para fazer um projeto de reconversão das algumas áreas comerciais. Parece que seria a última oportunidade. O mercado espera que isto aqui se transfira para cá. É pouco provável utilizar o instrumento da Operação Urbana para atender essa situação de dívida que se tem na cidade. A idéia é que a partir de alguns problemas que a cidade tenha, uma implantação do metrô, áreas industriais desativadas, áreas centrais ociosas, é que se consiga concentrar esforços. Os projetos estão aí, cabe a sociedade julgar.

EC: Como é decidido o que será feito no âmbito das Operações Urbanas Consorciadas?

PS: Podemos dizer que parte advém de uma leitura técnica. Isso gera algumas hipóteses ou diretrizes. Essas diretrizes foram, no caso da Vila Sônia, discutidas no âmbito da formulação do Plano Diretor. Evidentemente que ainda que se apregoe a participação popular nas discussões, ela não ocorre de fato. Nessas reuniões participavam alguns grupos mais organizados da sociedade. Esta discussão que envolvia os setores médios e altos da sociedade se passava no nível da subprefeitura. A partir daí, as diretrizes entravam num processo de licitação no qual se contratava escritórios de arquitetura para desenvolver os projetos. Os projetos foram desenvolvidos e sujeitos a uma nova bateria de discussões que também não foi ampla e irrestrita. A partir daí fez-se uma minuta de lei com indicações e os desenhos das obras previstas.

EC: Esses desenhos fazem parte da lei?

PS: Fazem. Esta é uma lei desenhada. Para cada proposta existem uma ou duas pranchas que definem, por exemplo, o sistema viário, o alinhamento, as desapropriações, a geometria dos túneis, as áreas verdes públicas, etc. Não chega a ser um projeto mas também não é uma lista subjetiva de intervenções como era no caso da Faria Lima. Não é um projeto definitivo, mas uma linguagem acessível para as pessoas verem o que elas estão pagando. É uma diretriz para futuros termos de referência, o que também gera essa linguagem.

EC: Existiram lobbies na definição das áreas e intervenções das Operações Urbanas?

PS: O ator que mais discutiu, no caso da Vila Sônia, foi o Metrô. O Metrô tinha grandes interesses em aumentar a densidade naquela área. Até o último momento, foi essa a discussão. Concordamos com uma série de questões e abrimos uma série de possibilidade. Inclusive a de aproveitar a área subutilizada do metrô. Foi uma parceria interessante. De resto, foi uma coisa pontual. Foi o dono de um ou outro terreno que queria que a Operação Urbana valesse para todo o seu terreno. Que não valesse só para os 50 metros a contar do eixo da avenida, coisas mesquinhas.

EC: Como são definidas as prioridades no programa de investimentos das Operações Urbanas e onde estão inseridas as habitações de interesse social?

PS: De fato a habitação social era o primeiro investimento. Como falei, existem duas grandes áreas de favela. Na Vila Sônia, por exemplo, a construção de HIS era a ação prioritária. E depois vinha uma lista de obras. Na verdade são obras relacionadas à habitação, ao viário, ao verde, à drenagem... Enfim, aqueles sistemas urbanos característicos. Estabelecemos uma lista que imaginávamos conter os projetos estruturadores. No entanto, o Secretário de Planejamento da época, Jorge Wilhelm, achou que esta definição causaria um engessamento tecnocrático para as futuras administrações. As forças políticas que assumissem o poder é que deveriam definir a ordem das intervenções. Assim, nem a questão dos recursos, que nós gostaríamos de vincular, conseguiu ser aprovada.

EC: Essas intervenções não estavam relacionadas à venda dos CEPACs?

PS: Depois do Estatuto da Cidade, o CEPAC foi regulamentado e a alienação deles ficou vinculada a um determinado projeto. Então só poderíamos lançar CEPACs referentes a uma obra específica. Então está vinculado mesmo. Não só ao tempo, mas ao próprio objeto.

