UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Camila Maleronka

PROJETO E GESTÃO NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA

Um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana

SÃO PAULO

2010

CAMILA MALERONKA

PROJETO E GESTÃO NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA

SÃO PAULO

2010

CAMILA MALERONKA

PROJETO E GESTÃO NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA

Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Profa. Dra. Marta Dora Grostein

SÃO PAULO

2010

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL: c.maleronka@usp.br

Maleronka, Camila
M245p Projeto e gestão na metrópole contemporânea : um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana / Camila Maleronka. – São Paulo, 2010.
212 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – FAUUSP.

Orientadora: Marta Dora Grostein

1. Operações urbanas 2. Parceria público-privada I.Título

CDU 043:711.51:332.72

Esta tese é resultado do esforço de conciliação entre um projeto de doutorado e um curso de graduação. Minha pretensão foi unir duas áreas do conhecimento, o urbanismo e a administração pública. A abordagem do objeto urbano pressupõe interdisciplinaridade e o estudo de intervenções urbanas permite a análise sob essas duas óticas. São duas ciências sociais aplicadas, mais ou menos contemporâneas em sua concepção e que guardam várias e importantes coincidências também em sua evolução. No entanto, essa relação aparentemente óbvia não foi simples de ser construída. Encontrar os pontos de intersecção entre as duas áreas, sem pender demais para uma delas, é um desafio que provavelmente carregarei para sempre.

Financiamento e projeto urbano foram dois eixos de análise que conduziram esse trabalho. Como objeto, escolhi as parcerias público-privadas por entender que o mercado pode ser um bom combustível para a ação pública – e isso eu tiro da minha experiência profissional com a produção habitacional de interesse social. Antes de

condená-lo, na condição de gestores ou pensadores da gestão urbana, devemos entender sua lógica e, por meio dela, enquadrá-lo segundo os interesses públicos. Acredito que esse é o meio mais eficiente para produzir uma cidade melhor e interferir na produção do espaço. É preciso identificar as nuances e brechas. Foi isso que eu tentei fazer neste trabalho. Ou melhor, é isso que estou tentando fazer com o meu trabalho.

Esses quatro longos anos de apostas, cheios de altos e baixos, constituíram uma experiência solitária. Talvez mais que outro processo de pesquisa individual, por conta da estranheza dessa minha opção conciliatória. Ainda assim, várias pessoas estiveram por perto nesse período e essa presença foi importantíssima. Sem elas provavelmente eu não teria chegado até aqui. Houve quem desconfiasse de início, mas logo se convenceu, outros apostaram comigo, alguns foram conquistados durante o processo. Os apoios foram vários: uma palavra de estímulo na hora certa, companheirismo e cumplicidade, generosidade no compartilhamento de dados e informações, confiança cega, força braçal, inspiração intelectual, depoimentos valiosos, exemplos a serem seguidos, muitos. Cabe a mim, no mínimo, mencioná-las e agradecê-las.

Marta Dora Grostein, Ciça Camargo, Elza Camargo, Anna Ferrari, Soraya Rodrigues, Carolina Grespan, Vladimir Navazinas, Adele de Oliveira Lamm, Julia Vidigal Vazsonyi, Paulo Sandroni, Femke Hoogkamer e Frederico Roman Ramos, André Maleronka, Fernanda Furtado, Evelyn Levy, André Luiz Teixeira dos Santos, Rodolfo Guglielmi, Regina Meyer, Daniel Todtman Montandon, Felipe Francisco de Souza, Daniel Cóstola, Julia Cossermelli de Andrade, Helena Galiza, José Eduardo Lefèvre, Juliana Cipolletta, Pedro Salles, Eduardo Nobre, Ciro Biderman, Marco Antônio Teixeira, Regina Pacheco, Ricardo Bresler, Tiago Corbisier, Luis Guilherme Galeão, Marta Farah, Pothyra Martins, Bárbara de Assis, Paula Pedroti, Maurício Almeida Prado, Simone Shoji, Iraúna Bonilha, Ana Carolina Chasin e Dimitri Pinheiro da Silva, Harley Silva, Clementina de Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Viviane Veras, Lina Minhoca e, é claro, Guto, muito obrigada.

Agradeço também à Biblioteca Karl Alexander Boedecker da Fundação Getúlio Vargas pelo suporte impecável, à CAPES pela bolsa de estudos concedida nos meses finais do doutorado e ao Lincoln Institute of Land Policy pelo apoio financeiro para a finalização desta tese.

A cidade de que nos ocupamos é, sobretudo, incômoda.
Nuno Portas, Álvaro Domingues e João Cabral

Resumo

Esta tese discute a operação urbana consorciada como instrumento de parceria entre o poder público e o setor privado para a promoção de projetos urbanos. O trabalho parte da hipótese de que a viabilização de intervenções urbanísticas por meio do instrumento estaria limitada à aplicação parcial da legislação e não à consecução de parcerias efetivas. Em 2001, a regulamentação nacional da operação urbana consorciada pelo Estatuto da Cidade trouxe inovações importantes no sentido de recuperar a essência do instrumento que aparentemente não foram assimiladas de forma equivalente. Essa tese avança na elucidação do instrumento, recuperando e enfatizando sua dupla dimensão – projeto e gestão – e apontando para um modelo que não negligencie o aspecto físico-urbanístico ao valorizar o apelo econômico-financeiro do instrumento.

Palavras-chave: parceria público-privada, urbanismo, projeto urbano, operação urbana consorciada.

Abstract

This thesis discusses the *consortiated urban operation* as an urban planning tool of partnership between the public and the private sectors to promote urban projects. The work is based on the hypothesis that the viability of urban interventions through this planning tool would be limited to partial implementation of legislation and would not achieve effective partnerships. In 2001, the national regulation of the *consortiated urban operation* by the City Statute has brought major innovations in order to recover the essence of the instrument that seems not to have been understood equivalently. This thesis advances in the elucidation of the tool, recovering and valuing its dual dimension - project and management - and pointing to a model that does not neglect the physical urban aspect by overestimating the economic-financial appeal of the tool.

Keywords: public-private partnership, urban planning, urban project, *consortiated urban operation*.

Lista de Figuras

Figura 1. Financiamento Público e PPP: comparação 35

Figura 2. Rede de transportes em Docklands, 1980 e 2000 50

Figura 3. Barcelona: *Areas de Nueva Centralidad* 52

Figura 4. ZACs vigentes na cidade de Paris 56

Figura 5. ZAC *Paris Rive Gauche*, 1994 e 2007 58

Figura 6. Divisão setorial ZAC *Paris Rive Gauche* 61

Figura 7. Orientações de urbanização para a ZAC *Paris Rive Gauche* (2003) 63

Figura 8. Ilustração do conceito de solo criado 76

Figura 9. Operações urbanas no plano diretor do município de São Paulo 1985/2000 ... 84

Figura 10. Localização de empreendimentos viabilizados via outorga onerosa do direito de construir e CEPAC (OUC) no município de São Paulo 112

Figura 11. Perímetro proposto da operação urbana Água Espraiada em 1991 116

Figura 12. Imagens do projeto da operação urbana Água Espraiada (1991) 117

Figura 13. Sistema de Vias Expressas: trechos propostos para implantação prioritária (1973) 118

Figura 14. Anéis viários propostos na segunda metade do século XX 119

Figura 15. Região da Avenida Água Espraiada em 1958 121

Figura 16. Região da Avenida Água Espraiada em 1974 122

Figura 17. Região da Avenida Água Espraiada em 1994 123

Figura 18. Região da Avenida Água Espraiada em 2007 124

Figura 19. Operações urbanas propostas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012 126

Figura 20. Perímetro da OU Água Espraiada (1991) sobre mancha da OUC Água Espraiada (2001) 130

Figura 21. Investimentos públicos e privados na OUC Água Espraiada 136

Figura 22. Localização dos empreendimentos comparados 152

Figura 23. Imagens publicitárias de alguns dos empreendimentos privados comparados (1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 21) 155

Figura 24. Operações urbanas propostas em São Paulo: 1985 e 2002 158

Figura 25. Exercício de reconfiguração da operação urbana, a partir do exemplo da OUC Água Espraiada 162

Lista de Quadros

Quadro 1. Parcerias segundo uma perspectiva de governança 39

Quadro 2. Características do Estado segundo modo de produção 41

Quadro 3. Articulação das atividades de planejamento 44

Quadro 4. *Docklands*, Londres: esboço da estrutura de gestão do projeto 49

Quadro 5. *Areas de Nueva Centralidad,* Barcelona: esboço da estrutura de gestão do projeto 53

Quadro 6. Esboço da estrutura do sistema de planejamento francês 57

Quadro 7. Composição acionária da *Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris* (SEMAPA) 64

Quadro 8. ZAC *Paris Rive Gauche:* esboço da estrutura de gestão do projeto 65

Quadro 9. Matriz Projeto – Gestão: presença do Estado 68

Quadro 10. Objetivos da gestão dos recursos da terra e da operação urbana 75

Quadro 11. Noção de operação urbana 1976 e 1985 81

Quadro 12. Síntese comparativa dos conceitos de operação urbana e solo criado desenvolvidos na década de 1970 87

Quadro 13. Construção do instrumento 'operação interligada' a partir dos conceitos de solo criado e operação urbana desenvolvidos na década de 1970 92

Quadro 14. Evolução dos conceitos aplicados na Operação Urbana 96

Quadro 15. Problematização da experiência da operação urbana consorciada 115

Quadro 16. Composição do Grupo de gestão da OUC Água Espraiada 138

Quadro 17. Cronologia da OUC Água Espraiada 149

Quadro 18. Síntese dos parâmetros esboçados para a operação urbana consorciada ... 167

Lista de Tabelas

Tabela 1. Diretrizes propostas por setor da OUC Água Espraiada 131

Tabela 2. Parâmetros de Conversão de CEPAC na OUC Água Espraiada 133

Tabela 3. Faltas nas reuniões do grupo de gestão da OUC Água Espraiada 141

Tabela 4. Empreendimentos privados na OUC Água Espraiada: quantificação por uso e setor 151

Tabela 5. Contrapartida em empreendimentos semelhantes: outorga onerosa do direito de construir (OODC) X CEPAC na OUC Água Espraiada 153

Lista de abreviaturas e siglas

AIU	Área de Intervenção Urbana
AMF	Associação de Moradores das Favelas contidas no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
ANC	*Areas de Nueva Centralidad*
APEOP	Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas
APUR	*Atelier Parisien d'Urbanisme*
BCN	Barcelona
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CADES	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CEPAM	Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CEF	Caixa Econômica Federal
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CNLU	Comissão Normativa de Legislação Urbanística
COGEP	Coordenadoria Geral de Planejamento (PMSP)
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CPC	*Comité Permanent de Concertation*
CURA	Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (BNH)
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário SA
DIS	Decreto de Interesse Social
DUP	Decreto de Utilidade Pública
EIA-RIMA	Estudo de Impacto Ambiental - Relatório de Impacto Ambiental
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização (São Paulo)
FAUUSP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAPS	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
GG-OUCAE	Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
HIS	Habitação de Interesse Social

IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Instituto de Engenharia
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços
LAP	Licença Ambiental Prévia
LDDC	*London Docklands Development Corporation*
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDSP	Movimento Defenda São Paulo
MP	Ministério Público
NISA	**Nova Icaria** Societat Anonima
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OI	Operação Interligada
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OU	Operação Urbana
OUC	Operação Urbana Consorciada
OUCAE	Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
OUCFL	Operação Urbana Consorciada Faria Lima
PAZ	*Plan d'Aménagement de Zone*
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDE	Plano Diretor Estratégico
PL	Projeto de Lei
PLD	*Plafond Légal de Densité*
PLU	*Plan Local d'Urbanisme*
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
POS	*Plan d'Occupation des Sols*
PPP	Parceria Público-Privada
PRIOU	Plano de Referência de Intervenção Ordenação Urbanística
PROCENTRO	Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo
PUB	Plano Urbanístico Básico
RENFE	*Red Nacional de Ferrocarriles Españoles*
RIVP	**Régie Immobilière de la Ville de Paris**

RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SCOT	*Schéma de Cohérence Territoriale*
SD	*Schéma Directeur*
SDAU	*Schema Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação (São Paulo)
SEMAPA	*Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris*
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento (São Paulo)
SF	Secretaria Municipal de Finanças (São Paulo)
SIURB	Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras (São Paulo)
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (São Paulo)
SMT	Secretaria Municipal de Transportes (São Paulo)
SNFC	*Société Nationale des Chemins de Fer Français*
SPBT	Subprefeitura Butantã
SPCL	Subprefeitura Campo Limpo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SPJA	Subprefeitura Jabaquara
SPPI	Subprefeitura Pinheiros
SPSA	Subprefeitura Santo Amaro
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (São Paulo)
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TDC	Transferência do Direito de Construir
TO	Taxa de Ocupação
UDC	*Urban Development Corporation*
UMM	União dos Movimentos de Moradia
USP	Universidade de São Paulo
VOSA	*Vila Olímpica Societat Anonima*
ZAC	*Zone d'Aménagement Concerté*
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZUP	*Zone à Urbanizer en Priorité*

Sumário

Apresentação 14

Introdução 17

1 Plano, projeto e gestão 27

1.1 Reforma do Estado 28

1.2 Parceria público-privada 33

1.3 Projeto urbano como objeto de parceria 40

1.4 Parceria público-privada no urbanismo 47

2 Instrumentos urbanísticos para a intervenção na metrópole contemporânea 70

2.1 Na origem, dois instrumentos distintos: solo criado e operação urbana 71

2.2 Operação interligada: a fusão de dois conceitos 88

2.3 Operações urbanas em São Paulo, a consolidação de um instrumento contraditório 93

2.4 Operação urbana consorciada e outorga onerosa do direito de construir: concorrência? 105

3 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: nova orientação? 114

3.1 Antes de 2001 115

3.2 Transformações urbanísticas estruturais 125

3.3 Gestão compartilhada 137

3.4 Entre outras medidas 150

4 Perspectivas e impasses na promoção de projetos urbanos 157

Referências 169

Apêndice 1. Cronologia da OUC Água Espraiada 184

Apêndice 2. Cálculo de contrapartidas em empreendimentos selecionados 185

Anexo A. Cronologia da ZAC Paris Rive Gauche 187

Anexo B. PLU ZAC Paris Rive Gauche 189

Anexo C. Operações Urbanas na Proposta do Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000 195

Anexo D. Operações urbanas na proposta do plano diretor de 1991 201

Anexo E. Estatuto da Cidade: Seção X – Das Operações Urbanas Consorciadas 202

Anexo F. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (lei 13.260, de 28 de dezembro de 2001) 203

Apresentação

O tema central desta tese é a articulação entre projeto e gestão na metrópole contemporânea. Pretende-se aqui explorar as possibilidades do urbanismo na conjuntura atual. O conceito moderno de urbanismo foi consolidado entre o final do século XIX e o início do século XX[1]. Então, os problemas colocados pela emergência da cidade industrial suscitaram uma série de ações sobre o espaço urbano que, uma vez combinadas, configuraram esse novo campo do conhecimento. De acordo com Choay (2003), o urbanismo se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica.

Para Benevolo, o início da história da urbanística moderna se alongou no tempo, pois as mudanças trazidas pela revolução industrial só foram reconhecidas como problemas "quando as quantidades em jogo tornam-se suficientemente grandes" (BENEVOLO, 1981, p. 13). Choay corrobora essa idéia ao afirmar que "o urbanismo quer resolver um problema (o planejamento da cidade maquinista) que foi colocado bem antes se sua criação, a partir das primeiras décadas do século XIX, quando a sociedade industrial começava a tomar consciência de si e a questionar suas realizações" (CHOAY, 2003, pp. 2-3).

Assim, o urbanismo moderno foi concebido sob a idéia de "ação reparadora"[2], ou seja, a disciplina urbanística nasceu como meio para organizar e racionalizar aglomerações urbanas já consolidadas. Alimentado por utopias e teorias, o urbanismo se realiza através da ação pública, seja por meio de normas e regulamentação, seja por meio de obras e intervenções diretas. Trata-se, portanto, de uma ciência aplicada, que prevê tanto o diagnóstico, a formulação, o planejamento, quanto a implementação e a consecução das intervenções propriamente ditas. Nesse sentido, as ações urbanísticas compreendem necessariamente projeto e gestão.

---

[1] De acordo com Gaston Bardet (1990), a "ciência de organização das massas sobre o solo", que vinha sendo estruturada, foi pela primeira vez nomeada Urbanismo por volta de 1910, na França.

[2] Ver Benevolo, 1981.

Entretanto, entende-se que é válida a dissociação entre essas duas dimensões do urbanismo, porque, sobretudo no contexto brasileiro, o projeto e a gestão das intervenções urbanas têm sido tratados de forma praticamente dissociada e independente. Além disso, o contexto contemporâneo impõe novas demandas de projeto e novos modelos de gestão que alteram e ampliam as possibilidades de intervenção que ainda estão por ser devidamente estudadas e exploradas.

O recorte metropolitano do tema se justifica pelos desafios colocados por esse tipo de aglomeração urbana. Não se trata de abordar instituições de gestão metropolitana, mas de explorar a complexidade que esse objeto traz em si. Quase metade da população do país vive nessas cidades que acumulam carências históricas e são, ao mesmo tempo, pressionadas a adaptar-se a novas demandas de modernização. Intervir nesse espaço urbano supõe tomar decisões em diversas escalas, que tanto se articulam como podem ser concorrentes; escalas que extrapolam a dimensão física e que implicam efeitos econômicos e sociopolíticos.

A situação das cidades brasileiras em geral e das aglomerações metropolitanas em especial expõe a fragilidade da prática urbanística no país. O planejamento urbano que floresceu no Brasil durante a década de 1950 fracassou nas décadas seguintes, época em que o fenômeno da urbanização se intensificou, e foi definitivamente desacreditado na década de 1980, quando os altos níveis de inflação impediram qualquer visão de médio ou longo prazo. Esse percurso relegou ao planejamento funções mais simbólicas – de diretrizes e intenções – que instrumentais e, portanto, comprometidas com a ação.

A estabilização econômica a partir de meados da década de 1990 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 delineiam um cenário favorável ao planejamento das ações públicas, especialmente ao daquelas concernentes à política urbana. A obrigatoriedade do desenvolvimento dos planos diretores municipais trouxe a questão urbanística para as agendas governamentais e os novos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto aumentaram as possibilidades de ação do poder público sobre o território, refletindo uma nova forma de pensar e agir sobre o espaço urbano.

Nesse contexto, entende-se que a operação urbana consorciada (OUC) é um instrumento privilegiado para o estudo de uma articulação necessária entre projeto e gestão, uma vez que a OUC é um instrumento para a viabilização de intervenções em trechos urbanos, ou

seja, de projetos urbanos. Esse recorte territorial, além de ser propício ao desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa, traz consigo questões relevantes para a discussão urbanística, como, por exemplo, as tensões entre a visão integral e a visão fragmentada da cidade, e a subordinação ou autonomia do projeto em relação ao plano.

Embora o resultado visível das OUCs vigentes em São Paulo corrobore a idéia de que esse instrumento serve à construção especulativa da cidade – propiciando a transformação de porções da cidade em áreas segregadas de acordo com o interesse do mercado imobiliário –, este trabalho fornece argumentos que refutam essa idéia. As possibilidades trazidas pela OUC para a intervenção urbana são muito maiores do que aquelas identificadas pelo mercado imobiliário. Cabe, porém, ao poder público desenvolver procedimentos para direcionar o interesse privado segundo suas intenções, e não o contrário. O investimento privado no território urbano não é ruim por princípio e, em uma intervenção pontual, pode ser muito mais fácil de ser controlado do que no processo espontâneo de construção das cidades. Trata-se, então, de monitorar as OUCs em curso e de aprender com elas.

Introdução

Esta tese discute a operação urbana consorciada (OUC) como instrumento de parceria entre o poder público e o setor privado para a intervenção urbana. Nas últimas décadas, a parceria público-privada (PPP) vem sendo anunciada como solução para a falta de capacidade de investimento e de eficiência do Estado. Com amplas possibilidades de aplicação, a PPP tem servido como meio para realização de projetos em diferentes campos e em diversos países, tanto no que diz respeito a financiamento e operação de serviços públicos quanto a execução de obras públicas. Essa amplitude alcança as políticas de desenvolvimento urbano que também têm utilizado PPPs como meio para viabilizar seus projetos.

O urbanismo é um campo em princípio propício ao desenvolvimento de parcerias público-privadas. Os poderes públicos precisam mobilizar competências e capitais privados para realizar projetos nessa área e, reciprocamente, o desenvolvimento urbano não é acessível à lógica pura de mercado, por conta da natureza dos investimentos requeridos pelas intervenções urbanas – além de altos, esses investimentos são dificilmente fracionáveis e muito dependentes da regulação pública. Por conta de suas características convergentes, a parceria público-privada foi introduzida na prática urbanística muito atrelada à noção de projeto urbano. São conceitos mais ou menos contemporâneos que têm uma gênese comum: o reconhecimento da impossibilidade de uma ação totalizante do Estado.

A operação urbana consorciada é então discutida no contexto do processo de readequação das formas de atuação do Estado, que passa a assumir funções mais reguladoras que provedoras – o que implica a reorganização de suas atividades de planejamento e gestão (Reforma do Estado). Esse instrumento urbanístico, assumido como forma de parceria público-privada para a intervenção urbana, não deve, portanto, ser considerado um fenômeno passageiro ou aleatório, mas ser entendido como parte de um processo que atende todo o sistema político-administrativo.

As parcerias destinadas a implementar empreendimentos urbanísticos foram reguladas em nível nacional pelo Estatuto da Cidade (lei 10.257, de 10 de julho de 2001) no instrumento operação urbana consorciada. Por meio da excepcionalização de

parâmetros legais de uso e ocupação do solo e do estabelecimento de parcerias com o setor privado, esse instrumento compreende "o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal [...] com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (BRASIL, 2001b, art. 32, grifo nosso). De acordo com essa definição, as PPPs urbanísticas estariam associadas à noção contemporânea de projeto urbano.