EC: E essas prioridades passaram a ser uma decisão política?

PS: Sim. A lei apresenta um rol de investimentos, de projetos desenhados. Eles não têm prioridade por conta da orientação anterior que achava que se geraria um engessamento tecnocrático. Já foi difícil convencer o jurídico que as leis deveriam conter desenhos. No fundo, existe uma seleção técnica submetida a uma validação social, ou pelo menos local. E depois a definição das prioridades é política. Aí é jogo político.

EC: E o que é feito primeiro para a delimitação das áreas das Operações Urbanas? A identificação dos problemas ou o cálculo do estoque de potencial construtivo?

PS: Esta é uma via de mão dupla. É um vai e vem constante. A definição do problema não é algo que sempre precede. Às vezes vem o projeto antes do problema. Enfim, é uma construção, seja do problema, seja dos projetos. É um ajuste ao longo do tempo. Através de leituras, através de análises mais ou menos convencionais. Através de hipóteses.

EC: E se chegassem à conclusão de que o estoque construtivo adicional não é suficiente para financiar as intervenções necessárias? Como é atingido esse equilíbrio? Teria que se incluir outras áreas ou reduzir o programa de intervenções?

PS: Acredito que isso seja feito concomitantemente. Uma questão não determina a outra. A ordem de grandeza do estoque construtivo adicional é dada pela própria realidade do espaço. Pelo uso e ocupação nós temos a definição de cada setor. Claro que traçamos um perímetro inicial. Depois disso, conseguimos identificar, dentro desse perímetro, setores mais ou menos homogêneos. A partir daí começamos a levar em conta questões como estrutura, como forma, como paisagem. Sobre isso, incide o modelo do Ricardo Barbara relacionado às “Áreas Mais Prováveis” (de substituição edilícia - AMP). E então partimos para ajustes sucessivos até chegarmos a uma definição.

EC: Mas se existe uma área passível de ter um estoque de potencial construtivo adicional, não seria necessário prever soluções para os impactos que ainda não aconteceram?

PS: Essa questão é controlada através da densidade. Metragem quadrada se transforma em densidade. Existe um estudo interessante na Faria Lima onde é possível gerar simulações sobre o impacto no tráfego, por exemplo. No estágio em que estamos agora, delegamos isso ao RIMA (relatório de impacto ambiental). Existe uma série de hipóteses que vão sofrendo ajustes sucessivos. Não existe um “*a priori*”. Trata-se de uma série de ajustes que vão construindo o programa, mas é evidente que existe um filtro ambiental.

EC: Então o estoque é calculado segundo um projeto para o futuro?

PS: Segundo o que já existe e segundo a potencialidade das áreas em questão.

EC: Potencialidade no caso dos projetos serem levados a cabo?

PS: Também... Porque talvez só existisse interesse do mercado se as intervenções fossem executadas. Na verdade, alguém vai pagar porque alguma coisa vai melhorar. Portanto, que esse dinheiro seja empregado numa coisa que seja urbanística ou socialmente de maior fôlego! Que não seja uma valorização pura e simples do seu entorno. Para ficar mais claro, essas AMPs partem de uma base de dados chamada TPCL (cadastro territorial e predial, de conservação e limpeza) que a Secretaria Municipal de Finanças utiliza para fazer os lançamentos que ela precisa. Esta base divide cada quadra da cidade em 13 usos. Por exemplo: residencial vertical de alto padrão, residencial vertical de médio padrão, indústria, comércio, terreno vago, etc. Então isso entra em uma tabela que me dá a área do terreno e a área construída por quadra. Daí nos perguntamos: o que é mais provável? Que uma quadra com uso residencial de alto padrão passe por transformações ou um terreno vazio? É provável que 90% do terreno vazio seja objeto de interesse da Operação Urbana. Mesmo assim, desses 90%, talvez 40% optem pela Operação Urbana enquanto 60% decidam construir sob a legislação ordinária.

EC: Mas se as Operações Urbanas são economicamente interessantes para os investidores porque eles deixariam de aderir a elas?

PS: Não sei. Depende do capital que ele tem disponível. Aderir a uma Operação Urbana quer dizer o seguinte: os investidores devem ter interesse em construir com o coeficiente de aproveitamento próximo a 4,0; caso contrário ele pode construir até 2,5 através da outorga onerosa. Isso, na verdade, é uma distorção que aconteceu no Plano Diretor já que segundo ele, a cidade inteira deveria ter coeficiente de aproveitamento igual a 1,0. Agora, poder chegar até 2,5 resulta nesta cidade que nós vemos aqui. Qualquer um pode passar do CA igual 1,0 para o 2,5 através da outorga onerosa. Acima dos 2,5 até os 4,0, apenas através das Operações Urbanas. Isso não quer dizer que a operação urbana tenha ter obrigatoriamente o CA= 4,0. Em certos setores, é possível construir somente até 3,0, já que queremos limitar gabaritos elevados ou manter uma menor ocupação do solo. Na Vila Sônia, por exemplo, para cada setor ou para cada tipo de uso temos uma modulação diferente. Em algumas áreas é possível construir apenas 2,5. Mas as contrapartidas nesse caso, não vão para um fundo geral como na outorga onerosa. Elas vão para o fundo específico daquela Operação. O que nós tentamos fazer foi introduzir no texto da lei um item que dizia o seguinte: a partir do momento que o empreendedor exceder o CA básico de 1,0 dentro das áreas delimitadas pelas Operações urbanas ele passa, automaticamente, a ser regido pela lei da operação em questão. O interessante na Operação Urbana, pelo menos em termos urbanísticos, é que passamos a ter controles morfológicos, de usos, de densidade e de distribuição que a Lei de Uso e Ocupação do Solo não permite. Ou seja, uma vez ultrapassado o coeficiente de aproveitamento básico, passa-se não apenas a pagar o valor do CEPAC como também a seguir os parâmetros urbanísticos definidos pela Operação Urbana.

EC: Quer dizer então que, mesmo dentro dos limites da Operação Urbana, exceder o CA básico não significa aderir à operação?

PS: Exato. O que nós queremos é que aconteça essa vinculação. Dentro de uma Operação Urbana ou eu uso a legislação urbana ou entro no guichê da SEHAB que trata das Operações. O que nós queremos é que qualquer coisa acima do CA= 1,0 signifique aderir aos CEPACs, às regras, e aos parâmetros urbanísticos das Operações. Isto porque, mesmo nas áreas das Operações, você só deverá seguir suas determinações se aderir a elas. Na Faria Lima, se eu construir com um CA= 2,0 eu não preciso comprar CEPAC nenhum, não preciso aprovar nada. Eu só preciso entrar com um processo de aprovação normal pela outorga onerosa ou pela lei de uso e ocupação. O que nós queremos é justamente acabar com isso.

EC: Qual seria a diferença então entre aderir a uma Operação Urbana Consorciada ou utilizar a Outorga Onerosa?

PS: A diferença é o quanto você pode construir. Se o empreendedor precisar chegar até o CA= 4,0 ele só poderá fazer isto através da Operação Urbana.

EC: Mas o cálculo das contrapartidas nas Operações Urbanas é diferente do utilizado nas Outorga Onerosa?

PS: Eles são equivalentes. Ainda que tenhamos uma tabela de valores que talvez não seja idêntica a existente para aquele distrito. Dentro da Operação Urbana temos três grandes eixos de ação. Um é a intervenção direta patrocinada pelas contrapartidas. Outro, que chamamos de ordenação, visa criar regras de ocupação, coeficiente de aproveitamento, gabaritos, usos, etc. Quase como uma regulação ordinária. E o último, que chamamos de indução, visa à ocupação de setores específicos. Ou seja, em áreas que queremos induzir um certo uso, podemos conceder descontos nas contrapartidas.