A propagação da intervenção urbana por meio de projetos foi assumida nas últimas décadas, inicialmente, como oposição ao planejamento integral. De acordo com a definição de Lungo (2004), essa prática combina as noções de projeto arquitetônico de grandes dimensões e de plano urbano e se concretiza em uma ação pública sobre um segmento do território urbano, articulada a uma visão global da cidade. Não deve, contudo, ser limitada a uma ação urbana específica, como um projeto urbano de grande dimensão, nem se confundir com o projeto de cidade. Ainda segundo o mesmo autor, uma intervenção urbana desse tipo deve "(i) preparar a cidade para sua vocação futura; (ii) ser factível; (iii) passar da oferta à demanda e guiá-la; (iv) ter um caráter estratégico; (v) apoiar-se nas características do lugar e (vi) contar com uma condução forte durante toda sua execução" (LUNGO, 2004, p. 20, tradução nossa).

Delineia-se assim uma nova forma de atuação do poder público sobre a cidade, cuja tendência é se consolidar. Os projetos urbanos vêm sendo incorporados à prática urbanística de modo generalizado. No contexto brasileiro, a operação urbana já foi assumida pelas administrações municipais como instrumento preferencial para a intervenção urbana[3]. Em São Paulo, o plano diretor estratégico (PDE) aprovado em 2002 expôs essa preferência ao propor 13 operações urbanas, abrangendo 10,33% do território urbanizado da cidade[4]. A proposta de revisão do PDE 2002, elaborada pelo poder executivo e, atualmente, em tramitação no poder legislativo, reforça essa

---

[3] Além de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, para citar apenas dois exemplos, vêm estudando a viabilização de intervenções estratégicas como OUCs respectivamente na zona portuária (OUC da Região do Porto do Rio) e no projeto Recife-Olinda.

[4] Área total das OUCs propostas sobre estimativa de área urbanizada (EMBRAPA, 2005).

orientação e praticamente dobra a área de abrangência das OUCs na cidade[5] (SÃO PAULO, 2007d).

A disseminação da operação urbana consorciada como instrumento de intervenção urbana coloca um duplo desafio: equacionar o desenho físico-urbanístico e o desenho econômico-financeiro das intervenções a um só tempo. Isso significa que, além dos aspectos qualitativo-programáticos das intervenções, suas características de negócio adquirem importância. Ou seja, esse instrumento constitui tanto uma alternativa para o financiamento público, quanto uma forma de enfrentamento das questões emergentes do território metropolitano.

A exploração dessas características da operação urbana consorciada está fortemente condicionada a sua dimensão de projeto. O desenho econômico-financeiro deve se combinar ao desenho físico-urbanístico no projeto da intervenção. Contudo, a dimensão de projeto não responde isolada ou exclusivamente pela efetivação da intervenção urbana. Ela se articula a sua dimensão de gestão. Como tratado na apresentação desta tese, é na combinação dessas duas dimensões, projeto e gestão, que o urbanismo se efetiva.

Instrumentalmente, será assumida a definição de Souza (2006) que diferencia gestão e planejamento segundo seu horizonte temporal: "gerir significa administrar uma situação com os recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas" (SOUZA, 2006, p. 149). Desta forma, o planejamento – e, como produto do planejamento, o projeto – estaria ligado a uma visão de longo e médio prazo, enquanto a gestão remete ao presente.

> Encarados dessa forma, gestão e planejamento não são termos nem intercambiáveis, nem concorrentes; eles dizem respeito a diferentes tipos de atividades, atividades essas complementares em relação à outra e que não se encontram em relação hierárquica entre si, mas tão-somente possuem referenciais temporais distintos. Teoricamente, o planejamento é a preparação para a gestão futura, em que o que se

[5] Além das quatro operações vigentes (Água Branca, Centro, Faria Lima e Água Espraiada), da OUC Rio Verde-Jacú (já aprovada em lei específica, mas ainda não regulamentada) e das outras oito operações previstas em 2002 – Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira (eliminada em 2004) –, foram propostas mais três OUCs: Amador Bueno, Terminal Logístico de Cargas Fernão Dias e Pólo de Desenvolvimento Sul (SÃO PAULO, 2007d).

> busca é evitar ou, pelo menos, minimizar problemas, além de ampliar margens de manobra; quanto à gestão, ela é, ou deveria ser, ao menos em parte, a administração das condições e dos resultados que o planejamento pretérito ajudou a construir (SOUZA, 2006, p. 149).

Tomando como referência essa definição, a dimensão de projeto da operação urbana consorciada é associada à idéia de concepção, enquanto sua dimensão de gestão é associada à idéia de implementação. Assim, a regulamentação de uma OUC sintetiza sua dimensão de projeto, enquanto a dimensão de gestão compreende as realizações da operação. É importante remarcar que a intervenção urbanística só se realiza na articulação dessas duas dimensões, uma vez que projeto sem gestão não passa de discurso, e gestão sem projeto geralmente significa desperdício.

Considerando a parceria um meio útil para garantir essa articulação imprescindível entre projeto e gestão, a pesquisa que orienta esta tese parte da hipótese de que a viabilização de intervenções urbanísticas por meio do instrumento 'operação urbana consorciada' estaria limitada à aplicação parcial da nova legislação e não à consecução de parcerias efetivas, que envolveriam repartição de ônus, riscos e benefícios entre os parceiros – conceito básico da PPP. O aspecto financeiro das OUCs estaria equacionado, enquanto seus aspectos urbanísticos estariam colocados em segundo plano. Isto é, as parcerias estabelecidas sob o formato de operações urbanas teriam se limitado à comercialização de exceções aos parâmetros legais de uso e ocupação do solo, sem promover a transformação urbanística correspondente.

A ausência de competências nos mais diversos âmbitos para a concepção e implementação de projetos urbanos e a urgência desencadeada pela crise de financiamento das cidades brasileiras teriam contribuído para essa situação. As condições de projeto teriam sido negligenciadas e ofuscadas pela ânsia por captação de recursos aliada a uma visão estreita quanto às possibilidades de transformação estrutural assinaladas pelo instrumento. A gestão das OUCs contribuiria para essa distorção, dado que não se apropria efetivamente das possibilidades criadas pela nova regulamentação nacional (de operação urbana para operação urbana consorciada)[6].

---

[6] De acordo com a leitura da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) – empresa de economia mista, atualmente vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e responsável pela coordenação

Para a formulação da hipótese aqui proposta, parte-se da premissa de que as parceiras público-privadas, pelo fato de criarem mecanismos de assunção de responsabilidades públicas por particulares, não significam necessariamente a submissão do poder público aos interesses do setor privado. Além disso, o estabelecimento de parcerias tem a capacidade de conferir mais transparência, participação, controle e justiça social às intervenções urbanas, além de cumprir seu objetivo aparentemente mais valorizado: propiciar recursos para a intervenção urbana.

O conceito vigente de parceria público-privada pressupõe o compartilhamento dos riscos e benefícios relacionados a um projeto determinado. Essa noção tem norteado a definição dos contratos de PPPs em sentido estrito, como as concessões de rodovias ou a linha 4 do metrô de São Paulo, contratos regidos pela lei federal 11.079, de 30 de dezembro de 2004, conhecida como "lei das PPPs". No caso de outros objetos que não se enquadram diretamente nesse marco legal, mas que assumem o conceito de parceria em sentido amplo – caso das OUCs, para a intervenção urbana, e das organizações sociais, para serviços de saúde, por exemplo –, a divisão dos riscos e benefícios do projeto nem sempre é clara e raramente pode ser traduzida simplesmente por meio de uma estruturação financeira (ou *project finance)*, como ocorre no primeiro caso.

Cabe aqui então investigar, no escopo do instrumento operação urbana consorciada, quais as condições de compartilhamento dos riscos e benefícios entre o poder público e a iniciativa privada. Nesse sentido, discute-se até que ponto o instrumento 'operação urbana consorciada' constitui apenas um artifício para compra e venda de parâmetros urbanísticos de exceção e se há elementos que caracterizam uma parceria de fato. Para tanto, é preciso considerar as indefinições acerca das condições da parceria viabilizada através desse instrumento urbanístico: Quais as formas de organização, os campos de atividade abrangidos e o comprometimento dos atores privados envolvidos em uma OUC? Outras questões de fundo também emergem: quais são as condições de um controle democrático desses novos procedimentos; quais as vantagens particulares e os

---

das operações urbanas no município de São Paulo –, as novas operações urbanas consorciadas se diferenciam das operações urbanas anteriores por "(i) possuir um programa de intervenções definido, (ii) contar com um mecanismo de gestão compartilhada entre a prefeitura e a sociedade civil e (iii) utilizarem os CEPACs como meio de pagamento" (EMURB, 2009, p.14). Adiante esses argumentos serão retomados.

limites dessas cooperações; quais as vantagens e inconvenientes particulares decorrentes para os diversos parceiros; quais serão as repercussões dessas parcerias sobre as políticas locais e sobre o sistema de administração local?

Esta tese pretende, então, avançar na elucidação do instrumento, valorizando sua dupla dimensão – projeto e gestão – e apontando para um modelo que não subjugue o aspecto físico-urbanístico às ambições econômico-financeiras de cada governo municipal. Nesse sentido, entende-se que esta pesquisa é relevante, pois oferece uma contribuição às administrações municipais para que possam explorar mais plenamente as potencialidades da operação urbana consorciada.

Também se discute por que até agora o resultado das operações urbanas é tão controverso do ponto de vista físico-urbanístico. O mecanismo de financiamento aparentemente funciona bem; os certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) – tanto sob o ponto de vista da arrecadação, quanto da transparência e credibilidade na aplicação dos recursos (sobretudo quando comparado ao procedimento anterior) – são considerados um sucesso; contudo, nenhum projeto estrutural efetivamente importante para o ordenamento da cidade foi viabilizado por meio de uma operação urbana. A imagem resultante – visível na experiência paradigmática de São Paulo – é a de um instrumento que contribui para o acirramento do desequilíbrio urbano e da segregação espacial.

Confirmada a hipótese da pesquisa, são avaliadas possibilidades de superação da questão identificada, ou seja, o direcionamento do instrumento para a consecução de parcerias efetivas. Nesse sentido, ao longo do trabalho, são indicados caminhos para a estruturação dessas intervenções a partir do novo marco conceitual e legal, considerando as articulações possíveis e em curso no contexto brasileiro, com foco específico na cidade de São Paulo. O papel do projeto urbano no estabelecimento dessas parcerias é valorizado como o objeto que contém as novas formas de gestão e financiamento decorrentes justamente dessas mudanças na atuação do Estado.

Como objetivos subsidiários da pesquisa, relacionam-se: levantamento dos aspectos institucionais e legais da criação, efetivação e funcionamento das parcerias público-privadas urbanas, bem como seus objetivos declarados como instrumento a serviço da administração pública na área de gerenciamento do uso e ocupação do solo e do

desenvolvimento urbano; e avaliação dos resultados das operações urbanas no que diz respeito a seus objetivos pretendidos (autofinanciamento das obras, melhoria de infra-estrutura e equipamentos etc.), no que concerne à forma urbana resultante e a seu significado no contexto complexo de uma metrópole como São Paulo.

A investigação proposta toma como base a experiência da cidade de São Paulo, primeiro município brasileiro a propor a parceria público-privada como operação urbana. Desde a primeira formalização do instrumento, na proposta de plano diretor da gestão Mário Covas (1982-1985), ele foi modificado e testado na implementação de três operações urbanas ao longo da década de 1990. Nos anos 2000, São Paulo aprovou sua primeira operação urbana consorciada, já condizente com as premissas do Estatuto da Cidade, e ratificou o instrumento no seu plano diretor estratégico, que propôs nove novas OUCs. Trata-se de uma experiência representativa, que oferece informação suficiente para a pesquisa que se pretende empreender neste trabalho.

A pesquisa que orienta esta tese foi desenvolvida em duas etapas. A primeira consistiu em uma pesquisa exploratória inicial com três eixos: experiência internacional, CEPAC e OUC Água Espraiada. Assim, inicialmente, foram estudados casos escolhidos de intervenções urbanas contemporâneas para verificar, do ponto de vista do projeto e da gestão urbana, como as articulações público-privadas se estabeleceram em outros contextos, quais seus resultados e desdobramentos. O objetivo desse estudo foi criar repertório para posteriormente proceder à avaliação específica da operação urbana consorciada. Os casos estudados foram parcialmente incorporados no primeiro capítulo.

O segundo eixo da primeira etapa de pesquisa consistiu em uma análise aprofundada sobre o mecanismo de financiamento da operação urbana consorciada, o CEPAC[7]. Essa análise esclareceu a natureza desse instrumento e avaliou seu alcance como forma alternativa de financiamento para o desenvolvimento urbano. Seu interesse no escopo desse trabalho foi discernir as propriedades do CEPAC dos resultados visíveis das OUCs. Com isso, evita-se uma leitura enviesada que desqualifique de antemão esses instrumentos antes de compreendê-los.

---

[7] A síntese desse estudo foi apresentada como artigo no XXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Ver Maleronka, 2009.

Já o estudo da OUC Água Espraiada, nessa primeira etapa de pesquisa, restringiu-se ao levantamento dos empreendimentos privados realizados ou em vias de realização no âmbito dessa operação[8]. Esse levantamento forneceu evidências de que os empreendimentos inseridos no perímetro de operações urbanas consorciadas não diferem significativamente de outros localizados fora delas. As características gerais são as mesmas: uso, estilo e padrões construtivos coincidem e, provavelmente, seu público-alvo também será muito semelhante. Da mesma forma, o tratamento dado aos espaços públicos não difere qualitativamente daquele destinado a outras áreas da cidade, resultando em um ambiente construído análogo. As evidências recolhidas nesse momento foram exploradas na segunda etapa da pesquisa realizada.

A segunda etapa de pesquisa consistiu na discussão e verificação da hipótese de pesquisa propriamente dita. Nessa etapa, foram utilizados métodos descritivos e explicativos, bem como a pesquisa aplicada, que tomou como estudo específico a operação urbana consorciada Água Espraiada. A pesquisa descritiva – baseada basicamente em fontes bibliográficas – foi usada, no início do trabalho, para esclarecer os pressupostos da tese, delinear o contexto de formulação da operação urbana, apresentar algumas definições e expor exemplos relevantes. Já a pesquisa explicativa foi empregada para o delineamento das relações entre os instrumentos urbanísticos propostos da década de 1970 em diante. Esse percurso histórico foi reconstruído principalmente a partir de uma base documental. Finalmente, a pesquisa aplicada, além das bases já citadas, apoiou-se em uma pesquisa de campo para esquadrinhar o estado da arte da OUC Espraiada.

Com esses subsídios, este trabalho foi estruturado em quatro capítulos, além de uma apresentação e desta introdução. A apresentação expõe as linhas gerais da tese, enquanto a introdução descreve o problema de pesquisa, a justificativa, a hipótese, os objetivos e a metodologia do trabalho.

---

[8] Levantamento a partir do documento "Operação Urbana Consorciada Água Espraiada - Propostas de Participação Listagem Geral", elaborado pela Gerência de Operações Urbanas da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB).

O primeiro capítulo esclarece os pressupostos da tese, ou seja, trata das mudanças recentes na atuação do Estado e contextualiza as novas formas de intervenção urbana nesse processo. Para tanto, são traçados paralelos entre o modelo de gestão colocado pela perspectiva de Reforma do Estado e as novas formas de ação urbanística, confirmando a valorização do projeto urbano e das formas compartilhadas de gestão e financiamento da ação pública. Verifica-se que o urbanismo, enquanto ação pública, não está imune ou alheio a esse processo, mas participa dele e sofre suas influências.

A partir dessas colocações, destaca-se a parceria-público privada (PPP), um instrumento que consubstancia os princípios dessa nova orientação de organização do aparelho estatal e que tem suas noções replicadas para o campo do urbanismo e da gestão urbana. Em seguida, é estabelecida uma relação entre as transformações no papel do Estado e a abordagem fragmentada da cidade, por meio de projetos urbanos. Essa relação é explícita na experiência internacional, cuja exposição completa este primeiro capítulo, discutindo, então, a articulação necessária entre plano, projeto e gestão, com ênfase na reciprocidade entre plano e projeto urbano e nas novas formas de gestão que se delineiam a partir da Reforma do Estado.

O segundo capítulo recupera a história da formulação do instrumento 'operação urbana consorciada' a partir do reconhecimento da questão metropolitana em meados da década de 1970. A análise apresentada toma como parâmetros dois momentos: o final da década de 1970, quando se registram as primeiras discussões sobre a operação urbana (OU) no Brasil, e o ano 2001, quando o instrumento é institucionalizado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade (lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Esses dois momentos constituem os marcos da introdução e da consolidação dos conceitos do instrumento. Nesse período de pouco mais de duas décadas, a concepção da operação urbana sofreu muitas modificações, sendo a mais determinante delas a incorporação da noção de solo criado, a partir da experiência da Operação Interligada, em São Paulo.

A exposição desenvolvida nesse capítulo esclarece que, ao incorporar o solo criado, a noção de parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada se restringiu à comercialização de potencial construtivo e outras dimensões possíveis – e desejáveis – da parceria não foram desenvolvidas. Entretanto, argumenta-se que o Estatuto da Cidade constitui uma oportunidade para trabalhar a OUC sob uma nova perspectiva, na

medida em que traz inovações substantivas para o instrumento. Essa oportunidade é valorizada pela introdução de outro instrumento urbanístico – a outorga onerosa do direito de construir, herdeira direta da noção de solo criado. Implementado também a partir do Estatuto da Cidade, esse instrumento pode representar uma forma de redundância, ou até de concorrência para a operação urbana restrita à comercialização de potencial construtivo. Assim, na medida em que retoma os fundamentos do instrumento operação urbana consorciada, o segundo capítulo constitui uma contribuição para sua revisão conceitual.

O terceiro capítulo expõe o estado da arte do instrumento, recolhendo evidências da operação urbana consorciada Água Espraiada. Criada pela lei municipal 13.260, de 28 de dezembro de 2001, e regulamentada pelo decreto 44.854, de 14 de junho de 2004. Essa operação acumula experiência significativa e representa um exemplo expressivo do que pode vir a ser a nova geração de intervenções urbanas. O estudo da OUC Água Espraiada é apresentado em duas subseções que abordam separadamente suas dimensões de projeto e gestão. Nessa abordagem são privilegiadas as inovações introduzidas pelo texto legal do Estatuto da Cidade. Os aspectos físico-urbanísticos e econômico-financeiros da intervenção são tratados transversalmente, nas duas dimensões da operação urbana consorciada. Esse capítulo terceiro é ainda complementado por duas subseções: uma que antecede a discussão projeto-gestão e expõe o contexto a partir do qual a OUC Água Espraiada foi criada, e outra, que fecha o capítulo, trazendo uma avaliação geral dessa operação, contrapondo seus resultados aos resultados proporcionados pela outorga onerosa do direito de construir, instrumento urbanístico que, como discutido no capítulo anterior, pode atuar de forma concorrente ou redundante à OUC.

O quarto capítulo encerra esta tese com as conclusões do trabalho, apontando as perspectivas e os impasses verificados para a viabilização de projetos urbanos. Aí são propostos alguns parâmetros para um modelo alternativo ao que está colocado hoje para a consecução de intervenções dessa natureza. Tais parâmetros foram esboçados com o intuito de responder às questões relacionadas ao projeto e à gestão das operações urbanas consorciadas, identificadas ao longo da pesquisa.

1 Plano, projeto e gestão

Este capítulo esclarece os pressupostos da tese, ou seja, trata das mudanças recentes na atuação do Estado e contextualiza as novas formas de intervenção urbana nesse processo. Para tanto, são traçados paralelos entre o modelo de gestão proposto pela perspectiva de Reforma do Estado e as novas formas de ação urbanística, confirmando a valorização do projeto e das formas compartilhadas de gestão e financiamento da ação pública. Verifica-se que o urbanismo, enquanto ação pública, não está imune ou alheio a esse processo, mas participa dele e sofre suas influências.

O quadro geral sobre o novo modelo assumido pelo Estado é delineado a partir das idéias de Bresser Pereira, responsável no Brasil pela disseminação e implementação prática dessas mudanças, tanto pela sua atuação no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) entre os anos 1995 e 1998, quanto por sua produção acadêmica relacionada ao tema. Estudos internacionais que trazem uma perspectiva comparada complementam essa primeira parte.

Destaca-se, com base nesta introdução, a parceria-público privada (PPP), um instrumento que consubstancia os princípios dessa nova orientação de organização do aparelho estatal, cujas noções são replicadas para o campo do urbanismo e da gestão urbana. A PPP pode ser esclarecida a partir de pelo menos duas definições: uma estrita e outra ampla e, no âmbito desta tese, é seu sentido amplo que se pretende explorar – justamente porque é esse sentido que será assumido pela operação urbana, sobretudo em suas primeiras formulações. A distinção entre essas definições possíveis de PPP é justificada pela apropriação desses conceitos ao instrumental urbanístico.

Em seguida, é estabelecida uma relação entre as transformações no papel do Estado e a abordagem fragmentada da cidade, por meio de projetos urbanos, uma vez que são esses os objetos que contêm as novas formas de gestão e financiamento decorrentes justamente das mudanças na atuação do Estado. A parceria – como modo de gestão ou como forma de financiamento – encontra no tratamento fragmentado do território urbano seu solo fértil. Se, como esclarecido no início deste capítulo, a idéia de Reforma do Estado traduz uma estratégia de fortalecimento deste diante da nova realidade colocada, a noção de projeto urbano também evolui nesse sentido. A atuação do Estado

sobre as cidades se transforma: o plano, baseado em procedimentos racionais, instrumento que possibilitaria realizar a cidade ideal, com espaços perfeitamente controlados e ordenados perde a relação de precedência frente ao projeto urbano.

Essa 'perda de posição' não significa, entretanto, o abandono do planejamento, muito pelo contrário. O que se desenvolve é outra relação entre plano e projeto, que deixa de ser de hierarquia e precedência, para ser uma relação de reciprocidade, ou seja, o plano é concebido a partir de projetos e os projetos só fazem sentido no contexto do plano. Essa relação é explícita na experiência internacional, cuja exposição completa este capítulo, discutindo, então, a articulação necessária entre plano, projeto e gestão, com ênfase na reciprocidade entre plano e projeto urbano e nas novas formas de gestão que se delineiam a partir da Reforma do Estado.

1.1 Reforma do Estado

A Reforma do Estado tornou-se um tema central nas agendas públicas de vários países nas últimas décadas. Rezende (2002), em artigo no qual aborda esse assunto em perspectiva comparada, identifica um movimento análogo em escala global que incorpora o paradigma gerencial. Esse paradigma dá ênfase à eficiência na gestão pública e introduz os seguintes elementos: medidas de desempenho, orientação para resultados, responsabilização e flexibilização de procedimentos, estruturas descentralizadas de gestão e instância decisória mais próxima do cidadão. Segundo o autor, essa "nova agenda de políticas assumiu uma natureza convergente na qual existem problemas, instrumentos, e objetivos comuns a serem enfrentados pelos governos nos diversos países" (REZENDE, 2002, p. 223).