EC: Se é possível construir a mais dentro das Operações consorciadas, através da outorga Onerosa, está áreas não deviam ser descontadas do estoque das Operações?

PS: Não, porque as AMPs já prevêem a porcentagem que deverá ser utilizada pelas Operações Urbanas. Esse potencial construtivo nas Operações é estabelecido por setores. Ou seja, se for utilizado todo o potencial daquele setor, a Operação Urbana termina naquela área específica. Quero dizer, já que poderia existir interesse em construir a mais num setor do que nos outros, nos permitimos um acréscimo de 20% na área desde que houvesse um abatimento no estoque geral da Operação. Agora, o que nos falta é um mapa preciso das nossas infra-estruturas. Cada concessionária tem a sua lógica e a prefeitura em si não tem capacidade de medir a infraestrutura existente. Então são feitas aproximações.

EC: Como as Operações Urbanas estão relacionadas? Elas têm uma intenção de estruturação espacial da cidade?

PS: Essa questão tem a ver com aquilo que eu falei sobre o território de transição. O projeto da cidade de São Paulo foi, fundamentalmente, um projeto monocêntrico. Crescia por perimetrais com a preferência dos investimentos nas radiais. Esse foi o modelo esquemático do investimento público em São Paulo. Particularmente na fase mais rodoviarista. Hoje nós vemos que o lugar do projeto é justamente na orla que chamamos de Rio-ferroviária. É onde há o abandono de grandes plantas industriais e onde ocorre uma ocupação de caráter muito efêmero ou muito transitório.

EC: Mas não existem algumas Operações que fogem a isso?

PS: A Vila Olímpia eram galpões de fábricas com um tecido muito complicado. Tanto é que os problemas que vemos hoje lá são por conta disso mesmo. Um arruamento muito miúdo com grandes quadras que eram galpões, oficinas, etc. Mas você tem razão. Esse esquema, que é da primeira industrialização, difere das outras Operações. Ainda que na região de Santo Amaro encontremos o mesmo padrão industrial da Mooca e do Ipiranga. Basta lembrarmos das duas grandes fábricas de bicicleta: a Caloi e a Monark que têm abandonado uns pátios imensos em áreas vizinhas.

EC: Como foram definidos os subsetores nas Operações Urbanas?

PS: Isso também é uma questão histórica. Antes desses setores, havia na Faria Lima duas categorias: áreas diretas e indiretamente beneficiadas. As áreas diretamente beneficiadas eram fundamentalmente faixas ao longo da própria Faria Lima, da sua extensão, aonde a regra da contrapartida já vinha definida. As outras, eram sujeitas à avaliação do mercado e aprovação por uma comissão gestora da operação. Quando assumimos, a primeira constatação foi a de que do Largo do Batata em Pinheiros até o Ibirapuera, havia sido definido um mesmo padrão urbanístico com CA = 4,0. Não havia o reconhecimento das diferenças de cada setor. A partir daí, uma equipe foi a campo para identificar que território era aquele. Essa questão da setorização foi a primeira aproximação que fizemos não apenas para dividir o território segundo suas características morfológicas e de uso, mas também no intuito de estabelecer uma distribuição do estoque construtivo compatível com a capacidade de cada um dele.

Quando foi feita a revisão da Operação Faria Lima, notou-se que havia uma resistência dos moradores de uma certa comunidade quanto a definição das áreas abrangidas pela operação. Na primeira delimitação, eles tinham conseguido ficar fora da Operação. Só que passados 3 ou 4 anos, enquanto o metro quadrado de seus terrenos continuavam valendo em torno de R\$ 1000,00, os terrenos incluídos na Operação já estavam valendo R\$ 4000,00. Isto fez com que eles comessem um movimento justamente oposto. No final das contas, apesar de terem mantido nossa setorização, o que interessava era redefinir alguns valores do custo do m² unitário para cada um dos subsetores. Mas isso foi tão mal feito que os terrenos ficaram estupidamente caros e outra revisão teve que ser feita imediatamente.