Kettl (2001) reconhece essa "onda global de reforma do setor público" a partir do início dos anos 1980. Para ele, esse movimento se constituiu a partir de iniciativas muito variadas e, por vezes, contraditórias, mas que se comprometeram com a idéia da redução do tamanho do Estado, em direção a uma administração pública mais eficiente e eficaz.

> Estados que têm grandes aparelhos de administração pública, como a Suécia, deram início a reformas praticamente ao mesmo tempo que Estados nos quais o setor governamental é muito menor, como o Reino Unido. Da Coréia ao Brasil, de Portugal à Nova Zelândia, a reforma do

> setor governamental tornou-se um fenômeno verdadeiramente universal (KETTL, 2001, p. 75).

As causas que levaram a esse movimento diferem de acordo com o contexto analisado. Entretanto, em linhas gerais, é possível identificar alguns elementos inter-relacionados que levaram à chamada crise do Estado. A crise econômica mundial que se instaurou a partir dos choques do petróleo (1973 e 1979) levou a uma crise fiscal severa, decorrência do longo período recessivo após as décadas de crescimento intenso do pós-guerra. À crise econômica sucedeu-se uma crise de governabilidade, dada a incapacidade de os Estados arcarem com seus compromissos. Nesse cenário, a globalização pode ser considerada um agravante, na medida em que se intensificaram os fluxos financeiros e comerciais, conferindo mais poder às empresas multinacionais e reduzindo a autonomia dos Estados nacionais no tocante a suas políticas macroeconômicas (ABRUCIO, 2001).

A crise dos anos 1980 cortou pela metade as taxas de crescimento dos países desenvolvidos e estagnou o crescimento dos países em desenvolvimento. Para Bresser Pereira, essa crise ocorreu justamente porque os Estados falharam em sua função de coordenação econômica.

> A crise do Estado [...] tem um sentido bem específico. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada diminuir, senão desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 35).

Aí o autor deixa clara sua percepção da crise econômica como crise do Estado, ou seja, o mau desempenho da economia nesse período foi, para ele, decorrência de uma incapacidade de o Estado corrigir falhas de mercado[9]. Admite-se que o mercado é excelente mecanismo de alocação de recursos, porém distribui mal a renda e deve, portanto, ter sua ação complementada e balizada pelo Estado. Essa onda de reformas da administração pública teria então como objetivo dotar o Estado de maior capacidade de

---

[9] São consideradas falhas de mercado o desvio da concorrência perfeita em direção à concorrência imperfeita (oligopólios e monopólios); o surgimento de externalidades (efeitos indiretos do processo de produção que não se refletem no mecanismo de preços do bem produzido, como a poluição do ar ou da água); crises econômicas, entre outras. Tais falhas são consideradas um obstáculo ao desenvolvimento pleno da economia e é objeto das políticas públicas corrigi-las (REZENDE, 2001).

governo, complementando a atuação do mercado na tarefa de coordenar a economia e promovendo uma distribuição de renda mais justa. O sentido dessas reformas é, portanto, o fortalecimento do Estado, sua reconstrução a partir da recuperação de sua capacidade de realizar poupança pública e de gestão, de forma a viabilizar a implementação de políticas econômicas e, principalmente, sociais, orientadas para a afirmação dos direitos de cidadania.

Embora essas iniciativas possam partir de uma perspectiva de negação do Estado, que apontam para reformas de cunho neoliberal em direção a um Estado mínimo, Kettl alerta que as próprias reformas exigem que se passe para uma perspectiva positiva: "Façam o que fizerem, no momento de reduzir o setor público, os reformadores têm de decidir o que o governo fará com o que sobrar" (KETTL, 2001, p. 78). De fato, a reforma da gestão pública ganhou impulso no governo neoliberal de Margareth Thatcher, na Inglaterra. Entretanto, esse foi apenas o início da onda, pois as reformas foram adotadas "por governos formados por partidos políticos de todo espectro político, inclusive partidos da esquerda tradicional" (AUCOIN, 1990 apud BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 211).

O conteúdo das reformas incluiu medidas de ajuste fiscal, mas não se reduziu a elas. De acordo com Rezende (2002) as políticas de reformas dos anos 1990 foram centradas numa tensão entre o ajuste fiscal e a mudança institucional. A eficiência foi o tema central das reformas: fazer mais e melhor com menos, ou reduzir os gastos públicos, melhorando o desempenho das instituições. A comparação entre os programas de reforma identifica esse formato programático e revela que "houve uma preponderância do ajuste fiscal sobre a mudança institucional, embora tais objetivos sejam aparentemente complementares à elevação do desempenho" (REZENDE, 2002, p. 227). A explicação para isso, ainda de acordo com Rezende, é que a pressão pelo ajuste fiscal foi um gatilho para as reformas.

Nesse processo generalizado ao redor do mundo é possível identificar duas etapas ou duas gerações de reformas. A primeira se concentrou na promoção do ajuste fiscal, procedendo a cortes de pessoal e de serviços prestados, revisão do sistema tributário e liberalização comercial e financeira. Entretanto, no decorrer dos anos 1990, sob a constatação de que essas medidas não constituíam estímulos ao desenvolvimento – ou

seja, além dos obstáculos políticos que enfrentavam (porque em geral se tratava de medidas impopulares sob o ponto de vista do eleitor), não produziam resultado econômico visível – uma nova leva de reformas se desenvolveu, agora com uma preocupação mais direta quanto ao desempenho da máquina estatal.

> Tais reformas [...] partem do pressuposto de que em um grande número de áreas, particularmente na área social e científica, o Estado pode ser eficiente, desde que use instituições estratégicas e gerenciais, e utilize organizações públicas não estatais para executar os serviços por ele apoiados, recusando, assim, o pressuposto neoliberal da ineficiência intrínseca e generalizada do Estado. Constituem, portanto, uma reação à onda neoconservadora ou neoliberal, que, estimulada pela crise ou pela desaceleração econômica, fez, a partir dos anos 70, uma crítica radical ao Estado Social-Burocrático do século vinte, nas três formas que assumiu: o Estado do Bem-Estar, no chamado primeiro mundo; o Estado Comunista, naquilo que constituía o segundo mundo; e o Estado Desenvolvimentista, no terceiro mundo (BRESSER PEREIRA, 1998, pp. 31-32).

É importante então sublinhar que empreender essas reformas não significou assumir um modelo de Estado mínimo, muito pelo contrário. De acordo com Rezende (2002), "no caso dos países desenvolvidos, os dados comparativos revelam que houve uma conservação dos papéis social e econômico dos gastos públicos, demarcando um modelo que é bem distinto do modelo de Estado Mínimo" (REZENDE, 2002, p. 229). O foco dessas reformas não foi reduzir o Estado, mas superar o modelo de administração burocrática que dava manifestações de inadequação tanto pelos custos crescentes da máquina estatal, quanto pela baixa qualidade e ineficiência dos serviços prestados ao cidadão.

As reformas burocráticas – responsáveis pela disseminação do modelo ao qual as reformas contemporâneas se contrapõem – foram empreendidas no século XIX com o intuito de separar o administrador público do político, constituindo uma alternativa ao modelo patrimonialista até então vigente nos estados nacionais europeus. Entretanto,

> [à] medida que o pequeno Estado liberal, do século XIX foi sendo substituído pelo grande Estado socialdemocrático do século XX, esse tipo de administração não garantiu que fossem prestados ao público serviços de boa qualidade ou de baixo custo. A administração burocrática, nascida no âmbito do capitalismo liberal – e não no da democracia liberal, que só se tornou predominante no século XX –, mostrou-se lenta, dispendiosa, auto-centrada, autoritária, e não preocupada em atender às demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 2009, p. 208).

De fato, as questões que o modelo burocrático[10] se propunha enfrentar eram outras. O tema da eficiência na atuação estatal só adquiriu relevância quando o Estado assumiu a universalização dos serviços sociais e seus papéis econômicos se tornaram mais complexos (BRESSER PEREIRA, 2001).

Goldsmith e Eggers (2006) argumentam que a complexidade contemporânea torna a mudança em direção a um novo formato de governo inexorável, Para eles,

> [o] modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 22).

A evolução desse modelo se consubstanciaria no "governo em rede", que já se manifesta em várias experiências apresentadas pelos autores. Governar em rede significa, sempre segundo Goldsmith e Eggers, aliar a colaboração público-privada a uma elevada capacidade de gestão de redes. Essa nova postura representa a confluência de quatro tendências que estão alterando a forma do setor público em todo o mundo: (1) parcerias com empresas privadas e terceiro setor; (2) articulação horizontal (*intragov*) e vertical (*intergov*); (3) novas tecnologias de comunicação e informação; e (4) poder de escolha aos usuários (GOLDSMITH; EGGERS, 2006). Assim, o Estado passaria de provedor e executor a coordenador e regulador.

Embora a abordagem de Goldsmith e Eggers possa ser considerada um tanto quanto normativa, Souza e Araujo (2003) confirmam as tendências apontadas pelos autores norte-americanos. Em estudo no qual realizaram um balanço da literatura em gestão pública entre 1994 e 2002, Souza e Araujo identificam o surgimento de novas ferramentas de gestão que "instrumentalizam os princípios orientadores da

---

[10] O modelo burocrático de organização foi definido por Max Weber como um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. As características do modelo burocrático são: (i) funções definidas e competências estabelecidas por lei; (ii) direitos e deveres baseados no princípio da igualdade burocrática, evitando o clientelismo; (iii) definições de hierarquia e especialização de funções; (iv) impessoalidade nas relações; (v) objetivos explícitos e estrutura formalizada; (vi) autoridade racional-legal; (vii) racionalidade instrumental (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, pp. 132-134).

Administração Pública Gerencial". Em seguida, esses autores relacionam as principais variáveis presentes na renovação do aparato de intervenção trazido pelas reformas contemporâneas:

> a) Novos mecanismos de financiamento das políticas públicas, introduzindo a seletividade, dispositivos de autocaptação de recursos por parte das atividades-fim e fundos rotativos de serviços públicos;
> b) Processos de redução das estruturas do Estado, por meio do enxugamento, downsizing, da horizontalização, da 'reengenharia', entre outros;
> c) Mecanismos de participação do público-alvo no ciclo de políticas públicas, contemplando as suas visões sobre a realidade em questão e a relação agente-principal;
> d) Criação de estruturas flexíveis que gerem o compromisso, o equilíbrio, a eficácia junto aos cidadãos-usuários;
> e) Concepção do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) como rede de implementadores, formuladores, beneficiários e *stakeholders* conformada por elos ou nós críticos de decisão (SOUZA; ARAUJO, 2003, p. 77).

Fica claro, portanto, que a orientação da Reforma do Estado foi assumida de forma ampla pela gestão pública. Um dos instrumentos que consubstancia os princípios dessa orientação e que tem tido grande destaque no debate em torno da viabilização de políticas públicas é a parceria público-privada (PPP).

1.2 Parceria público-privada

O esforço para criar um Estado mais barato e mais eficiente trouxe consigo a dificuldade de combinar economias de curto prazo e bons resultados futuros, comprometendo-se, ao mesmo tempo, com mudanças radicais e imediatas e com um processo contínuo de reforma (KETTL, 2001). No contexto da Reforma do Estado, em que a viabilização de políticas públicas enfrentou desafios que obrigaram os governos a buscar soluções inovadoras, a parceria público-privada surge, justamente, como uma dessas soluções, capaz de conciliar "interesses políticos imperativos de curto prazo e metas de longo prazo" (KETTL, 2001, p. 77).

Na medida em que aliam novos mecanismos de financiamento a processos de redução das estruturas do Estado, as PPPs são capazes de responder à tensão entre ajuste fiscal e mudança institucional, destacada na sessão anterior. Os diversos arranjos público-privados possíveis permitem a criação de estruturas mais flexíveis, que podem incluir

mecanismos de participação e que se inserem na concepção de ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação). Trata-se, então, de um mecanismo alinhado às tendências contemporâneas da gestão pública e que apresenta muitas diferentes possibilidades de aplicação.

Genericamente, as PPPs constituem mecanismos para assunção de responsabilidades públicas por particulares, em substituição ao modelo de gestão exclusivamente estatal. O desenvolvimento desses mecanismos tem como premissas as idéias de que o setor privado tem a capacidade de aportar recursos para investir em empreendimentos de interesse público e pode operar de modo mais eficiente que o setor público em atividades tradicionalmente por ele desempenhadas. As PPPs adquiriram feições muito distintas nos lugares onde foram implantadas. Cada experiência nacional de PPP é concebida para alcançar objetivos próprios de determinada política pública, de acordo com os recursos públicos e privados disponíveis e com capacidade de organização planejamento e regulação do Estado (COUTINHO, 2005).

É possível, contudo, distinguir duas definições de parcerias público-privadas: as PPPs em sentido estrito e as PPPs em sentido amplo.

Em sentido estrito, a PPP constitui um mecanismo de financiamento de obras e serviços de interesse público. Essa definição foi sendo delineada em nível internacional durante a década de 1990 e foi bem resumida em uma publicação recente do Fundo Monetário Internacional. Esse documento define as PPPs como arranjos nos quais o setor privado provê os ativos de infra-estrutura e serviços tradicionalmente oferecidos pelo governo. Essas PPPs – em sentido estrito – podem ser estabelecidas por meio de concessões e *leasings*, criados para uma gama ampla de projetos sociais e de infra-estrutura (AKITOBY; HEMMING; SCHWARZ, 2007)[11].

---

[11] O modelo brasileiro emprega a terminologia PPP em seu sentido estrito: é uma forma de provisão de infra-estruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao Estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra (BRITO; SILVEIRA, 2005, pp. 8-9).

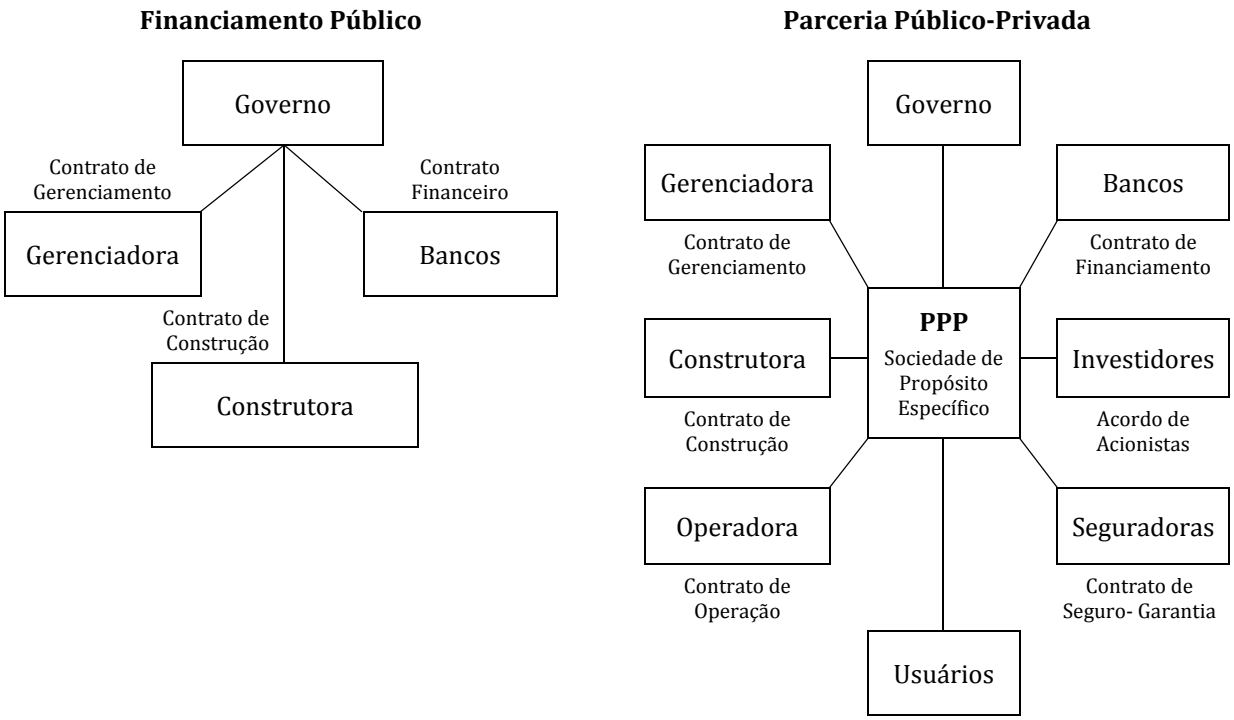


Figura 1. Financiamento Público e PPP: comparação
Fonte: Adaptado de AKITOBY; HEMMING; SCHWARZ, 2007 e BRITO; SILVEIRA, 2005.

O esquema acima traduz um pouco a complexidade operacional envolvida nesse tipo de contrato. A PPP em si constitui uma sociedade de propósito específico (SPE). O governo estabelece um contrato com a SPE, que centraliza as diversas atividades ligadas à consecução de determinado projeto. Essa centralização tende a gerar ganhos de eficiência porque a SPE pode – diferentemente do Governo, que está submetido a normas mais restritivas – adaptar sua estrutura conforme a fase e o andamento do projeto. Essa flexibilidade operacional se traduz em uma desejável autonomia de gestão do projeto e sua consecução é praticamente garantida na assinatura do contrato, minimizando a possibilidade de interferências e ingerências por conta de alterações do contexto político-administrativo.

A SPE é ela mesma – seus fluxos de caixa projetados – a garantia para levantamento do crédito necessário ao projeto em questão. Essa estruturação financeira, chamada de *project finance,* pode ser definida como "uma forma de financiamento de um investimento de capital economicamente separável [SPE], que tem no fluxo de caixa do projeto a fonte de pagamento dos empréstimos e do retorno do capital investido" (FINNERTY, 1996, apud BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 11). Esse mecanismo viabiliza investimentos vultosos sem impactar o caixa do governo imediatamente. São contratos

de longo prazo nos quais a remuneração pública, quando necessária, é distribuída ao longo do tempo. A grande vantagem do ponto de vista do poder público é, portanto, a alavancagem de recursos que o setor privado proporciona.

Outra vantagem importante são os ganhos em eficiência. Brito e Silveira apresentam estudos da experiência internacional que revelam economias significativas de tempo e recursos. De acordo com esses autores,

> o aspecto fundamental na obtenção dos ganhos de eficiência é a adequada alocação de riscos entre os setores público e privado. [...] Essa intrincada teia de contratos segmenta e compartilha o risco entre as diversas partes, possibilitando que cada agente fique responsável pela parcela de risco que mais lhe convém e que pode melhor gerenciar (BRITO; SILVEIRA, 2005, pp. 10-12).

Ao considerar a alocação de riscos contratualmente, a lei brasileira de PPP, ainda segundo os mesmos autores, introduziu uma grande inovação no direito administrativo do país[12]. A distribuição dos riscos entre as partes é, então, um ponto fundamental na caracterização da PPP. Tradicionalmente, ao contratar uma empresa privada para realizar algum serviço, o poder público arcava com todo o risco envolvido na operação. Nas equações de PPP, como o parceiro privado entra com uma parte de seu patrimônio na operação, riscos e benefícios envolvidos no projeto são compartilhados. Ou seja, se a operação for mais lucrativa que o previsto, esse bônus será distribuído e, da mesma forma, se o projeto fracassar, os custos são assumidos proporcionalmente pelas partes envolvidas.

A PPP constitui assim um mecanismo importante nesse contexto de Reforma do Estado, já que permite a superação de gargalos de infra-estrutura e a provisão de serviços públicos, atendendo às demandas emergentes sem impactar fortemente as contas públicas. O impacto é diluído no longo prazo, o que valoriza a atividade de planejamento no âmbito estatal. Gargalos superados estimulam o crescimento econômico, o que, por

---

[12] A regulamentação brasileira define "a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária". Esse dispositivo representa uma alteração significativa do regime tradicional de repartição de riscos entre a administração e os entes privados. Nos contratos administrativos em geral, regidos pela Lei nº 8.666/1993, o poder público arca com o ônus integral desses riscos, cabendo ao ente privado assumir apenas os riscos referentes à álea econômica ordinária (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 14).

sua vez, aumenta a capacidade de arrecadação e investimento do poder público, que terá então mais facilidade em honrar suas obrigações financeiras e assim iniciar um círculo virtuoso de desenvolvimento.

Para além dessa definição específica, nesse mesmo contexto, foram esboçadas outras formas de articulação público-privada que não incitaram definições tão nítidas em nível internacional, mas que traduzem novos padrões de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade. As questões que se pretende abordar por meio dessas parcerias também dizem respeito à crise enfrentada pelo Estado e ao ajuste da máquina pública aos novos desafios impostos pela democracia e pelo processo de globalização.

Bovaird assume o sentido amplo de PPP e define-as como "arranjos de trabalho baseados no comprometimento mútuo entre uma organização do setor público e qualquer organização externa ao setor público" (BOVAIRD, 2005, p. 200). Segundo o autor, as PPPs podem servir a propósitos que vão desde o desenho e o planejamento de políticas públicas (por exemplo, quando a administração pública se apóia no trabalho continuado de consultorias especializadas), até a mobilização e gestão de recursos (caso das PPPs em sentido estrito). Embora cubram um espectro bastante variado, essas formas de articulação público-privada têm como traço comum a vinculação entre a remuneração dos investidores e o desempenho ou o resultado do projeto, ou seja, o retorno do parceiro privado implica a assunção do risco do empreendimento. Essa característica comum credita-as como PPPs em sentido amplo.

Para Heinz (1994), esse conjunto tratado genericamente como PPP carrega uma série de indefinições que não podem ser ignoradas. Ainda não há noções consolidadas sobre as condições de parceria, as formas de organização e os campos de atividade abrangidos por esses procedimentos. A regulamentação das competências dos atores privados considerados também está em aberto. Outras questões, ainda mais amplas, também devem ser consideradas: quais são as condições de um controle democrático desses novos procedimentos? Significam o reforço do corporativismo local em detrimento da democracia local? Quais serão as repercussões dessas parcerias sobre as políticas locais e sobre o sistema de administração local?

Fica claro, portanto, que o termo PPP não trata de um conceito operatório específico e claramente definido. Ao contrário, é uma noção que cobre um espectro temático muito

diversificado e que não tem consequências completamente mensuráveis. Apesar de não serem propriamente novas, constituem um fenômeno crescente, que vai ganhando soluções normativas peculiares (as operações urbanas são um exemplo disso). É por isso que as PPPs não podem ser consideradas fenômenos passageiros ou aleatórios, mas devem ser entendidas como parte de um processo de Reforma do Estado, que envolve todo o sistema político-administrativo.