EC: Não seria melhor fazer uma mudança estrutural na lei do uso e ocupação do solo ao invés de se cobrar contrapartidas através das Operações?

PS: Tem uma coisa que não podemos esquecer. Uma Operação Urbana promove melhorias através de intervenção pública. Melhorias que de certa maneira valorizam o solo. Valoriza as propriedades que estão colocadas aí. A idéia é que elas funcionassem quase como uma taxa de melhorias. O problema é que a taxa de melhorias nós nunca conseguimos implementar. Alguns setores a consideravam uma dupla tributação. Então o que fizemos foi um desvio através da venda do potencial construtivo objetivando retornar ao poder público os investimentos feitos na melhoria daquela área. Já que entendemos que era conveniente, adequado e justo que alguns setores que usavam o solo de forma mais intensa, pagassem mais por ele.

EC: Mas não há uma diferença entre as Operações e o conceito da Taxa de Melhoramentos? Nas Operações Urbanas não estaria se cobrando as melhorias de toda uma região apenas daqueles que excedessem a legislação urbanística ordinária?

PS: Sim. Nas Operações só se onera quem quer construir a mais. O que, de certa forma, é interessante já que você não vai estar cobrando de um morador mais humilde que more na região. Vai estar cobrando justamente do empreendedor que quer gerar lucro em cima do seu terreno. Mas também tem o outro lado da moeda que é o caso da Faria Lima, onde o investimento foi feito única e exclusivamente para valorizar as áreas lindeiras. Existe uma questão fundamental se pensarmos em São Paulo. A área central da cidade está consolidada e perde população. Perde população em níveis enormes. Em compensação, as regiões das ZEIS são justamente as que mais crescem. Esse é o grande paradoxo. Esse é o grande modelo periférico da cidade. Veja só que loucura: o centro perde população e ganha em área construída. Ou seja, o que está ocorrendo é um enorme processo de elitização. Uma das questões que colocamos nas novas Operações Urbanas, é adensar e repovoar essas áreas mais centrais da cidade. O único problema são os modelos que tentamos trazer. São verdadeiros enclaves. Para te dar um exemplo, existem áreas com quadras de antigas indústrias que medem 600, 800 metros de frente. No novo Plano diretor, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo não apresenta nenhum dispositivo que obrigue o parcelamento dessas glebas. O que acontece é que os muros dessas fábricas estão se transformando nos muros dos novos condomínios residenciais. Assim, devido à dimensão do terreno, o empreendedor não precisa da Operação Urbana. De fato, o tamanho do prédio permitia que com um coeficiente de aproveitamento de apenas 0,7 ou 0,8 se construíssem mega empreendimentos. Portanto, enquanto não houver uma lei que obrigue a repartição dessas antigas glebas industriais, será inútil falar em Operação Urbana.

EC: Em seus textos disponíveis na Vitruvius, você cita os PRIOUS. O que são eles?

PS: Isso é uma invenção terminológica. São os Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística. A intervenção no termo trata da intervenção pública direta. E a Ordenação é a outra parte. Ou seja, a intervenção é pensada no solo público e a ordenação pensada para criar regras para o uso do solo privado.

EC: É nesse sentido que são distribuídos os setores dentro das Operações Urbanas?

PS: Cada setor, além de ter um valor próprio, tem o estoque e os parâmetros urbanos definidos. Por exemplo: a altura dos edifícios, a taxa de permeabilidade, o uso do térreo ou a taxa de rarefação que incluímos agora. Isto é, se construirmos um prédio aqui com uma determinada altura, o próximo só poderá ser construído, por exemplo, com uma distância equivalente à altura do edifício. Isso para evitar situações de emparedamento que a gente vê por aí. O que vai acontecer com as construções do meio eu não sei. Eles vão ter que seguir a legislação ordinária e manter uma densidade razoável. Na verdade, o PRIOU é um guia para essas coisas. Ele não é um projeto. Ele tem uma semelhança fonética com “prioridades”.