No escopo desta tese, é esse conceito amplo de parceria que interessa explorar. Ter claro o contexto em que ele foi fomentado adquire importância, uma vez que suas noções serão replicadas para o campo do urbanismo e da gestão urbana. Nesse sentido, é importante reter algumas noções que permeiam essa contextualização:

1. A valorização das vantagens financeiras das parcerias: esse argumento é construído a partir da capacidade das PPPs de responderem às deficiências fiscais do Estado. No entanto, o privilégio desse aspecto em detrimento de um planejamento efetivo pode cristalizar essas parcerias como mero instrumento que remedeia uma situação na qual as mudanças estruturais necessárias não são acompanhadas pelos financiamentos públicos desejados.
2. A noção de compartilhamento de ônus, riscos e benefícios entre os parceiros: para que sejam efetivos, os riscos que cada uma das partes se propõe a assumir devem ser proporcionais aos benefícios que a operação pode auferir; do contrário, a parceria se torna desequilibrada e sua função é desvirtuada, inviabilizando-a do pondo de vista econômico.
3. A assunção de uma expertise privada por parte do Poder Público: seja para negociar contratos nas PPPs em sentido estrito, seja para engendrar novas formas de articulação atraentes tanto do ponto de vista do interesse público quanto do ponto de vista do interesse privado.

Além desses três pontos vale ainda incorporar a perspectiva de governança delineada por Bovaird (2004). Ao especular sobre o futuro das PPPs, esse autor aposta que as parcerias continuarão importantes para a administração pública. No entanto, serão tanto mais bem sucedidas quanto mais incorporarem princípios de governança, evoluindo de parcerias contratuais para parcerias colaborativas. Isso contribuirá, até

mesmo, para dirimir o ceticismo e a rejeição que ainda pairam em torno das PPPs. O quadro abaixo esclarece essa evolução desejável das parcerias.

Princípios de Governança	**Parcerias contratuais / transacionais**	**Parcerias colaborativas**
Engajamento cidadão	Consulta aos cidadãos e a outros *stakeholders*	Participação dos cidadãos e de outros *stakeholders* no processo decisório
Transparência	Limitada a áreas às quais *stakeholders* devem ter acesso para monitorar os contratos – e, mesmo assim, limitada pela "confidencialidade comercial"	Livro aberto para todos os parceiros como um elemento crítico para construção de confiança
Accountability[13]	O contratante deve prestar contas ao comprador conforme os procedimentos de monitoramento de desempenho estabelecidos em contrato	Parceiros devem estar preparados para prestar contas de cada uma de suas ações e desempenho em todos os assuntos que couber
Inclusão social	Apenas será considerada se especificada em contrato	Valor fundamental da parceria – parceiros devem buscar formas inovadoras de incrementar seu desempenho nesse sentido
Comportamento ético	Dentro dos limites legais e dos códigos de conduta de cada profissão	Valor fundamental da parceria – parceiros devem buscar formas inovadoras de incrementar seu desempenho nesse sentido
Equidade	Equipe deve respeitar procedimentos organizacionais que devem assegurar tratamento equânime a todos os indivíduos envolvidos e priorizar grupos de acordo com o estabelecido em contratos	Valor fundamental da parceria – parceiros devem buscar formas inovadoras de incrementar seu desempenho nesse sentido
Disposição para a colaboração	Valiosa, mas não essencial	Fator crítico de sucesso para todos os parceiros
Habilidade para competir	Fator crítico de sucesso para o contratante	Fator crítico de sucesso para a parceria como um todo
Liderança	Necessária em cada organização para assegurar que o contrato seja bem administrado	Necessária em todos os níveis da parceria, em cada um dos parceiros e também nas comunidades que estão sendo atendidas
Sustentabilidade	O contratado deve agir conforme os critérios de sustentabilidade estabelecidos em contrato	Parceiros devem procurar incrementar continuamente a sustentabilidade das políticas e atividades

Quadro 1. Parcerias segundo uma perspectiva de governança
Fonte: Bovaird, 2004 (tradução nossa).

---

[13] *Accountability* é um termo sem tradução exata para o português que remete à responsabilização e à prestação de contas entre Estado e sociedade: "O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo de ligação entre ambos, qual seja, a *accountability*, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. O prestar contas, porém, deriva de explicações construídas – *accounts* – cujo significado deve ser entendido e aceito por todas as partes envolvidas para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva" (LEVY, 1999, p. 390).

Os princípios destacados por Bovaird serão úteis para, mais adiante, subsidiar a análise da gestão das operações urbanas. Engajamento cidadão, transparência, *accountability*, inclusão social, comportamento ético, equidade, disposição para colaboração, habilidade para competir, liderança e sustentabilidade são princípios que devem reger parcerias público-privadas em geral. A forma de abordar tais princípios é que muda na perspectiva que Bovaird nomeou parceria colaborativa. Entende-se que essa perspectiva é adequada para o tratamento das operações urbanas, como se verá nos capítulos seguintes.

1.3 Projeto urbano como objeto de parceria

As referências sobre a valorização do projeto urbano na prática urbanística recente tratam desse processo, antes como uma contraposição ao modelo anterior – o planejamento integral modernista – que como uma nova forma de intervenção no espaço, decorrente das transformações no papel do Estado. No entanto, no marco teórico desta tese, é importante estabelecer essa relação, visto que **o projeto urbano é o objeto que contém as novas formas de gestão e financiamento decorrentes justamente dessas mudanças na atuação do Estado**. A parceria – como modo de gestão ou como forma de financiamento – encontra no tratamento fragmentado do território urbano seu solo fértil.

O abandono progressivo do paradigma modernista em favor de novas formas de abordagem do objeto urbano coincide com o processo de integração dos mercados mundiais, de reestruturação produtiva e de crise fiscal das máquinas públicas que motivaram a adoção de um enfoque cada vez menos provedor e mais regulador na atuação estatal. Harvey (1992) identifica o modernismo com o sistema de produção fordista e o pós-modernismo com o que ele conceitua sistema de acumulação flexível. De acordo com esse autor, o fordismo, para além de uma forma de organização do trabalho, constituiu um estilo de vida, caracterizado pela produção e consumo de massas assalariadas e por um Estado que assume a responsabilidade sobre amplos setores de serviços. Harvey (1992, a partir de SWYNGEDOWUW, 1986) elenca os contrastes entre as características que o Estado assume segundo esses dois modos de organização da produção:

Fordismo	Acumulação flexível
Regulamentação	Desregulamentação / re-regulamentação
Rigidez	Flexibilidade
Negociação coletiva	Divisão/individualização, negociações locais
Socialização do bem-estar social	Privatização das necessidades coletivas
Estabilidade internacional - acordos multilaterais	Desestabilização internacional; tensões geopolíticas
Centralização	Descentralização - competição inter-regional / interurbana

Quadro 2. Características do Estado segundo modo de produção
Fonte: Harvey, 1992, p. 168.

A crise do fordismo – decorrente, segundo Harvey, da rigidez do sistema de produção e de sua tendência à redução da produtividade – se resolve por meio de soluções temporais e espaciais, e aí se dá a transição para o novo regime de acumulação. A compressão da experiência do tempo e do espaço caracteriza o regime de acumulação flexível. O tempo se comprime na redução do tempo de retorno do capital (o mercado financeiro se descola definitivamente da produção) enquanto o espaço é fragmentado, novos centros produtivos são criados de acordo com formas de organização mais flexíveis. Harvey afirma que a ênfase pós-moderna na efemeridade de valores, gostos e modas é uma simulação da condição própria da acumulação flexível.

> No campo da arquitetura e do projeto urbano, considero o pós-modernismo no sentido amplo como uma ruptura com a idéia modernista de que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes, sustentados por uma arquitetura absolutamente despojada. O pós-modernismo cultiva, em vez disso, um conceito de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado, um "palimpsesto" de formas passadas superpostas umas às outras e uma "colagem" de usos correntes, muitos dos quais podem ser efêmeros. Como é impossível comandar a metrópole exceto aos pedaços, o projeto urbano deseja somente ser sensível às tradições vernáculas, às histórias locais, aos desejos, necessidades e fantasias particulares, gerando formas arquitetônicas especializadas, e até altamente sob medida, que podem variar dos espaços íntimos e personalizados ao esplendor do espetáculo, passando pela monumentalidade tradicional (HARVEY, 1992, p. 69).

A partir dessa leitura, Harvey assume uma postura crítica em relação às manifestações da arquitetura e do projeto urbano ditos pós-modernos. O que, no entanto, no escopo desta tese interessa reter é a justaposição da abordagem fragmentada do tecido urbano e da nova forma de atuação do Estado. Se, como esclarece o início deste capítulo, a idéia

de Reforma do Estado traduz uma estratégia de fortalecimento deste diante da nova realidade colocada, a noção de projeto urbano também vai evoluir nesse sentido. A atuação do Estado sobre as cidades se transforma: o plano, baseado em procedimentos racionais, instrumento que possibilitaria realizar a cidade ideal, com espaços perfeitamente controlados e ordenados, perde a relação de precedência frente ao projeto urbano.

Ascher (2001) fortalece esse argumento ao caracterizar uma revolução urbana em curso. Para esse autor, porém, não há rupturas, mas sim uma intensificação do processo de modernização que ele identifica a partir da interação de três dinâmicas básicas: individualização, racionalização e diferenciação social. Nesse novo contexto, as parcerias substituem (ao lado de outros instrumentos) o sistema de regulação anterior, baseado exclusivamente no Estado e nas leis, e a "metapolis" torna-se o tipo urbano dominante. Desenvolvido por Ascher, o conceito de metapolis trata de um processo duplo, de mudança de escala (metropolização) e de mudança de forma das cidades. As metapolis seriam, então, "vastas conurbações distendidas e descontínuas, heterogêneas e multipolarizadas" (ASCHER, 2001, p. 60, tradução nossa). Nesse contexto, Ascher identifica o surgimento de um novo urbanismo – sucessor do urbanismo modernista –, no qual o projeto urbano ganha importância.

> A noção moderna de projeto está mais que nunca no coração deste [novo] urbanismo. Mas o projeto não é apenas uma intenção traduzida num desenho. É também um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e implementação revelam as potencialidades e os limites impostos pela sociedade, pelos atores envolvidos, pelos lugares, pelas circunstâncias e pelos acontecimentos. O projeto é, ao mesmo tempo, uma **ferramenta de análise** e um **instrumento de negociação** (ASCHER, 2001, p. 81, tradução nossa, grifo nosso).

O conceito de projeto urbano trabalhado por Ascher aproxima-se do que Portas (2003) denominou terceira geração do projeto urbano[14]. De acordo com este autor, o projeto urbano contemporâneo difere das gerações anteriores não apenas por conta da natureza

---

[14] Para Portas, a primeira geração do projeto urbano data dos anos 1960 e caracteriza-se por "projetos unitários de arquitetura, de dimensão considerável, que pretendiam representar [...] a forma exemplar da cidade moderna. [...] A segunda geração do projeto urbano começa com a crise dos anos 1970 que leva a opção por intervenções pontuais, de natureza municipal e normalmente não estatal." (PORTAS, 2003, p. 1, tradução nossa).

dos programas de intervenção ou dos instrumentos de gestão, mas também e, subsidiariamente, "por conta da relação biunívoca e não hierárquica que tende a se estabelecer entre plano e projeto" (PORTAS, 2003, p. 2). Portas defende planos menos deterministas e mais abertos que, antes de estabelecer o que pode ou não ser feito, definam como devem ser feitos e critérios para tomada de decisão no caso – cada vez mais frequente – de envolvimento de agentes externos ao poder público.

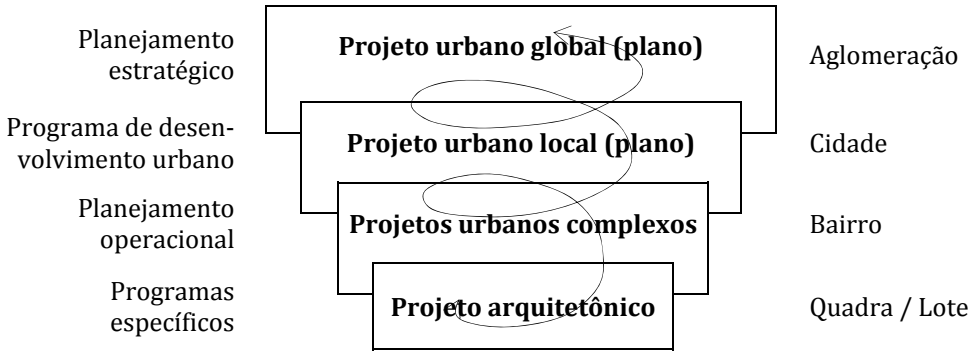
Busquets (s/d) corrobora essa idéia ao afirmar que já não há uma sequência entre plano geral, plano parcial e projeto arquitetônico, mas uma articulação de ações e/ou projetos que tenham capacidade executiva e que, em seu conjunto, são capazes de colocar a cidade ou um grande setor em movimento. Ele adverte ainda que um plano não se restringe à aplicação da lei de uso e ocupação do solo, mas envolve aspectos disciplinares específicos e um projeto de cidade. A lei como fim em si mesmo é um perigo a evitar, as restrições e procedimentos legais são conteúdos necessários – porém insuficientes – do planejamento. Busquets (s/d) ainda acrescenta que os projetos urbanos devem oferecer uma possibilidade de equilibrar a cidade existente e, para reduzir problemas de segregação entre as diferentes partes da cidade, priorizar uma idéia mais de contrapeso que de equilíbrio propriamente dito.

A emergência do projeto urbano está vinculada, para Avitabile (2005), a uma nova cultura de urbanismo que o coloca no centro das políticas urbanas. Sua definição é mais objetiva: projeto urbano é uma medida de iniciativa pública que tem por objeto a definição de uma área e de uma estratégia que visa induzir ali certas dinâmicas urbanas (ou um processo de transformação urbana) levando em conta as lógicas dos agentes, a interação dos atores, além de articular as ações programadas às diferentes escalas, inferindo sobre suas condições de concretização.

Lungo (2004) sintetiza algumas dessas idéias ao afirmar que os projetos urbanos contemporâneos são pensados como elementos mediadores entre as exigências espaciais, os investimentos econômicos e a própria transformação urbana das grandes metrópoles. Trata-se de ações públicas sobre segmentos urbanos determinados, mas articuladas a uma visão global da cidade e sensível a aspectos econômicos e sociais: "uma noção polissêmica, que pode ser entendida como o feito de articular uma estratégia forte ao redor de apostas urbanas e sócio-econômicas de grande dimensão e

longa duração que incidem no desenvolvimento de uma cidade" (LUNGO, 2004, p. 20, tradução nossa).

Essas várias considerações sobre o projeto urbano contemporâneo evidenciam que se trata de um conceito ainda em processo de consolidação. A discussão contemporânea, entretanto, parece estar superando a dicotomia entre a visão integral e a visão fragmentada da cidade e a subordinação ou autonomia do projeto em relação ao plano. Certamente, o projeto urbano não é mais entendido como um subproduto do plano. Não se trata de planejar em escala ampliada para depois se aproximar do objeto de intervenção. Tampouco admite-se ignorar o todo para tratar isoladamente das partes. A noção que prevalece é de uma relação horizontal e aberta entre plano e projeto, na qual o diálogo entre as escalas é fundamental. A problematização das escalas assume, então, um "compromisso articulador" (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004, p. 27).



Quadro 3. Articulação das atividades de planejamento
Fonte: Ingallina, 2008 (tradução nossa).

A definição de prioridades deve partir de um diálogo entre plano e projeto (ou projetos), em um processo que se retroalimenta. Vários projetos articulados podem fornecer as bases de um plano de desenvolvimento urbano, assim como um plano pode indicar a necessidade de desenvolvimento de determinados projetos[15]. Dessa forma, as estratégias do plano podem ser redefinidas a partir dos projetos e vice-versa. As previsões passam a ser menos importantes que o levantamento de cenários e possibilidades, considerando riscos e incertezas. Assim, plano e projeto tornam-se

[15] As experiências apresentadas na próxima seção ilustram essa orientação. *Areas de Nueva Centralidad*, em Barcelona é um plano de 12 projetos articulados. Já as *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC) francesas devem, desde uma revisão normativa em 2000, estar previstas nos planos locais de urbanismo. Ou seja, cada proposta de uma nova ZAC implica a revisão do plano.

instrumentos de interpretação da cidade em que se pretende intervir e, mais além, lugares de negociação. Por meio deles, é possível identificar gargalos e demandas e confrontá-los com as possibilidades de realização. Essas características podem ser assumidas como uma adaptação do instrumental de planejamento à realidade complexa da metrópole contemporânea. Num contexto de instabilidade e incerteza, os instrumentos urbanísticos serão tão mais úteis quanto mais sensíveis a essas características.

De acordo com Meyer (2000), a dinâmica instalada no território metropolitano contemporâneo dilui a *forma urbana* e a substitui por um imenso conjunto de espaços e objetos construídos que não revelam as conexões espaciais e funcionais a que estão subordinados. Esses espaços constituem lugares potenciais para a intervenção por projetos urbanos. Essas intervenções devem ter caráter polivalente e estratégico, uma vez que seu efeito global não é dado pela soma de um conjunto de atuações setoriais, mas pela programação e gestão combinadas, que começa com a participação cidadã, continua com a polivalência das atuações, passando do projeto urbano ao projeto de cidade (LUNGO, 2004).

> A estruturação da cidade metropolitana depende portanto de grandes projetos urbanos. E o "valor estratégico" desses projetos está por sua vez subordinado à sua capacidade de promover *transformações* do meio urbano regional, aumentando sua atratividade e expandindo sua área de influência. [...] A análise dos planos e projetos que recebem tratamento prioritário para promover desenvolvimento urbano ou modernização também é opção que traduz as relações que estão se estabelecendo no interior do processo de instalação de um novo modelo de metrópole (MEYER, 2000, p. 8).

Esse “novo modelo de metrópole” a que se refere a autora, não é, contudo, um modelo estável. Ao contrário, a metrópole contemporânea constitui um objeto não plenamente configurado, onde se multiplicam espaços com caráter provisório (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004). Para além da característica efêmera da metrópole contemporânea, Castells (2007) introduz ainda uma complicação adicional para a intervenção urbana ao contrapor duas categorias de espaço: “espaço de lugares” e “espaço de fluxos”:

> [...] as pessoas ainda vivem em lugares. Mas, como a função e o poder em nossas sociedades estão organizados no espaço de fluxos, a dominação estrutural de sua lógica altera de forma fundamental o significado e a dinâmica dos lugares. A experiência, por estar relacionada a lugares, fica abstraída do poder, e o significado é cada vez mais separado do

> conhecimento. Segue-se uma esquizofrenia estrutural entre duas lógicas espaciais que ameaça romper os canais de comunicação da sociedade. A tendência é para um horizonte de espaço de fluxos aistórico em rede, visando impor sua lógica nos lugares segmentados e espalhados, cada vez menos relacionados uns com os outros, cada vez menos capazes de compartilhar códigos culturais. A menos que, deliberadamente, se construam pontes culturais, políticas e *físicas* entre essas duas formas de espaço, poderemos estar rumando para a vida em universos paralelos, cujos tempos não conseguem encontrar-se porque são trabalhados em diferentes dimensões de um hiperespaço social (CASTELLS, 2007, p. 512).

Para esse autor, o espaço de fluxos se realiza nas megacidades, que constituem, para ele, "os pontos nodais de conexão às redes globais" e "os centros de poder da nova forma/processo espacial da era da informação" (CASTELLS, 2007, p. 499). Assim, é da evolução e do gerenciamento das megacidades que, no limite, depende o futuro da humanidade e do país de cada megacidade. Admitindo esse quadro, o projeto urbano mais uma vez se destaca como meio possível para o gerenciamento de tal complexidade. Como as "pontes" a que Castells se refere na citação acima, o projeto urbano, ao articular escalas e territórios, pode contribuir para que seja estabelecida a relação necessária entre "espaço de fluxos" e "espaço de lugares".

O projeto urbano, por precisar as propostas espaciais e incluir, além de aspectos econômicos, objetivos sociais, culturais e ambientais, pode ser pragmaticamente atrativo para investidores privados. Nesse ponto, há espaço para o delineamento de políticas públicas nas quais o urbanismo assume papel propositivo (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004). Na concepção dessas políticas públicas, a parceria público-privada é frequentemente evocada como "solução guarda-chuva", capaz de abrigar todos os interesses envolvidos na intervenção proposta. Heinz (1994) afirma que as PPPs não representam uma especificidade local das estratégias de desenvolvimento, mas são expressão de uma filosofia de planejamento baseada em uma cooperação consolidada com o setor privado. Com o objetivo de iluminar as possibilidades dessa cooperação, o próximo tópico aborda algumas experiências selecionadas de PPPs no contexto internacional.

1.4 Parceria público-privada no urbanismo

O urbanismo é um campo em princípio propício ao desenvolvimento de parcerias público-privadas, na medida em que os poderes públicos geralmente precisam mobilizar competências e capitais privados para realizar projetos e em que, reciprocamente, o desenvolvimento urbano é dificilmente acessível à lógica privada pura de mercado, dado que requer investimentos altos dificilmente fracionáveis (e, portanto, realizáveis) a longuíssimo prazo. A parceria público-privada foi introduzida na prática urbanística muito atrelada à noção do projeto urbano. São, de acordo com a exposição das seções anteriores, conceitos mais ou menos contemporâneos que têm uma gênese comum: o reconhecimento da impossibilidade de uma ação totalizante do Estado.

Nas últimas décadas, a forma de atuação do Poder Público sobre o espaço urbano mudou, assumindo um enfoque mais mercadológico e setorizado, em contraposição ao planejamento tradicional, com foco na ordenação da totalidade do espaço urbano. Seguindo mudanças estruturais na forma de atuação e organização do Estado, essa postura está presente em vários projetos importantes realizados ao redor do mundo. Os grandes projetos ou operações urbanas, como objetos de parcerias público-privadas, têm sido incorporados à estratégia de gestão das aglomerações urbanas e, possivelmente, conformarão o panorama urbano num futuro próximo.

São intervenções muito diversas entre si: podem incluir a requalificação de áreas industriais, a reutilização de espaços abandonados de transporte e de comunicação, a reabilitação de centros históricos ou a construção de centros periféricos complexos e multifuncionais, envolvendo diversas escalas e uma multiplicidade de atores. As formas institucionais de cooperação entre coletividades públicas, semi-públicas e diferentes atores privados com o fim de planejar, programar, executar ou coordenar estratégias desses projetos complexos também diferem conforme o contexto da intervenção. Esse universo heterogêneo traz consigo um grande desafio analítico.

Levando em conta essas observações, no escopo da pesquisa que subsidia esta tese foram estudados três projetos europeus[16] para o delineamento de um panorama da experiência internacional[17]. Essa escolha levou em conta a existência de formas inovadoras de cooperação entre atores públicos e privados e a existência de projetos comparáveis aos projetos de modernização e de extensão urbana das metrópoles brasileiras.

O primeiro projeto estudado foi a renovação da região portuária de Londres, conhecido como Docklands. Trata-se de um projeto pioneiro, de orientação declaradamente liberal, conduzido pelo governo de Margareth Thatcher durante as décadas de 1980 e 1990. A aposta inicial no mercado como motor da transformação urbana teve de ser revista e ajustada para a consecução do projeto. A figura da *Urban Development Corporation* (UDC), introduzida pelo governo central, e a forma de gestão do projeto são particularmente interessantes para esta pesquisa, pois oferecem caminhos e indicadores para o potencial da participação da iniciativa privada em projetos de intervenção urbana.

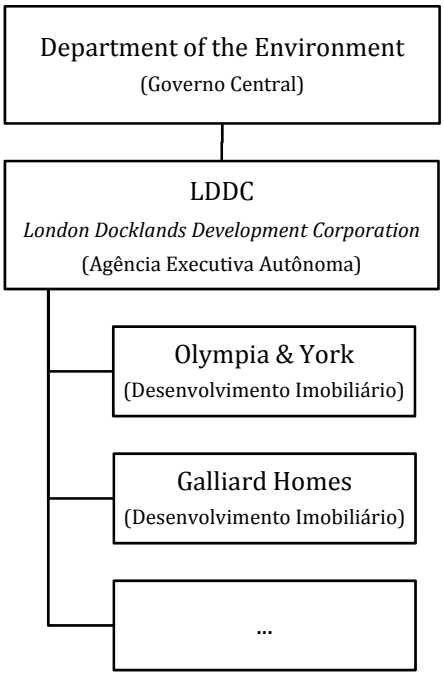
A *London Docklands Development Corporation* (LDDC) foi criada em 1981, pelo então Secretário de Estado do Meio Ambiente. Os poderes outorgados pelo governo central à LDDC incluíam: compra de terrenos (acordada ou compulsória), licenciamento de empreendimentos, renovação e implantação de infra-estrutura, além do acesso direto a recursos do governo central (LAWLESS, 1994). A LDDC não substituiu as autoridades locais. Habitação, educação e saúde permaneceram a cargo dos *bouroughs*. No entanto, a *London Docklands Development Corporation* estava habilitada a financiar esses serviços (submetida à autoridade local correspondente). A relação entre LDDC e autoridades locais não era, portanto, formalmente hierárquica. Algumas de suas atribuições se

---

[16] Apesar da relevância da experiência norte-americana, optamos por não trabalhá-la especificamente. Isso porque, naquele contexto, a prática das PPPs urbanas não é um modelo novo (são comuns desde a década de 1940), nem está ligada a mudanças nas formas de gestão local, decorrentes da reorganização do aparelho do Estado. Por conta da estrutura federativa do país, que confere autonomia de fato aos municípios, inclusive do ponto de vista fiscal, desenvolveu-se nos EUA uma cultura de cooperação entre Poder Público local e iniciativa privada. As parcerias para financiamento de projetos urbanos são prática corrente, inclusive em cidades pequenas e médias, o que foge ao escopo desta tese.

[17] A apresentação completa desse estudo foi objeto de um dos trabalhos programados desenvolvido durante o curso de doutorado e apresentado como pré-requisito para o exame de qualificação desta tese.

superpunham, outras eram interdependentes. Entretanto, é fato que a LDDC desempenhou um papel protagonista na condução da política urbana no período, dada sua capacidade de aportar investimentos, até mesmo para atender a interesses específicos das autoridades locais.



Quadro 4. *Docklands*, Londres: esboço da estrutura de gestão do projeto
Fonte: Elaboração própria a partir de NEWMAN; THORNLEY, 1996 e www.lddc-history.org.uk.

Apesar de apresentar resultados vultosos, o processo de renovação das Docklands tem sido citado mais como contra-exemplo do que deve ser uma iniciativa de desenvolvimento urbano[18]. A falta de planejamento e o excesso de confiança no mercado são frequentemente apontados como erros estratégicos. A desregulamentação e os incentivos fiscais não foram suficientemente atrativos para que o projeto deslanchasse. Essa imagem negativa de cidade sem regulação foi construída principalmente na

[18] "£1,86 bilhões de investimento público; £7,7 bilhões de investimento privado; 431 hectares de terrenos vendidos; 144 km de vias novas e recuperadas; construção da *Docklands Light Railway*; 25 milhões de metros quadrados de plantas comerciais e industriais; 24.046 novas habitações; 2700 escritórios; contribuições para cinco novos centros de saúde e renovação de outros seis; Investimento em 11 escolas primárias, duas escolas secundárias, três escolas técnicas, 16 faculdades e nove centros de treinamento vocacional; 94 prêmios por arquitetura, conservação e paisagem; 85.000 postos de trabalho" (www.lddc-history.org.uk).

Enterprise Zone[19] *Isle of Dogs*. Ali, a flexibilização das normas urbanísticas resultou em um adensamento incompatível com a infra-estrutura existente. O congestionamento chegou a ameaçar a rentabilidade dos empreendimentos.

O sistema de acessibilidade e transportes foi implantado depois que os grandes edifícios foram construídos, numa inversão da ordem lógica que onerou o poder público e expôs a fragilidade do projeto. As limitações de acessibilidade da área estavam dadas por sua configuração espacial. As imagens das redes de transportes que cobriam a região em 1980 e 2000 indicam o grau de intervenção necessária para suprir essa deficiência. Essas intervenções, completamente dependentes do financiamento público, não estavam previstas inicialmente e foram essenciais para o desenvolvimento da região.

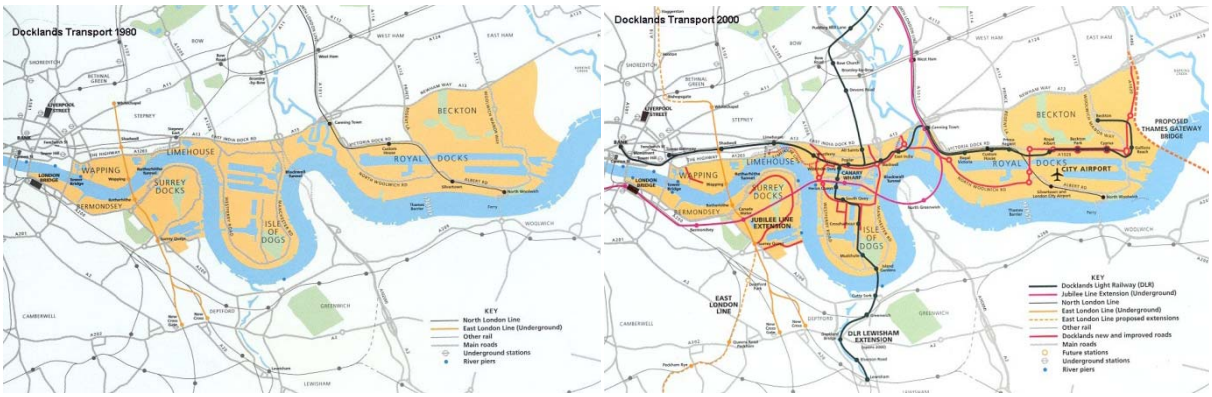


Figura 2. Rede de transportes em Docklands, 1980 e 2000
Fonte: LDDC.org

O processo de renovação urbana liderado pela *London Docklands Development Corporation* significou a adoção de um modelo de gestão com foco no curto prazo e em projetos pontuais. Em nome da agilidade dos procedimentos, normas e parâmetros urbanísticos foram negligenciados. Essa orientação privilegiou investidores e projetos de grande visibilidade em detrimento das demandas dos habitantes locais. A região não foi integrada à cidade como conjunto de equipamentos e infra-estrutura. O poder público atuou como facilitador para o investidor privado – por exemplo, financiando a integração da região ao sistema de transportes da cidade –, mas as contrapartidas não foram definidas. A parceria, nesse caso, parece ter sido desequilibrada e indica que esse

[19] Foram designadas "*Enterprise Zones*" áreas urbanas decadentes, às quais foram atribuídos incentivos para a instalação de determinados tipos de empreendimento por meio da isenção de impostos e da dispensa de alvará de construção (LAWLESS, 1994).

caminho de intervenção urbana orientada para o mercado criou soluções pouco satisfatórias para o problema complexo de Docklands[20].

Já o interesse do segundo projeto estudado, o *Areas de Nueva Centralidad* (ANC), em Barcelona, vem da influência que exerceu sobre cidades ao redor do mundo. O mote desse projeto foram os Jogos Olímpicos de 1992, que justificaram a grande mobilização de recursos necessária para sua realização. Esse modelo de associação da intervenção urbana a grandes eventos e espetáculos vem sendo adotado por várias cidades. No entanto, o modelo difundido frequentemente desconsidera a cultura de planejamento da cidade e o contexto político favorável, de longo período de continuidade administrativa, anterior aos jogos. É importante frisar que o programa ANC tem como partido um projeto integral de cidade materializado no plano estratégico econômico e social de Barcelona (PEESB) – desenvolvido entre 1988 e 1990 – e que as olimpíadas foram encaradas mais como uma oportunidade para agregar esforços, menos como motivo principal da transformação.

O projeto *Areas de Nueva Centralidad* foi elaborado pela divisão de urbanismo do governo local, liderada por Joan Busquets, tomando o PEESB como parâmetro. A idéia de distribuir a centralidade, oferecendo melhores serviços aos bairros e diminuindo a pressão sobre o centro antigo pode ser entendida como uma tradução do plano estratégico econômico e social de Barcelona para o domínio urbanístico. A definição das doze áreas de 'novas centralidades' parte da premissa de que espaços urbanos podem chegar a ser um ponto central se contêm atividade que os caracterize como centro. O objetivo do ANC foi controlar o desenvolvimento da cidade orientando os agentes urbanos a investir em áreas pré-determinadas e planejadas pela instância municipal. A

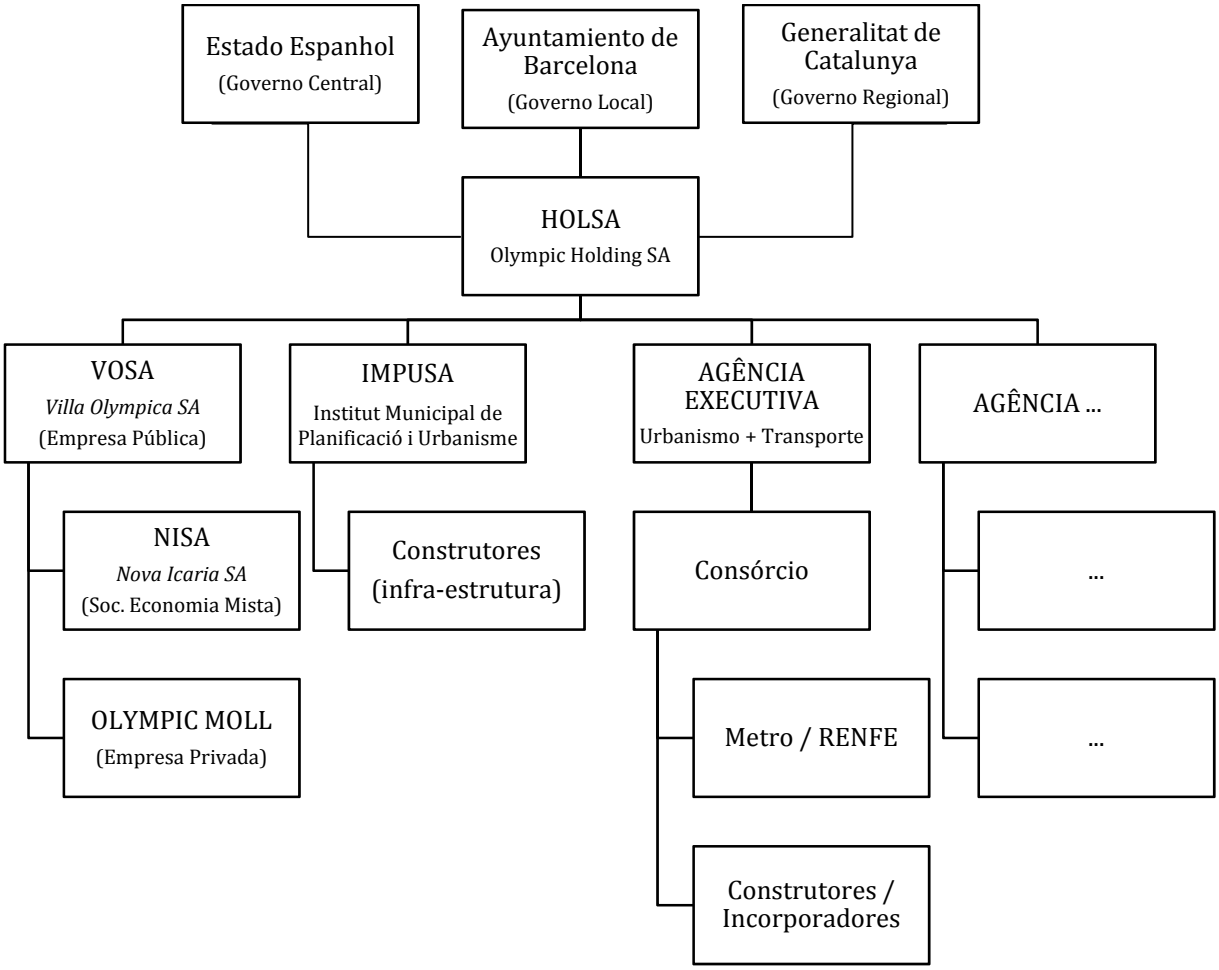
---

[20] Em meados dos anos 1990 discutiu-se a transformação da LDDC em uma autoridade local. Em 1998, a *Dissolution Order* extinguiu a *London Docklands Development Corporation* (e outras *Urban Development Corporations* criadas nos anos 1980) e suas funções foram assumidas por outra agência do governo central, a *English Partnerships*. Essa agência trabalha em colaboração com o *London Borough of Newham*, a quem foram repassados os poderes da LDDC. No entanto, o formato das UDCs não foi completamente rejeitado. Em 2003, por meio do *Sustainable Communities Plan*, o governo retomou esse formato institucional, dessa vez para ser aplicado em novas áreas de crescimento (e não mais com o princípio específico de regeneração urbana). As novas UDCs têm duração pré-determinada, que varia entre sete e dez anos, com uma revisão após cinco anos de atividade. Seus poderes também não são tão extensos e as novas UDCs tendem a desenvolver um trabalho mais próximo aos *stakeholders* locais. Continuam, contudo, sendo criadas por iniciativa do governo central e são dirigidas por membros indicados pelo secretário do Estado (www.englishpartnerships.com).

idéia foi conduzir os fluxos especuladores e sociais da cidade para pontos concretos, com a intenção de equilibrar a cidade e evitar setorizações excessivas ou especializações nocivas para certas áreas urbanas.

Figura 3. Barcelona: ***Areas de Nueva Centralidad***
Fonte: Borja; Fiori, 2008, p. 11.

Aí fica clara a relação de reciprocidade que se estabeleceu entre o plano e cada um dos doze projetos. Essa relação também foi determinante para a viabilidade econômico-financeira do plano. A autoridade municipal de Barcelona assumiu uma função diretora em todos os casos, definindo a estrutura geral de operações nesses novos centros. Cada área contou com um arranjo específico: foram criadas estruturas autônomas de desenvolvimento urbano como consórcios urbanos, empresas públicas de direito privado ou de sociedades de economia mista, sempre ligadas a um projeto específico e com um arcabouço contratual garantido. O quadro abaixo apresenta uma simplificação da estrutura de gestão das intervenções do projeto *Areas de Nueva Centralidad*.



Quadro 5. *Areas de Nueva Centralidad,* Barcelona: esboço da estrutura de gestão do projeto
Fonte: Elaboração própria a partir de NEWMAN; THORNLEY, 1996, HELD, 1994 e www.bcn.es.

Governos central, regional (*Generalitat de Catalunya*) e local (*Ayuntamiento de Barcelona*) se uniram na criação da *Olympic Holding SA* (HOLSA)[21], empresa que assumiu o financiamento geral das intervenções. A coordenação e implementação das intervenções específicas foi assumida, de maneira descentralizada, por várias agências executivas que, de acordo seus objetivos, estabeleceram contratos específicos com parceiros públicos ou privados. Apenas a gestão dos trabalhos da área de *Poblenou* foi centralizada pela empresa *Villa Olympica SA* (VOSA)[22]. Essa empresa coordenou a operação em Poblenou

[21] Seu capital foi integralizado em proporções iguais pelas três instâncias de governo (RAVENTÓS, 2000). A indicação do dirigente da *Olympic Holding SA* ficou a cargo do governo central, porém com o aval da municipalidade (NEWMAN; THORNLEY, 1996).

[22] A *Villa Olympica SA* foi constituída como empresa pública pela municipalidade, em parceria com a rede ferroviária (proprietária de grande parte dos terrenos da área), o Ministério de Obras Públicas e Urbanismo, o Ministério de Transportes e Comunicações, o governo da Catalunha e a instância de gestão metropolitana (HELD, 1994).

e gerenciou contratos de execução com outras empresas, como a *Nova Icaria SA* (NISA)[23] e a Olympic Moll. Findos os trabalhos, as estruturas especificamente criadas para a condução dos trabalhos do *Areas de Nueva Centralidad* foram dissolvidas.

Essa exposição evidencia que, em Barcelona, o poder público se adaptou a um novo modelo de administração, muito ativo no campo econômico e na criação de infra-estruturas e, ao mesmo tempo, orientado para se tornar um sistema de informação e coordenação de políticas. Foram lançadas iniciativas em muitos campos, com resultados até hoje sensíveis. Dessa forma, foi assegurada a estruturação definitiva de uma política que tem poucas possibilidades de retrocesso.

Ainda no contexto europeu, a *zone d'amenagement concerté*[24] (ZAC) francesa se destaca como meio para a viabilização de projetos urbanos. Ainda que não dispensem a participação do mercado ou uso de projetos emblemáticos, o controle do Estado sobre a intervenção é maior e seu potencial de replicabilidade merece ser explorado. Outro ponto de interesse da experiência francesa é a recorrência com que se lhe faz referência para identificar a origem dos instrumentos urbanísticos brasileiros. De fato, é possível verificar semelhanças entre as propostas de ZAC e de operações urbanas brasileiras no final da década de 1970 e início da década de 1980. Entretanto, as operações urbanas se afastaram muito dessas propostas iniciais[25] e, praticamente, perderam a referência do modelo francês.

Por isso, a exposição da experiência francesa será feita de maneira mais minuciosa, destacando o sistema de planejamento que contém esse instrumento e abordando especificamente a ZAC *Paris Rive Gauche.*

---

[23] Entre os acionistas da *Nova Icaria SA* estavam a própria *Villa Olympica SA* (40%), o Banco da Espanha (11%), empresas do mercado imobiliário (40%) e outros bancos (9%) (NEWMAN; THORNLEY, 1996).

[24] Não há tradução exata para essa expressão em português. "Zona de urbanização concertada", "zona de desenvolvimento compartilhado", "zona planejada em parceria" e até "operação urbana consorciada" (BRASIL, 2009) são algumas aproximações encontradas. Por entender que essas traduções podem comprometer o significado original do termo, será utilizada a grafia em francês.

[25] Esse processo é objeto do próximo capítulo.

Incorporação imobiliária liderada pelo poder público: Zones d'Aménagement Concerté

A ZAC não é um instrumento urbanístico novo, consta do código de urbanismo francês desde 1967 e, de acordo com Ascher (1994), teve ainda um precursor: a z*one à urbanizer en priorité* (ZUP), instrumento semelhante que a ZAC veio substituir. Durante as quase cinco décadas de existência e aplicação, a ZAC manteve sua característica principal, qual seja, combinar o planejamento compreensivo do uso do solo com um programa de desenvolvimento de infraestrutura (ACOSTA; RENARD, 1991 apud NEWMAN; THORNLEY, 1996). No entanto, o instrumento foi objeto de aperfeiçoamentos sucessivos ao longo deste período[26] e sua última grande reforma – instituída pela lei de solidariedade e renovação urbana – data de 2000 (BERVAS; LEMÉE, 2004).

A ZUP – que vigorou entre 1959 e 1967 – já previa a parceria entre poder público e iniciativa privada e foi utilizada principalmente para provisão habitacional. Como as ZUPs, as primeiras ZACs foram concebidas como meros procedimentos de flexibilização da legislação urbanística. As reformas do marco jurídico visaram adaptar e aprimorar o instrumento, em face dos resultados verificados e das novas condições urbanas colocadas (BERVAS; LEMÉE, 2004). Uma das principais novidades incorporadas pela ZAC foi a possibilidade de o planejamento e a dotação de infra-estrutura da zona serem confiados a diversos agentes, dentre os quais empresas privadas, sociedades de economia mista com participação pública minoritária, promotores, construtores e sociedades civis imobiliárias (ASCHER, 1994).

Desde os anos 1970, foram implementados diversos projetos urbanos por meio desse instrumento em toda a França. O procedimento da ZAC pode ser utilizado por operações de desenvolvimento de natureza diversa como: renovação ou reabilitação urbana, realização de novos bairros residenciais, implantação de atividades industriais, comerciais, turísticas ou de serviços, ou realização de instalações de equipamentos coletivos públicos ou privados. O parque *Citroën*, *La Villette*, *Les Halles* e *Bercy* são exemplos de empreendimentos viabilizados pelas ZACs. Genericamente, trata-se da

---

[26] A lei de orientação fundiária que criou a ZAC em 1967 foi aperfeiçoada em 1976 pela lei sobre a reforma do urbanismo e seu decreto de aplicação em 1977, depois modificada pela lei de ordenamento territorial de 1985 (ASCHER, 1994).

determinação de áreas de intervenção passíveis de projetos de desenvolvimento e transformação urbana. Essas áreas são submetidas a procedimentos específicos de análise, diagnóstico, coordenação e acionamento de atores e instituições públicas e privadas, até o projeto e a viabilização de empreendimentos (ASCHER, 1994).