EC: E como funcionam as CEPACs? Elas estão vinculadas às intervenções?

PS: Sim, mas existe uma margem. Mesmo porque não conseguimos vender todos os CEPACs. Isso seria um mundo idealizado. Basta ver a Faria Lima. Colocou 2,5 milhões a venda e alienou somente 900 mil. Neste caso o erro foi grosseiro. Imagina se alguém fala que o estoque é 1 milhão, 1,5 milhão ou 2 milhões de m²! O nosso estoque tinha até duas vírgulas, o que já era exagero, apesar de ter resultado de um cálculo. O que eu sei é que quando a ocupação estava na casa dos 600.000 m², os interesses de quem tinham formulado isso daqui já haviam sido satisfeitos. O apetite estava contemplado. A Faria Lima é história. Os estudos mostraram que não existe terreno físico. E mesmo quando existe, a valorização é tão grande que bloqueia a própria operação.

EC: Então a Operação Urbana Faria Lima não funcionou?

PS: Não, mas atendeu completamente aos interesses imobiliários. Se formos na Vila Olímpia, veremos todos aqueles prédios bonitos e inteligentes... e VAZIOS! Ainda bem! Porque tal é a quantidade de metros quadrados

num arruamento mínimo... Tratou-se de uma bolha especulativa. Uma bolha do “Ponto-COM”. E também havia a questão dos fundos de pensão que eu não entendo até hoje. Fundos que faziam convergir recursos para a construção dessas obras caríssimas. Que não se sabe se serão ocupados ou não.

EC: E como garantir que todas as intervenções previstas serão mesmo realizadas?

PS: Não tem como garantir a execução ou a prioridade das intervenções. Mas o programa de investimentos é definido na lei da Operação. Quanto se vai gastar também. O que conseguimos vincular foram os projetos com os CEPACS. Não posso lançar CEPACS ao léu... Pegar dinheiro para ver depois o que vou fazer com ele. No tempo da Faria Lima até era assim, já que não existia a figura do CEPAC.

EC: Mas se as Operações forem até o fim, todas as intervenções previstas serão executadas?

PS: Claro. Se eu quiser fazer um vaso de flores e quiser deixar outras obras por último eu posso deixar. Isso é uma questão política. E questão política é pressão. É negociação. Nós imaginávamos que haveria uma definição dos projetos estruturais. Isso é até uma lição de Veneza. Do projeto do Bernardo Secchi. Ele lista os estruturais e outros que ele chama de projetos do prefeito. Uma cesta de projetos que cada prefeito escolhe. Assim, um prefeito mais de direita escolhe um tipo de intervenção enquanto um prefeito de esquerda escolhe outro tipo. Acho essa proposta super inteligente. Mas aqui houve o discurso do engessamento tecnocrático.

EC: Em sua opinião, qual será o futuro das Operações Urbanas Consorciadas?

PS: Eu acredito que as cidades vão selecionando suas partes. Particularmente São Paulo, ela só valoriza aquilo que pode destruir. É uma lógica meio bandeirante mesmo. Ela vai devastando e abrindo fronteiras. A lógica dos centros é um pouco isso. Tinha um centro, passou para a Paulista, que hoje vive uma fase de crise tremenda (pelo menos no tocante ao imobiliário), abriu o centro da Faria Lima, depois outro centro... É uma lógica que há que se conter. Eu não estou certo do futuro de tudo isso. Mas eu acredito que a cidade irá melhorar a partir do momento que a gente conseguir utilizar essas áreas de borda de rio, que na realidade são as áreas mais infra-estruturadas em termos de transportes sobre trilhos. Acredito que o começo da cidade do século XXI passe por aí mesmo. Por essa reocupação da orla ferroviárias.