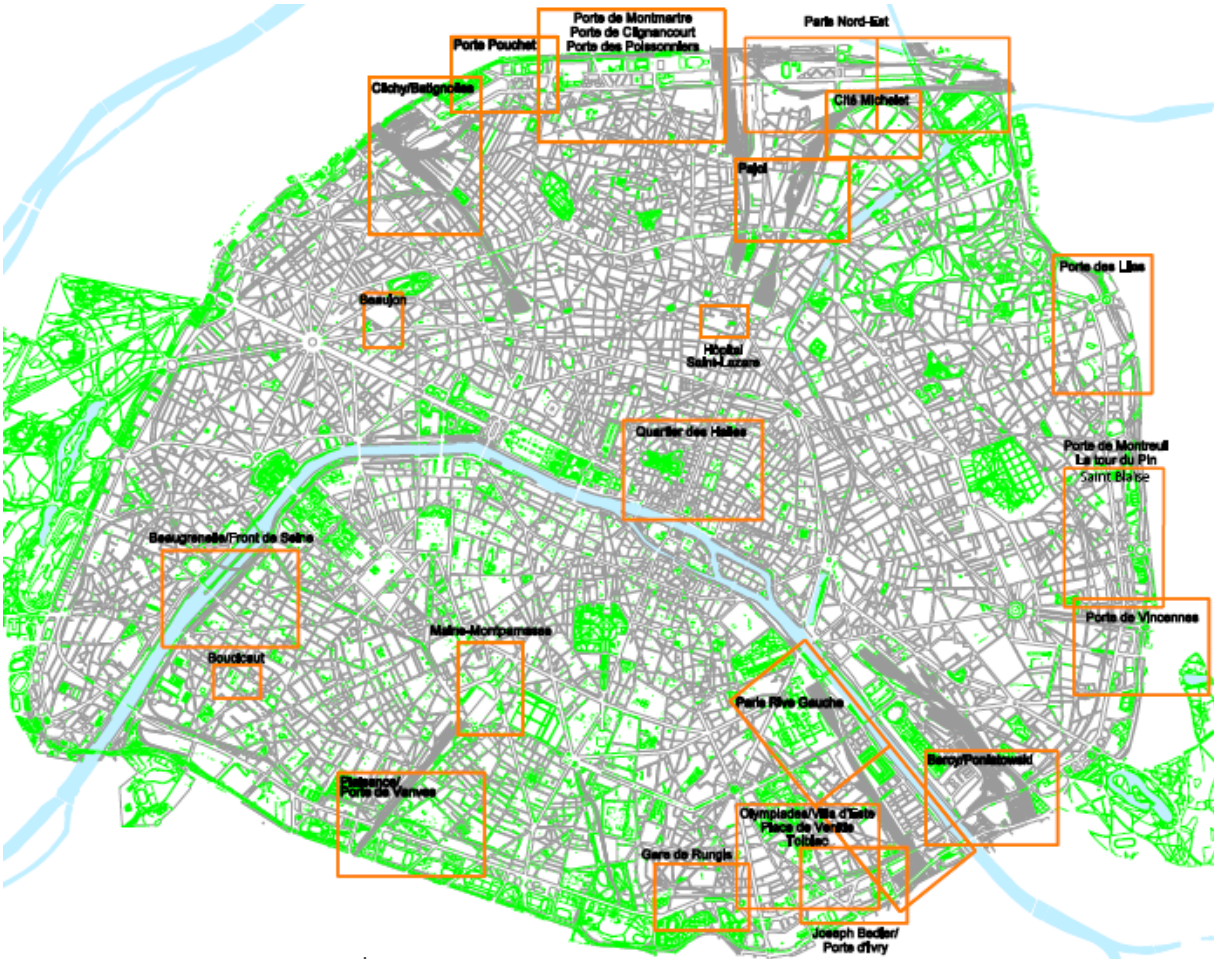
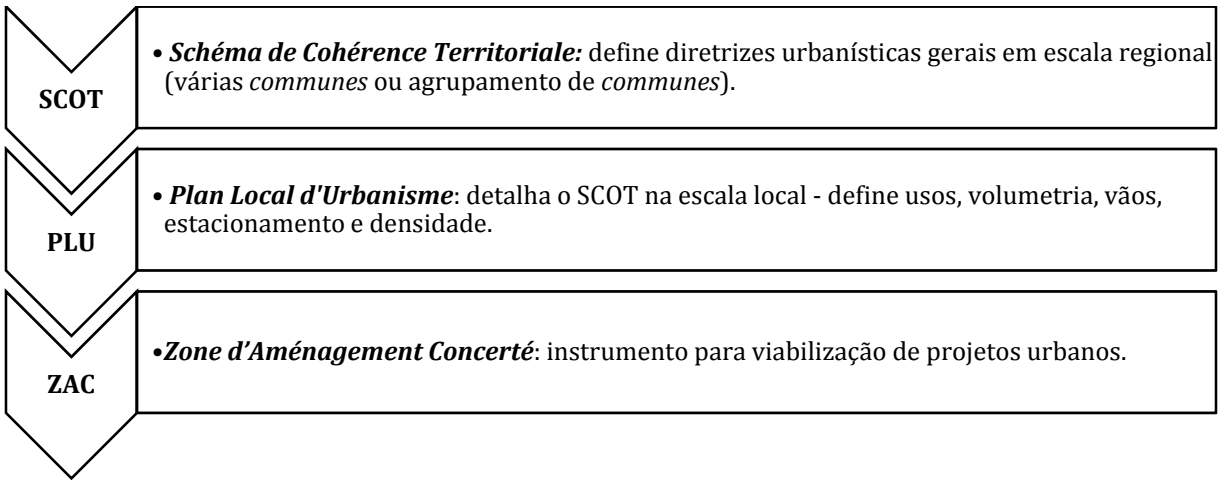


Figura 4. ZACs vigentes na cidade de Paris
Fonte: *Plan Local d'Urbanisme de Paris, Marie de Paris,* www.paris.fr

Embora caracterizadas como áreas de exceção, as ZACs não são autônomas em relação ao sistema de planejamento francês. Sempre foi necessário que a proposição de uma nova ZAC estivesse em acordo com os objetivos da peça de planejamento[27] que define as diretrizes urbanísticas para a região envoltória. A partir da modificação legal de 2000, as

[27] Segundo Chapuisat (1983, apud MACEDO, 2007) o *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* (SDAU) – que vigorou entre 1967 e 1983 – consiste num "documento de orientação", que define em linhas gerais o uso do solo, o traçado de grandes equipamentos e infraestruturas, a localização dos serviços principais e os locais de expansão / renovação. Em 1983, o SDAU, foi substituído pelo *Schéma Directeur* (SD) e, em 2000, pelo *Schéma de Cohérence Territoriale* (SCOT).

ZACs devem necessariamente estar previstas nos planos locais de urbanismo (PLU) – antes só era necessário que elas estivessem em acordo com o PLU. Essa alteração, para Bervas e Lemée (2004), atenua o caráter de excepcionalidade da ZAC, mas mantém sua eficiência operacional. Vale ainda acrescentar que se trata de uma medida que reforça a relação entre plano e projeto.



Quadro 6. Esboço da estrutura do sistema de planejamento francês
Fonte: elaboração própria a partir de BERVAS; LEMÉE, 2004 e HÔTE, 2009.

A ZAC permite que o poder público atue como um incorporador imobiliário. Uma vez definida a área e o projeto de intervenção, todos os terrenos são adquiridos pelo Estado ou por organização à qual o Estado delega essa função. Essa organização – em geral uma sociedade de economia mista – promove os investimentos necessários em infra-estrutura e revende os terrenos à iniciativa privada, incorporando a valorização decorrente dos melhoramentos realizados no preço dos imóveis. Pelo regime jurídico francês, sociedades de economia mista não estão sujeitas à lei de licitações e, no contorno de uma ZAC, assumem o desenvolvimento financeiro da operação, têm poder de expropriação e direito de comprar qualquer imóvel no mercado (NEWMAN; THORNLEY, 1996).

Segundo Demeure, Martin e Ricard (2003 apud MACEDO, 2007), a iniciativa de proposição de uma ZAC sempre deve partir de entes públicos ou entes que tenham status de pessoa pública. Uma ZAC pode ser proposta tanto pela esfera de governo nacional, quanto pela regional, departamental ou local. Órgãos públicos de desenvolvimento urbano ou direcionados à produção de habitação social também têm poder de iniciativa. Incluem-se ainda nessa relação sindicatos mistos, câmaras de

indústria e comércio e portos e aeroportos autônomos com status de pessoa pública. O mais comum, no entanto, é que a proposição de uma ZAC parta do governo local (*commune*), que detém a responsabilidade urbanística sobre o território e a competência sobre os *plans locaux d'urbanisme* (PLU). Sempre que proposta por outra instância, uma ZAC deve ser submetida à aprovação da *commune* para ser viabilizada.

Depois de 2000, a previsão de qualquer nova ZAC deve constar do PLU. Assim, qualquer proposição de ZAC implica revisão do PLU. De acordo com Bervas e Lemée (2004), essa mudança foi motivada pelo entendimento de que era preciso integrar mais as ZACs à cidade preexistente. Rigaudy (2009) complementa e esclarece essa colocação, afirmando que a lei de 2000 reintroduziu o urbanismo operacional francês no projeto global de cidade, retomando as premissas fundamentais do urbanismo. Assim, foi reforçada a coerência entre a estratégia global de cidade e o projeto urbano. Esse autor também destaca os "instrumentos de negociação e monitoramento da qualidade da operação ao longo do seu desenvolvimento" (RIGAUDY, 2009, p. 236) que essa integração proporciona.

Figura 5. ZAC *Paris Rive Gauche*, 1994 e 2007
Fonte: *Techniques & Architeture*, 1994 e *Marie de Paris - photo aérienne* 2007 de Ph. Guignard

O caso da ZAC Paris Rive Gauche é anterior a essas últimas alterações legais, mas já incorpora a lógica de diálogo entre plano e projeto. Em 1983 o *Atelier Parisien d'Urbanisme*[28] (APUR) desenvolveu um projeto para a área leste de Paris,

[28] O *Atelier Parisien d'Urbanisme* é a agência de urbanismo de Paris. Trata-se de uma associação sem fins lucrativos entre os vários níveis de governo (cidade, departamento de Paris, região e Governo Central), a Câmara de Comércio e Indústria de Paris, a empresa parisiense de transportes (*Régie Autonome des Transports Parisiens* - RATP) e da organização de assistência social (*Caisse d'Allocations Familiales de Paris*

correspondente a 45% da área da cidade (4.000 ha) (BURLON, 2009). Apesar de não integrar o sistema formal – e obrigatório – do planejamento francês apresentado no quadro 6 – que poderia ser entendido como um híbrido entre o *schéma de cohérence territoriale* e o *plan local d'urbanisme* –, esse plano é uma peça importante, como esclarece Burlon:

> Portador de ambicioso projeto, o PPEP [Plano Programa Leste de Paris] também constitui documento original, pela sua natureza: não possui valor jurídico ou regulamentar preciso, como seria o caso de um Plano Diretor ou de um Plano Local de Urbanismo; é um documento de objetivos e principalmente de articulação de intervenções múltiplas e diversificadas (BURLON, 2009, p. 43).

Ainda de acordo com o mesmo autor, esse plano se sustenta, principalmente, sobre "grandes operações públicas de urbanismo" (BURLON, 2009, p. 46). Assim, a partir dele, foram desenvolvidos vários projetos conhecidos na região leste da cidade, como *Bercy* e *La Villete,* também viabilizados como ZACs. *Paris Rive Gauche* é o mais recente deles.

Trata-se de uma área de 130 hectares, no *XIIIéme arrondissement*[29], isolada entre o rio e a ferrovia, ocupada principalmente por armazéns e indústrias em declínio. De acordo com Burlon (2009), a experiência bem sucedida da intervenção em Bercy, na outra margem do Sena, foi determinante para a assunção do ambicioso partido do projeto *Paris Rive Gauche*: promover a recuperação da área a partir da cobertura de 10 hectares da linha férrea desde a *Gare d'Austerlitz* e da construção de uma nova avenida com três quilômetros de extensão, a *Avenue de France*. A intenção maior do projeto era integrar esse trecho isolado e subaproveitado ao tecido da cidade.

De acordo com Ascher (1994), os primeiros estudos dessa ZAC foram elaborados em 1988 e, em 1991, seu *Plan d'Amanagément de Zone*[30] (PAZ) foi aprovado pelo conselho

---

- CAF). Tem entre os seus objetivos monitorar a evolução urbana, participar da definição de políticas de expansão e desenvolvimento urbano, elaborar orientações para a política urbana e documentos de urbanismo, além de desenvolver projetos na escala de Paris, sua área urbana e para a região de Ile de France (www.apur.org).

[29] Divisão territorial da cidade, distrito. Paris está organizada em 20 *arrondissements*.

[30] Até 2000, o responsável pela iniciativa de criação de uma ZAC deveria preparar um dossiê de criação. O conteúdo desse dossiê incluía uma apresentação do objeto de intervenção que justificasse sua pertinência e necessidade. Continha ainda uma descrição do contexto da intervenção e indicava o programa provisório das construções em um *Plan d'Amenagement de Zone* (PAZ). As modalidades de provisões de financiamento da operação escalonadas no tempo também eram apresentadas. Finalmente, o dossiê de

de Paris. Então, a idéia inicial do projeto foi ocupar a área principalmente com escritórios, estabelecendo ali um setor de negócios, e a previsão era que a implementação durasse 15 anos[31]. Hoje, o perfil do projeto mudou consideravelmente e a previsão é que os trabalhos sejam finalizados em 2020 (PRG, 2008). Esse alargamento de prazo ocorreu justamente por conta de alterações na concepção do projeto e de reorientações. A transcrição parcial de um artigo publicado originalmente no jornal francês *Le Monde* dá uma idéia das modificações e contratempos enfrentados:

> Nos primórdios da ZAC, em 1991, os estudantes não faziam parte da paisagem planejada. "Paris Rive Gauche havia sido pensada como um bairro de negócios, um contrapeso para La Défense, a leste de Paris", relembra Serge Blisko – do Partido Socialista –, atual Administrador do XIIIème Arrondissement, e Presidente da SEMAPA [sociedade de economia mista responsável pelo empreendimento]. Em 1996, no entanto, decidiu-se nela instalar a Universidade de Paris VII, visando descongestionar o campus de Jussieu. Foi a primeira grande alteração nos planos originais de implantação da ZAC. Mais tarde, em 2001, a Esquerda ganhou as eleições em Paris, inclusive no XIIIème Arrondissement e, só então, "impusemos à ZAC uma reorientação mais ampla: cortamos 200.000 m² de escritórios e os substituímos por mais áreas verdes e mais moradias", continua S. Blisko.
> Entretanto, antes mesmo da alternância de poder na política municipal, os dirigentes da Universidade e a SEMAPA selaram um acordo sobre não criar um 'enclave' universitário no interior da *ZAC*. [...]
> "Foi uma luta, dentro da Universidade, inclusive com a Reitoria, que tinha preferência por um monumento faraônico assinado por uma grande estrela da Arquitetura", afirma o Vice-Presidente da instituição, François Montarras, responsável pelas obras do novo campus. Ao mesmo tempo, a SEMAPA, de sua parte, tinha que convencer os investidores a instalar-se entre salas de aula e laboratórios. "Foi preciso uma grande dose de boa vontade, já que os promotores imobiliários e os comerciantes temiam que o bairro ficasse vazio durante as férias e os finais de semana", relembra S. Blisko. Mesmo assim, e ainda hoje, muitas lojas térreas permanecem fechadas, por falta de interesse dos lojistas, e a SEMAPA ainda tem dificuldades para atrair padeiros, médicos, supermercados e farmácias (ALLIX, 2007, p. 1).

Mesmo que tenha havido modificações importantes, segundo a análise desenvolvida por Duval-Zac (2006), a natureza do projeto não foi alterada. Sua afirmação se baseia na correspondência que se pode estabelecer entre as orientações programáticas definidas em 1989 e o projeto em curso. Essas orientações se concentravam em seis pontos: (1)

---

criação elencava os motivos que tornam esse projeto condizente com as diretrizes de planejamento vigentes (MACEDO, 2007).

[31] Uma ZAC sempre tem um período fixo de vigência, que varia de acordo com o objeto da intervenção.

organização do traçado viário a partir de um eixo estrutural paralelo ao rio Sena; (2) limite de gabarito para os edifícios; (3) proteção e reabilitação dos edifícios históricos; (4) desenvolvimento de uma rede de transporte público eficiente para diminuir o uso do automóvel; (5) setorização da intervenção; e (6) grandes equipamentos públicos e de infraestrutura (DUVAL-ZAC, 2006). A apresentação do projeto evidencia que, de fato, essas orientações foram mantidas.

Os 130 hectares da ZAC Paris Rive Gauche foram divididos em três bairros: *Austerlitz*, *Tolbiac* e *Masséna*. Cada um deles, segundo a descrição oficial do projeto, se estrutura em torno de um "ponto nevrálgico": respectivamente, a estação de trem (*Gare d'Austerlitz*), a biblioteca nacional e a universidade *Paris7–Denis-Diderot* (PRG, 2008). "Para garantir ao conjunto da operação uma diversidade em acordo com a realidade urbana de Paris" (PRG, 2008, p. 1), cada um dos bairros foi ainda subdividido em setores que ficaram, cada um, a cargo de um arquiteto-coordenador (ver figura 5).

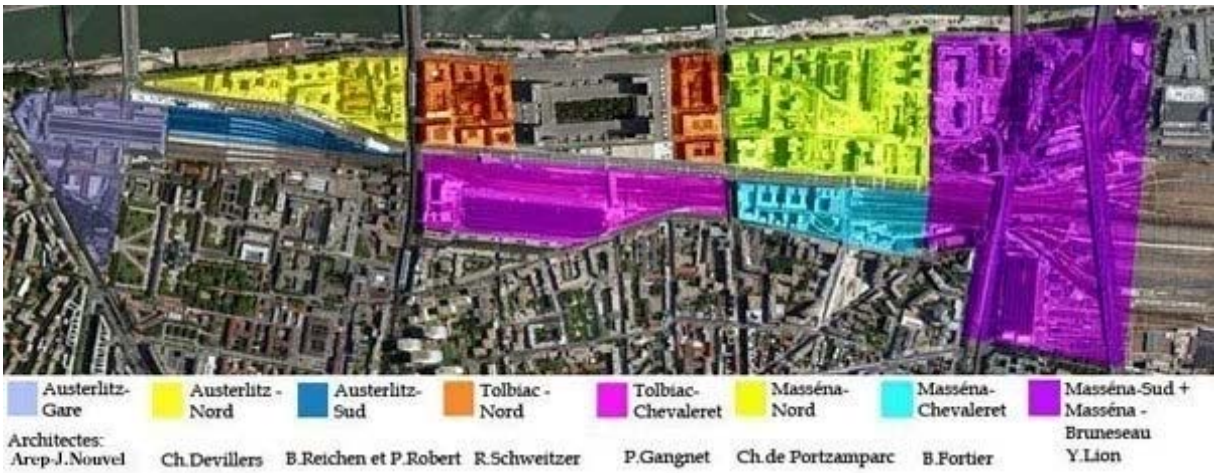


Figura 6. Divisão setorial ZAC *Paris Rive Gauche*
Fonte: parisrivegauche.com

A função dos arquitetos-coordenadores é, conforme reportagem publicada na revista *Techniques & Architecture*, em março de 1994, um misto de concepção e coordenação. "Partindo de uma análise atualizada das demandas e diretivas do PAZ, [o arquiteto-coordenador] define pouco a pouco um plano de massas detalhado, que anuncia um partido volumétrico e arquitetônico para cada quadra" (T&A, 1994, p. 45, tradução nossa).

Dois grandes eixos de circulação também têm projetos específicos. A *Avenue de France*, porque é o eixo estrutural da operação, conectando a *Gare d'Austerlitz* ao *Boulevard*

Masséna. E, na outra margem da linha férrea, a *Rue de Chevaleret*, que, no limite do perímetro da ZAC, estabelece a transição entre o novo e o velho tecido.

Aí já fica clara a presença de metade dos seis pontos de orientação programática (1, 5 e 6). Os outros três pontos também estão explícitos no projeto. Foi mantido um limite de gabarito compatível com o restante da cidade, sem torres altas, conforme a segunda orientação. Os edifícios *Grands Moullins*, *Halle aux Farines* e a própria *Gare d'Austerlitz* foram recuperados, preservando a memória industrial e ferroviária do bairro. E a região já está completamente integrada ao sistema de transporte público da cidade, não apenas com linhas de ônibus, mas também metrô e RER (o trem expresso regional), em acordo com o quarto ponto.

A Biblioteca Nacional não constava dos primeiros estudos da ZAC. Na verdade, de acordo com Newman e Thornley (1996), esse foi um reforço tardio ao projeto, encampado diretamente pelo governo central. No entanto, o equipamento funcionou como uma espécie de catalisador da operação, que lhe conferiu credibilidade e contribui para a atração de novos parceiros. Não por acaso, o primeiro setor a ser concluído foi *Tolbiac Nord*, no entorno próximo à biblioteca. Outros quatro setores estão em fase de implementação e apenas os setores *Auterlitz-Gare*, *Austerlitz-Nord* e *Masséna-Bruneseau* estão ainda em fase de estudos (PRG, 2008).

A cronologia das intervenções em *Paris Rive Gauche* (ver anexo A) dá uma idéia do vulto e da qualidade dessa operação. Ela revela a simultaneidade das iniciativas e a complementaridade dos investimentos. Por exemplo, a partir da construção da biblioteca nacional (1991-1995) foi possível viabilizar comercialmente as primeiras unidades residenciais e também a extensão da rede de metrô. Os primeiros moradores se mudaram para Tolbiac em 1996. O primeiro centro comercial, assim como a primeira escola e a primeira creche foram inaugurados no ano seguinte. As adesões institucionais foram sendo viabilizadas aos poucos. Grandes lojas e grupos comerciais só aderiram definitivamente ao projeto mais de dez anos depois de seu lançamento.

Durante todo esse período, além das realizações mencionadas acima, houve vários concursos de projetos de arquitetura e urbanismo para os setores, para parques e jardins e para determinados edifícios. Também foi necessário revisar as peças técnicas legais, adequando os planos aprovados à realidade do projeto e à legislação pertinente.

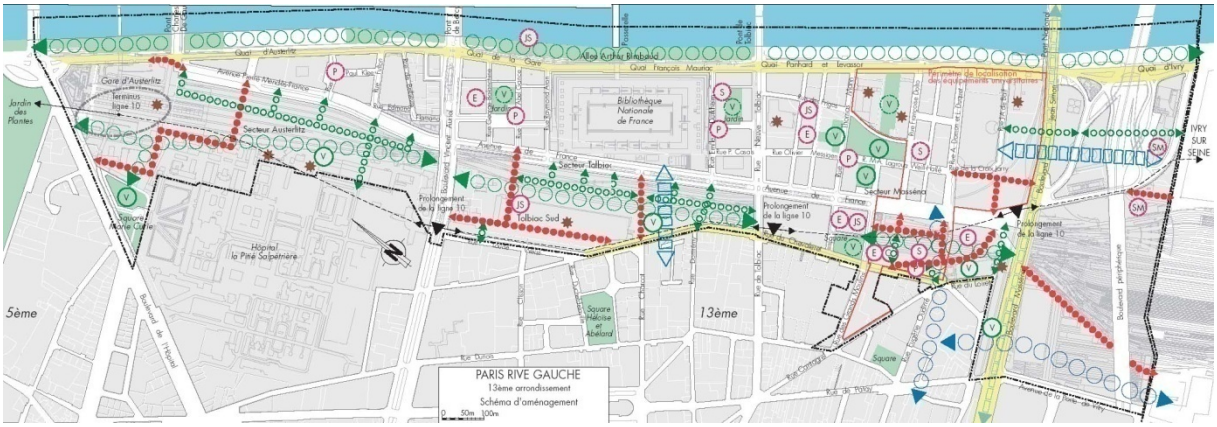


Figura 7. Orientações de urbanização para a ZAC *Paris Rive Gauche* (2003)[32]
Fonte: *Plan Local d'Urbanisme de Paris, Marie de Paris,* www.paris.fr

A partir desta breve exposição é possível depreender que coordenar e gerenciar uma operação como essa não é simples. Em geral, a operacionalização das intervenções dentro de ZACs é delegada a uma sociedade de economia mista criada especialmente para essa finalidade[33]. Essas organizações constituem, portanto, o principal veículo do urbanismo operacional francês. As vantagens das sociedades de economia mista relacionadas por Marcou (1993) – flexibilidade de gestão, facilidade em reunir parceiros necessários para a realização, sem tirar das coletividades locais a responsabilidade das operações – ajudam a explicar o porquê desse protagonismo.

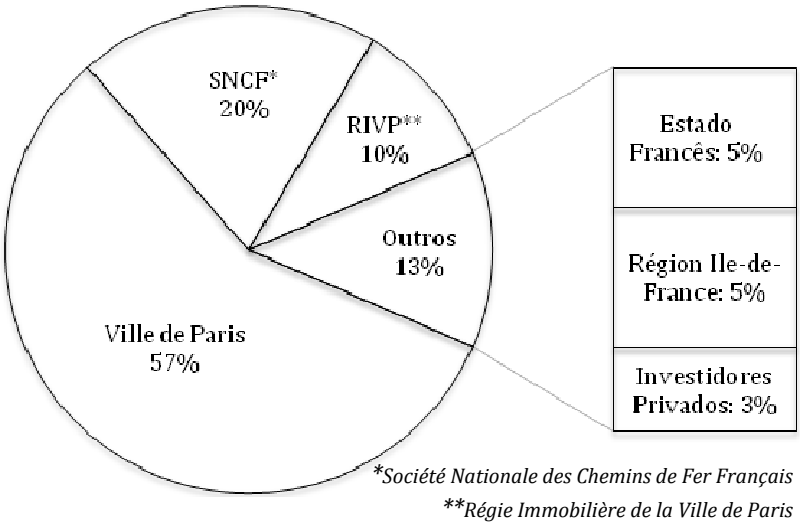
A operacionalização da intervenção na ZAC *Paris Rive Gauche* foi delegada pela cidade de Paris à *Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris* (SEMAPA)[34], criada em 1985. O papel da SEMAPA é, a partir da definição preliminar do *Atelier Parisien d'Urbanisme*, desenvolver, planejar e implementar os projetos urbanos no perímetro da ZAC. Ela assume uma parte das obras – principalmente os espaços públicos e a implantação de infra-estrutura – e coordena a realização do conjunto (PRG, 2008).

---

[32] Os símbolos marcam a localização de equipamentos públicos e orientações de fluxo como "criar ou reforçar continuidade urbana". Para mais informações, ver anexo B.

[33] Formalmente, há dois tipos de ZAC: as ZACs públicas, nas quais a realização é efetuada diretamente pela pessoa pública que tomou a iniciativa (ou por organização a quem ela delega essa função) e as chamadas ZACs privadas, feitas objeto de um contrato entre a coletividade pública que toma a iniciativa da ZAC e o empreendedor privado que se encarrega da realização dessa ZAC. Esse instrumento permite à coletividade negociar com um empreendedor o direito de urbanizar uma zona em troca de que ele assuma os custos da infra-estrutura e dos equipamentos públicos dessa zona (ASCHER, 1994).

[34] Hoje a SEMAPA também é encarregada da condução de outros projetos: *Paris Olympiades, Paris Gare de Rungis, Paris Bédier - Pont d'Ivry* (www.parisrivegache.com).



Quadro 7. Composição acionária da *Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Paris* (SEMAPA)
Fonte: Elaboração própria a partir de www.parisrivegauche.com

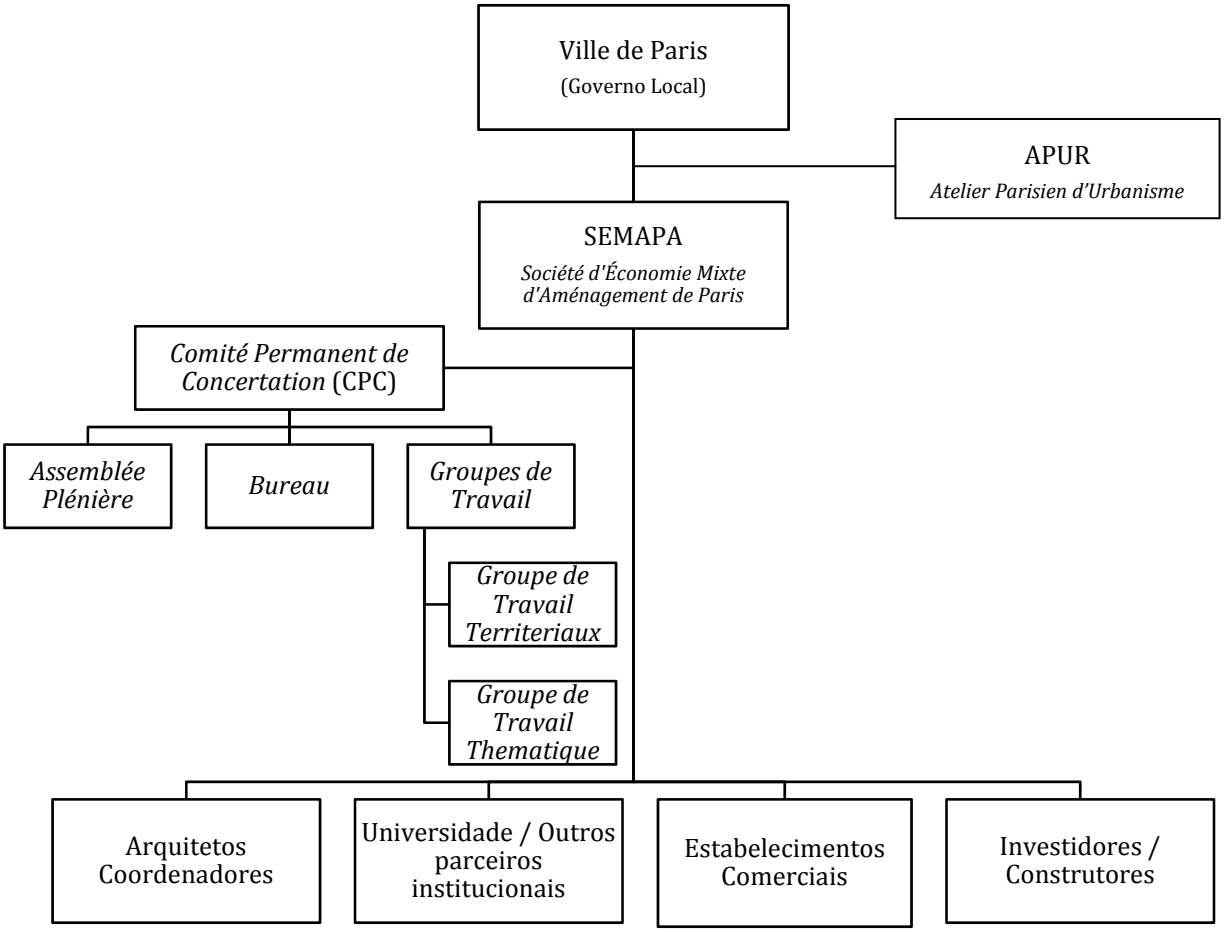
A participação da *Société Nationale des Chemins de Fer Français* (SNCF) na empresa foi fundamental no desenho econômico-financeiro da intervenção. O autofinanciamento é uma premissa da ZAC (ADAM, 2009). Assim, "é preciso gerar uma valorização suficiente, de modo que o custo das obras de urbanização seja repercutido aos seus beneficiários por meio da venda de terrenos e do direito de construir" (ADAM, 2009, p. 175). Porém, principalmente por se tratar de um projeto de longo prazo, não basta que se chegue a uma boa equação ao final do período. É preciso equilibrar o fluxo de caixa também ao longo da operação, de modo a compatibilizar receitas e despesas, reduzindo assim o custo de captação de financiamentos externos.

> Para *Paris Rive Gauche*, a parceria entre Prefeitura e SNCF limitou o volume de recursos financiados graças a um acordo que determina o preço dos terrenos, a previsão da sua data de aquisição e a indexação do seu preço. A limitação do aporte financeiro dos terrenos ferroviários, prevista pelo convênio com a SNFC, é um dispositivo que restringe a necessidade de financiamento ao permitir que a operadora adquira os terrenos na hora de realizar as obras, ao invés de fazê-lo no início da operação (ADAM, 2009, p. 179).

Adam (2009) ainda chama a atenção para outra vantagem financeira que a operacionalização da intervenção pela SEMAPA proporciona: a possibilidade de financiamentos interoperações. Como a SEMAPA coordena mais de uma ZAC ao mesmo tempo (ver nota 26), é possível custear obras de uma operação que esteja na fase, por exemplo, de aquisição de terrenos, com recursos provenientes de outra operação que já está comercializando lotes. Dessa forma, o compartilhamento do caixa de várias ZACs

possibilita "um complemento de financiamento desde que operações superavitárias estejam em andamento ao mesmo tempo e que seu lucro não tenha quer ser repassado de imediato ao governo local" (ADAM, 2009, p. 179).

A condução da intervenção pela SEMAPA é acompanhada pelo *Comité Permanent de Concertation* (CPC), que reúne agentes públicos eleitos, representantes de conselhos de bairro, organizações não governamentais, estudantes, trabalhadores e de instituições públicas e privadas com sede na ZAC (CPC, 2003). Ou seja, a gestão da ZAC é estruturada, a partir da SEMAPA – que tem o poder delegado do governo local e é ela própria "público-privada" (como mostra sua composição acionária, no quadro 6)–, porém em um sistema de cogestão com o CPC, que agrega os diversos *stakeholders* do projeto.



Quadro 8. ZAC *Paris Rive Gauche:* esboço da estrutura de gestão do projeto
Fonte: Elaboração própria a partir de www.parisrivegauche.com

O objetivo do *Comité Permanent de Concertation* é assegurar um espaço para o debate pacífico e sereno para a confrontação de idéias de alto nível visando enriquecer o conteúdo do projeto na medida em que ele é colocado em prática e esclarecer as

escolhas do detalhamento do projeto e da sequência de sua realização (PRG, 2008). Ele tem um orçamento próprio e está organizado em três instâncias: uma assembléia plenária (*Assemblée Plénière*), um comitê executivo (*Bureau*) e grupos de trabalho (*Groupes de Travail*).

A assembléia é aberta a qualquer interessado e se reúne de duas a três vezes por ano. É um espaço de informação e mediação entre os agentes públicos e a população. Essas reuniões são anunciadas com dez dias de antecedência e todos os documentos relevantes para as pautas em questão ficam à disposição do público. Nesse intervalo, entre a convocação e a reunião propriamente dita, são recebidas solicitações de audição e contribuições escritas. Os assuntos são organizados, novas pautas são incorporadas e discutidas nas reuniões que ocorrem imprescindívelmente nas datas marcadas (mesmo sem a presença de todos os integrantes do comitê). Há uma prestação de contas direta a quem inscreveu qualquer solicitação e uma publicização ampla de todos as deliberações da reunião.

O comitê executivo é responsável por organizar as assembléias, propor a criação de grupos de trabalho e mediar a relação dos vários *stakeholders* com a SEMAPA e com o governo local. É o *Bureau* também que divulgas informações e realizações da intervenção e avalia os planos de ação. Seus membros são eleitos na assembléia plenária e têm mandato fixo de dois anos. Suas reuniões acontecem no mínimo quatro vezes por ano, mas sua periodicidade pode variar.

A terceira instância do *Comité Permanent de Concertation*, os grupos de trabalho, é aberta a qualquer participante envolvido no projeto. São divididos em duas categorias: os grupos de trabalhos territoriais e os grupos de trabalho temáticos. Os primeiros alimentam a reflexão e o desenvolvimento dos projetos urbanos (a cargo dos arquitetos-coordenadores) e formulam propostas para complementá-los ou alterá-los. Já os segundos produzem cadernos de recomendações temáticos, aplicáveis a todos os projetos – por exemplo, recomendações ambientais ou recomendações para a integração dos sistemas de transporte (CPC, 2003).

Fica claro, portanto, que essa estrutura de cogestão da ZAC é bastante institucionalizada e detém meios para efetivamente contribuir e intervir no andamento da operação. Em seus quase vinte anos de operação, a ZAC *Paris Rive Gauche* já sofreu diversas

reorientações, todas elas conduzidas dentro do marco participativo das instâncias de gestão aqui descritas. Tais correções de rumo foram decorrentes tanto da evolução das concepções urbanas e dos modos de vida quanto da conjuntura econômica e da disposição dos parceiros públicos e privados.

Assim, a área destinada a escritórios foi revista para baixo, para favorecer o uso misto do bairro e o desenvolvimento de outros usos e programas. A escolha de um local para implantar um polo universitário foi complementada por reequilíbrios programáticos operados a partir de 2001, a fim de melhor responder às demandas dos parisienses: diminuição da área de escritórios em benefício de equipamentos e de habitação, especialmente de caráter social e para o público estudante; aumento e relocalização das áreas verdes; desenvolvimento de sistemas de circulação exclusivos para pedestres; etc.

Trata-se, portanto, de interferências contundentes no projeto original que foram viabilizadas por meio das instâncias previstas pela ZAC. Esse exemplo esclarece que, ainda agindo sob a lógica privada e adotando critérios de mercado na concepção do projeto, o poder público consegue manter a liderança na condução do projeto e submeter os interesses privados aos interesses públicos. Essa precedência não implica falência da intervenção nem é garantida apenas pela ação exclusiva dos órgãos de governo. Nesse caso, as instâncias de participação e controle social também são parceiras na operação e têm papel predominante para o seu sucesso.

Nas ZACs, o poder público assume o papel de incorporador imobiliário. Sua atuação, entretanto, não está condicionada apenas à rentabilidade da intervenção, mas também e principalmente a uma visão global da cidade e das necessidades urbanas. Em mais de 40 anos de vigência, o instrumento foi sendo periodicamente atualizado e aperfeiçoado. Suas características iniciais – de fomento à produção habitacional por meio da flexibilização de normas – foram sendo substituídas por demandas contemporâneas e hoje o que sobressai no instrumento é a forma de gestão compartilhada que ele promove.

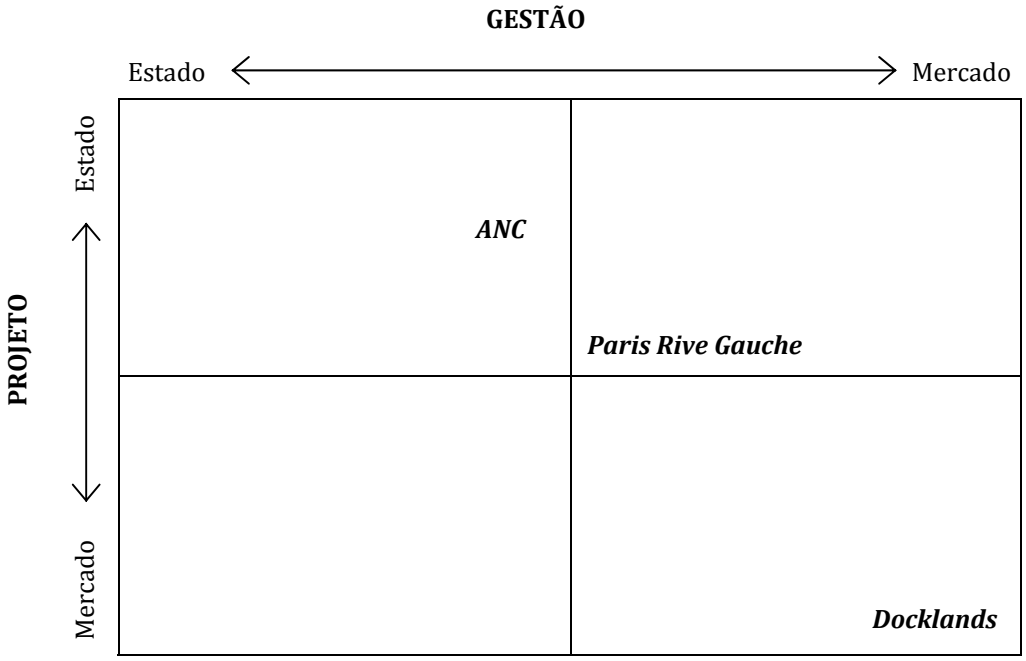
***

O exame dos projetos internacionais ilumina a discussão sobre projeto e gestão colocada por esta tese. Claro que não se almeja transpor essas experiências para a realidade

brasileira. Trata-se, apenas, de uma leitura que torna mais nítida a lente através da qual o objeto de estudo é analisado. Por exemplo, se ZAC e OU foram um dia tomadas como sinônimas, fica evidente que estabelecer uma correspondência desse tipo é, no mínimo, irresponsável.

Este capítulo esclarece que estabelecer parcerias público-privadas não significa entregar funções do Estado para o mercado. Muito pelo contrário, planejamento e controle tendem a ganhar destaque nesse tipo de arranjo e os projetos urbanos são um bom exemplo disso. Para além da discussão teórica que vem evoluindo no sentido da valorização do diálogo entre plano e projeto, as experiências aqui estudadas revelam que seu êxito não está condicionado à adesão imediata dos parceiros privados. A liderança e a persistência do poder público constituem o fator de sucesso dessas intervenções.

Embora não correspondam a uma amostra tão relevante em termos numéricos, uma análise comparativa permite concluir que em *Docklands*, onde projeto e gestão ficaram quase completamente a cargo de atores privados, o resultado foi pior – tanto em termos físico-urbanísticos, quanto econômico-financeiros – que nos dois outros casos. A matriz abaixo, assumindo a divisão instrumental entre projeto e gestão apresentada na introdução desta tese, ilustra essa comparação.



Quadro 9. Matriz Projeto – Gestão: presença do Estado
Fonte: Elaboração própria

A noção de parceria que prevalece, portanto, não é a de submeter o Estado à lógica do mercado. O “pulo do gato” dos projetos é, sob liderança pública, promover intervenções em trechos urbanos que tenham impacto no todo, revertendo a valorização da área diretamente afetada para o financiamento da operação. O Estado se antecipa e conta com a participação privada para viabilizar sua ação. Para tanto, é necessária uma compreensão geral do sistema urbano e capacidade de identificar pontos-chave, onde há viabilidade para a operação. Nesse sentido, projeto e gestão se complementam.

2 Instrumentos urbanísticos para a intervenção na metrópole contemporânea

Este capítulo recupera a história da formulação do instrumento operação urbana consorciada (OUC). O intuito dessa recuperação é localizar a essência do instrumento, ou seja, suas propriedades centrais que lhe conferem identidade. Nesse sentido, a abordagem conceitual da OUC é privilegiada e, na medida do possível, dissociada de uma abordagem empírica. A experiência da aplicação do instrumento é considerada apenas na medida em que constitui fator determinante para uma alteração no conceito do instrumento.

A análise apresentada toma como parâmetros dois momentos: o final da década de 1970, quando se registram as primeiras discussões sobre a operação urbana (OU) no Brasil, e o ano 2001, quando o instrumento é institucionalizado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade (lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Esses dois momentos constituem os marcos da introdução e da consolidação dos conceitos do instrumento. Nesse período de pouco mais de duas décadas, a concepção da operação urbana sofreu muitas modificações, sendo a mais determinante delas, a incorporação da noção de solo criado, a partir da experiência da Operação Interligada, em São Paulo.

A exposição desenvolvida neste capítulo esclarece que, ao incorporar o solo criado, a noção de parceria entre o poder público e a iniciativa privada – que foi e permanece base da concepção de operação urbana – ficou constrita à comercialização de potencial construtivo, ou seja, limitou-se a uma negociação de compra e venda e outras dimensões possíveis – e desejáveis – da parceria não foram desenvolvidas. Assim, o apelo arrecadatório, ou econômico-financeiro, do instrumento foi suficiente para sustentá-lo.

A operação urbana, tal como assimilada atualmente pelas administrações municipais em geral e, particularmente, pela prefeitura de São Paulo, encontra-se em um impasse. As inovações colocadas pelo Estatuto da Cidade – que adjetivou a operação urbana de consorciada e incorporou ao instrumento a gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil, a obrigatoriedade de um plano de intervenções e a possibilidade de comercialização de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs) – não

foram assimiladas de forma equivalente e o instrumento não tem servido à promoção de projetos urbanos.

Entretanto, argumenta-se que o Estatuto da Cidade constitui uma oportunidade para trabalhar a OUC sob uma nova perspectiva, na medida em que traz inovações substantivas para o instrumento. Essa oportunidade é ainda valorizada pela introdução de outro instrumento urbanístico – a outorga onerosa do direito de construir (OODC), herdeira direta da noção de solo criado. Implementada também a partir do Estatuto da Cidade, a OODC pode representar uma forma de redundância, ou até de concorrência para a operação urbana restrita à comercialização de potencial construtivo.

Na medida em que retoma os fundamentos do instrumento operação urbana consorciada, este capítulo constitui uma contribuição para sua revisão conceitual. Argumenta-se que essa revisão conceitual se faz necessária dentro de uma perspectiva de 'reinvenção' do instrumento que privilegie o equilíbrio de suas múltiplas dimensões, quais sejam, sua dimensão de projeto e sua dimensão de gestão.

2.1 Na origem, dois instrumentos distintos: solo criado e operação urbana

Em meados da década de 1970, a discussão sobre instrumentos urbanísticos inovadores ganhou fôlego. No Brasil, foi nesse momento que a população urbana ultrapassou a população rural e os problemas nas cidades eclodiram de maneira definitiva. Nesse contexto, em 1976, aconteceu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT I, em Vancouver, no Canadá. Desse evento resultou a "Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos", documento que resume as principais questões tratadas no encontro. A declaração também apresenta um plano de ação aprovado na HABITAT I, com 64 recomendações de ações nacionais para promover políticas adequadas nos âmbitos locais e regionais, urbanos e rurais.

Embora não tenham sido muitos os brasileiros que participaram da conferência, suas ideias foram amplamente difundidas[35] e é possível identificar uma correspondência

---

[35] A delegação oficial brasileira foi integrada apenas por diplomatas e não contou com nenhum técnico. Alguns, entretanto, participaram do evento por conta própria. Entre eles, os arquitetos Clementina de

entre os assuntos lá tratados e as propostas de políticas e instrumentos urbanísticos que estavam sendo estudados no Brasil. Não interessa aqui uma investigação que recupere precisamente a genealogia dessas ideias. Cabe, porém, uma observação sobre a sincronia entre as propostas que, então, eclodiam ao redor do mundo. Por exemplo, as ZACs e o *plafond légal de densité*[36] franceses – instrumentos em que a correspondência com as propostas brasileiras é direta – são dessa época. Também em meados da década de 1970, já se registravam os primeiros textos sobre solo criado e operação urbana no Brasil.

Nesse primeiro momento, contudo, a coincidência entre operação urbana e solo criado se restringe ao aspecto temporal, pois, até meados da década seguinte – seja em documentos técnicos ou em textos teóricos – as possibilidades e características desses dois instrumentos sempre são tratadas separadamente. Nesses registros, é possível estabelecer a mesma separação verificada nos textos da conferência Habitat I: enquanto a operação urbana aparece como uma forma de gestão da terra, o solo criado está focado na recuperação da valorização decorrente do processo de urbanização.

As "Recomendações para a Ação Nacional", constantes do documento síntese da Habitat I, foram divididas em seis grupos: A. Políticas e estratégias de assentamentos humanos; B. Planejamento de assentamentos; C. Edificações, infraestrutura e serviços; D. A terra; E. Participação popular; F. Instituições e gestão dos assentamentos humanos (HABITAT I, 1976). As formulações base para os instrumentos abordados neste capítulo constam do grupo "D", que trata da terra, ou da política fundiária. O documento contém, para esse grupo específico, uma introdução, que justifica a necessidade da ação pública sobre a terra, e uma série de recomendações específicas.

Ambrosis, então superintendente de estudos e pesquisas do CEPAM, Candido Malta Campos Filho, titular da Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura de São Paulo, William Munford, da EMURB, e Fabio Goldman, vice-presidente do IAB-SP, os engenheiros Hani Ricardo Barbara, vice-presidente da Associação dos Empresários do Sistema Federal de Habitação e João Evangelista Rodrigues Leão, coordenador de planejamento e avaliação da SEMPLA e o procurador Eurico Azevedo, então presidente da EMPLASA. Logo depois da conferência, ainda em 1976, a revista CJ Arquitetura publicou um número inteiramente dedicado à HABITAT I, com a íntegra dos documentos resultantes e também com depoimentos desses brasileiros presentes (CJ Arquitetura, ano III, n. 13, 1976).

[36] O *plafond légal de densité* (PLD), criado em 1975 e regulamentado nos anos seguintes, estabeleceu um índice único e unitário de aproveitamento para todo o território francês – exceção feita à região de Paris, onde esse índice era igual a 1,5 (Souza e Marasquin, 2001). Para edificar além desse índice, é necessário comprar os direitos de construir, uma concepção análoga ao solo criado.

As justificativas apresentadas na introdução se apóiam no argumento da justiça social. Se interesses coletivos e individuais são antagônicos, os primeiros devem prevalecer em relação aos últimos. Assim, na medida em que a propriedade privada represente um obstáculo ao planejamento, ela deve ser controlada. Esse controle tem como base o uso do solo, mas também é recomendado o desenvolvimento "corajoso" de "políticas originais". O excerto abaixo exemplifica e esclarece esse enfoque.

> A terra, por seu caráter único e pela importância crucial que tem para os assentamentos humanos, não pode ser tratada como um bem ordinário, controlado por indivíduos, sujeito às pressões e ineficiência do mercado. A propriedade privada da terra é também um instrumento principal de acumulação e concentração de riqueza e por conseguinte contribui para a injustiça social; se não for controlada, pode converter-se num grave obstáculo ao planejamento e aplicação de projetos de desenvolvimento. [...] **os governos devem ter a coragem pública de elaborar e aplicar políticas originais e adequadas em relação às terras urbanas e rurais**; essa deve ser a pedra angular de seus esforços para melhorar a qualidade da vida nos assentamentos humanos (HABITAT I, 1976, p. 39, grifo nosso).

A linha de argumentação da introdução se mantém nas recomendações específicas, que estão organizadas nos seguintes tópicos: (1) gestão dos recursos da terra; (2) controle das mudanças no uso do solo; (3) recuperação da "mais valia"; (4) propriedade pública; (5) modalidades de propriedade; (6) aumento da terra utilizável; e (7) necessidade de informação (HABITAT I, 1976). Aí, destacam-se as recomendações sobre gestão dos recursos da terra (1) e recuperação da "mais valia" (3). Nelas, é possível identificar bases diferentes para o que viriam a ser no Brasil, respectivamente, a operação urbana e o solo criado.

O primeiro tópico remete à operação urbana ao sustentar que gestão dos recursos da terra é o principal meio "de melhorar a capacidade dos assentamentos humanos para assimilar as mudanças e movimentos da população, de modificar sua estrutura interna e de conseguir uma distribuição mais justa dos benefícios do desenvolvimento" (HABITAT I, 1976, p. 39). Ou seja, a gestão dos recursos da terra pode ser entendida como o elemento-chave para a promoção de transformações urbanísticas estruturais, objetivo que será atribuído ao instrumento urbanístico brasileiro. Mais além, a "distribuição justa

dos benefícios do desenvolvimento" é um argumento para o estabelecimento de parcerias nos moldes da operação urbana[37].

A recomendação sobre gestão dos recursos da terra se aproxima ainda mais do conceito de operação urbana ao listar seus objetivos: ampliação e melhoramento dos assentamentos existentes; programas de renovação urbana; provisão de edificações, infraestrutura e serviços públicos; conservação e melhoramento de sítios e monumentos históricos; e proteção do meio natural (HABITAT I, 1976). Como se verá a seguir, esses também serão os objetivos das primeiras propostas de operação urbana.

Em trecho do texto "Estrutura Urbana", da coletânea "Desafios Metropolitanos", de 1976, Luiz Carlos Costa introduz a operação urbana como um instrumento inovador e obrigatório no âmbito da política de estruturação metropolitana. Nesse texto, a parceria com o setor imobiliário é mais valorizada que a gestão dos recursos da terra propriamente dita:

> As Operações Urbanas foram concebidas como sendo, em essência, empreendimentos de natureza imobiliária através dos quais **o Poder Público assume a iniciativa do processo de produção do espaço urbano e participa da valorização imobiliária que ajuda a provocar**, visando a objetivos sociais e ao aumento de oportunidades para atuação da iniciativa privada (COSTA, 1976, p. 73, grifo nosso).

Porém, embora a alusão à gestão fundiária não esteja explícita, é possível identificá-la no trecho grifado. A relação dos resultados obtidos por meio desse instrumento corrobora essa correspondência. Dos objetivos relacionados no documento da Habitat I, Costa só não menciona especificamente aquele relativo a sítios e monumentos históricos. Nos outros itens, é possível estabelecer uma relação direta, como mostra o quadro abaixo. Ressalva-se que o intuito desse quadro não é comparar as duas propostas, mas dar destaque à identificação que há entre elas para, adiante, distingui-las das proposições de recuperação de mais valia e solo criado (que também se identificam entre si).

---

[37] Ver Montandon, 2009.

Gestão dos Recursos da Terra (Habitat I)	**Operação Urbana**
Ampliação e melhoramento dos assentamentos existentes Programas de renovação urbana	Obtenção de áreas para usos públicos Redução dos vazios urbanos Liberação de novas áreas para a iniciativa privada
Provisão de edificações, infraestrutura e serviços públicos	Produção de unidades habitacionais populares Implantação dos equipamentos urbanos de infra e superestrutura
Conservação e melhoramento de sítios e monumentos históricos	
Proteção do meio natural	Aproveitamento das áreas mais adequadas às potencialidades de sua posição e sítio Melhoria de condições ambientais

Quadro 10. Objetivos da gestão dos recursos da terra e da operação urbana
Fonte: Elaboração própria a partir de Habitat I, 1976 e Costa, 1976.

No tópico sobre recuperação da "mais valia" a recomendação da Habitat I se atém aos benefícios decorrentes do processo de urbanização e às formas pelas quais o poder público pode se apropriar dessa valorização – sempre mantendo o argumento de base da justiça social e do combate à concentração de renda. O texto é preciso: "a 'mais valia' que resulte da alta do valor da terra em consequência de mudança em seu uso, de investimentos ou decisões públicas ou do crescimento geral da comunidade deve ser susceptível de recuperação adequada pelos órgãos públicos" (HABITAT I, 1976, p. 40). Para que se recupere adequadamente essa valorização, os instrumentos propostos são:

> I – O recolhimento de **impostos adequados**, por exemplo, impostos sobre os lucros de capital, impostos imobiliários e ônus sobre as terras não utilizadas ou insuficientemente utilizadas;
> II – A **avaliação periódica e frequente do valor da terra** nas cidades e nos arredores e a determinação do aumento desse valor em relação ao nível geral de preços;
> III – **A imposição de ônus ou quotas para a concessão de permissões de urbanização**, com indicação do prazo em que deve iniciar-se a construção;
> IV – A adoção de **políticas de preços e de compensação** em relação com o valor do terreno num momento determinado e no de seu valor comercial na data de sua aquisição por autoridades públicas;
> V – O arrendamento de terrenos de domínio público a fim de que o incremento futuro que não se devam a esforços do novo usuário beneficie a comunidade;
> VI – A avaliação das terras adequadas ao uso agrícola que estão próximas às cidades principalmente segundo seu valor agrícola (HABITAT I, 1976, p. 40, grifo nosso).

A proposta do solo criado não nasce exatamente como um instrumento. É antes um conceito, desenvolvido entre 1975 e 1976, por um grupo de pesquisadores da Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo. Conforme a definição do primeiro documento publicado por esse grupo: "a criação de solo é a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo" (MOREIRA; DE AMBROSIS; NOGUEIRA FILHO; AZEVEDO NETTO, 1975, p. 7). Ou seja, o solo criado foi concebido sob a ideia de controlar o crescimento urbano pelo controle da densidade, partindo da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Naquele momento, admitia-se uma relação diretamente proporcional entre densidade construída e densidade populacional. O aumento da primeira elevaria a demanda por áreas verdes, equipamentos públicos e infraestrutura. A figura abaixo ilustra bem essa ideia.

Figura 8. Ilustração do conceito de solo criado
Fonte: CJ Arquitetura nº 16, 1977 apud Montandon, 2009.

Desse conceito decorrem três instrumentos que compreendem os quatro primeiros itens grifados na citação da página anterior: o coeficiente de aproveitamento[38] (CA) único, a

[38] O coeficiente de aproveitamento estabelece a relação entre a área do terreno e a área edificável.

transferência do direito de construir (TDC) e a proporcionalidade entre solos públicos e solos privados (MOREIRA *et al*, 1975). Todos eles têm o intuito de igualar a parcela do valor da terra decorrente dos diferentes critérios impostos pela lei de zoneamento. O argumento é claro: "a fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento em diferentes zonas leva a uma valorização diferenciada dos terrenos" (MOREIRA *et al*, 1975, p. 5). Tal distorção deve então ser corrigida. Aparecem aí as ideias de compensação e reequilíbrio, análogas à ideia de recuperação da valorização atribuída a decisões públicas elencada pelo documento da HABITAT I.

Na "Carta do Embu", documento resultante de um seminário sobre solo criado que ocorreu em dezembro de 1976, a justificativa apresentada também acompanha a linha da recomendação de Vancouver sobre a recuperação da "mais valia". Esse documento é sempre lembrado como a grande referência sobre solo criado[39]. Nele estão sintetizadas as ideias desenvolvidas inicialmente pelo grupo do CEPAM, em um texto conciso (transcrito integralmente a seguir), que apresenta também a fundamentação jurídica para os instrumentos[40][41]:

> Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;
> Considerando que a competição por estes locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;
> Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do sub-solo;
> Considerando que essa intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes, etc.;
> Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer,

---

[39] Ver, por exemplo, Brasil, 2001.

[40] Entre os 16 signatários da Carta do Embu estão os juristas: Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Eros Roberto Grau, Fábio Fanucchi, José Afonso da Silva, Mario Pazzaglini Filho e Miguel Seabra Fagundes. Além deles, assinam também a carta: Dalmo do Valle Nogueira Filho (FUNDAP), Maria de Lourdes Cesarino Costa (PMSP), Jorge Hori (EMPLASA), Luiz Carlos Costa (EMPLASA) e os técnicos do CEPAM: Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Clementina de Ambrosis, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, e Norberto Amorim (CEPAM, 1976).

[41] Em entrevista, Clementina de Ambrosis e Domingos Theodoro de Azevedo Netto confirmaram que o intuito da conferência realizada em Embu foi justamente conseguir a adesão de juristas renomados para sustentar legalmente as propostas desenvolvidas.

> permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural;
> Considerando que a legislação do uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;
> Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em conseqüência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;
> Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;
> Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação de solo adicional, e
> Conclui-se que:
> 1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.
> 1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.
> 1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, que a de sub-solo.
> 2. É constitucional exigir, na forma de lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.
> 2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.
> 2.2 No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação (CEPAM, 1977, pp. 169-170).

É interessante notar que os primeiros textos sobre solo criado (MOREIRA *et al*, 1975; HORI, 1976; CEPAM, 1977; AMBROSIS; GRECCO FILHO 1978) usam recorrentemente o argumento da limitação da lei de zoneamento para justificar a introdução desse novo instrumento na legislação urbanística. Essa limitação também será usada para justificar a necessidade de flexibilização introduzida pela operação interligada e, posteriormente, assumida pela operação urbana. Entretanto, apesar de já ser possível verificar indícios para uma futura fusão, nesse momento inicial havia uma separação clara entre as proposições de operação urbana e solo criado. O texto síntese da conferência Habitat I é útil para identificar essa separação, pois, ao sistematizar as ideias e propostas

relacionadas à política fundiária que vigoravam naquele momento, distingue explicitamente as duas proposições.

No início dos anos 1980, essa mesma distinção persiste em um documento oficial da prefeitura de São Paulo. Trata-se de um texto intitulado "Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida", quarto volume da série "Políticas Globais"[42], desenvolvida pela Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP). Nas "diretrizes específicas quanto à produção e estruturação do espaço urbano", a ideia de operação urbana está presente em um subitem referente a "diretrizes destinadas a dinamizar a atividade imobiliária através de projetos de urbanização integrados com finalidade social". Já o solo criado inspira as "diretrizes destinadas a ajustar a atividade imobiliária à infraestrutura e serviços públicos já disponíveis ou em implantação" (SÃO PAULO, 1980).

Aí a noção de operação urbana se aproxima do que Costa ditou em seu texto de 1976. A correspondência com o instrumento francês também se mantém. O caráter estratégico dos projetos é salientado e a noção de parceria aparece de forma mais explícita. Também nesse texto já é anunciada a necessidade de uma estrutura específica de gestão:

> Trata-se de projetos através dos quais vários **objetivos estratégicos** podem ser atingidos, como produção subsidiada pelo próprio projeto de lotes e habitações populares assentados em posições menos periféricas, ocupação de vazios urbanos de grande potencial, produção e aproveitamento pleno e imediato da infraestrutura e equipamentos coletivos locais, preservação de áreas para urbanização programada, absorção de valorização imobiliária, destinação de terras obtidas conforme indicado nas diretrizes precedentes [destinadas a obter da atividade imobiliária os terrenos destinados a construir um estoque de terras para fins públicos e sociais].
> Como diretriz geral, os projetos de urbanização integrada serão fruto de **negociação entre o Poder Público e agentes do setor imobiliário**.
> O primeiro entrará com terras que possua ou desapropria e com uma parcela da infraestrutura urbana, cabendo-lhe ainda fixar as características físicas e econômicas dos lotes urbanizados e casas populares a serem produzidas.
> O setor privado entrará com funções variáveis em cada caso, indo desde o simples papel de construtor de habitações populares e equipamentos públicos, remunerado apenas por sua atividade como indústria de

[42] Essa série teve início na administração Olavo Setubal (1975-79), sob coordenação e responsabilidade do arquiteto Candido Malta Campos Filho, e continuou na administração Reynaldo de Barros (1979-82).

> construção, até ao de empreendedor imobiliário, a quem se permita toda a liberdade de exploração comercial de áreas não reservadas aos fins sociais, desde que se remunerem as terras utilizadas em níveis que permita ao Poder Público equilibrar lucros e subsídios internos do projeto.
> Não cabendo indicar aqui as fórmulas institucionais passíveis de utilização, é todavia importante lembrar que a implementação desta diretriz exige uma clara **sistemática de acompanhamento pela comunidade** desde o escopo original que estabelece os objetivos sociais a atingir até os termos da negociação; e implica uma sistemática de financiamento à qual o BNH não poderia estar alheio, como principal agente financiador de habitação e infraestrutura urbana (SÃO PAULO, 1980, pp.43-44, grifos nossos).

Essa noção de base permanece praticamente inalterada nos estudos que a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) desenvolveu entre 1983 e 1985. Montandon (2009), ao analisar um documento interno da SEMPLA que compila esses estudos, destaca que as ideias ali contidas "revelam uma iniciativa e um modelo de planejamento urbano muito diferente daquelas ideias relativas ao solo criado" (MONTANDON, 2009, p. 15). Sobre as noções gerais ali presentes, o autor sumariza:

> Nota-se o alinhamento do instrumento das operações urbanas a uma estratégia de atuação urbanística voltada à obtenção de resultados relevantes em áreas de transformação prioritária estabelecidas no Plano Diretor e a partir da gestão integrada das intervenções no território. Pode-se inferir que os elementos que compunham esta estratégia eram: projeto urbano, gestão integrada, participação privada, compartilhamento de custos e benefícios, transferência de recursos entre operações urbanas e programa de operações urbanas (MONTANDON, 2009, p. 16).

Adiante, em um trecho do referido documento transcrito pelo mesmo autor, a correspondência com as ideias lançadas por Costa em 1976 é quase literal. Costa (1976) especifica duas categorias de operações urbanas: as "integradas" e as "controladas". A mesma especificação aparece no texto da SEMPLA de 1985, porém, as "integradas" – que Costa define como operações imobiliárias – são nomeadas "imobiliárias" (SEMPLA, 1985 apud MONTANDON, 2009, p. 18). A descrição das operações urbanas integradas ou imobiliárias as aproxima do instrumento francês ZAC (abordado no capítulo anterior). Já as "operações de urbanização controlada" caracterizam intervenções mais sutis, baseadas não em uma ação direta sobre um perímetro determinado, mas em instrumentos normativos e de incentivo à ação imobiliária. O quadro abaixo esclarece essas conceituações e ilustra a comparação.

COSTA 1976	SEMPLA 1985
OUI – Operação Urbana Integrada É uma **operação imobiliária** a ser desenvolvida em área definida, na qual um **agente promotor adquire as terras** necessárias, elabora um **plano de aproveitamento**, define as possibilidades legais e executa as obras básicas de habilitação do terreno, prevendo sua entrega a agentes imobiliários públicos e privados que deverão atingir resultados sociais determinados.	OUI – Operação Urbana Imobiliária Desenvolvida em terrenos específicos cujo aproveitamento é obtido pelo Poder Público, através de **órgão promotor adequado**. Para tanto, este **obtém a propriedade**, possui o direito de uso dos terrenos, institui um **projeto global da urbanização** (...), **promove e controla** a implementação do projeto e a distribuição de seus resultados, o que implica **associações diversas** com diferentes agentes proprietários e imobiliários, outros agentes públicos e organizações da comunidade.
OUC – Operação de Urbanização Controlada É uma operação em **área parcialmente ocupada** e equipada, na qual se coordena um conjunto de **instrumentos normativos e incentivadores** e um conjunto de programas setoriais e de urbanização integrada, com o objetivo de completar a infraestrutura, preencher os vazios urbanos e evitar a expulsão da população de baixa renda.	OUC – Operação de Urbanização Controlada Desenvolvida em zonas nas quais o Poder Público assume o **papel orientador, promotor e controlador** da produção e da valorização imobiliária, dos equipamentos e espaços públicos e dos padrões urbanos, utilizando para tanto instrumentos diversos. Desses destacam-se o **incentivo** e as **normas** para a ação imobiliária privada, os projetos e programas de obras e serviços públicos e a implementação em locais selecionados de Operações Urbanas Imobiliárias.

Quadro 11. Noção de operação urbana 1976 e 1985
Fonte: Elaboração própria a partir de Costa, 1976 e SEMPLA, 1985 apud Montandon, 2009.

Tais coincidências não são acidentais. Ao longo do período analisado observa-se uma continuidade na equipe técnica da COGEP[43] e da SEMPLA, a despeito das mudanças de prefeitos[44] e secretários. Assim, por exemplo, o arquiteto Luiz Carlos Costa se destaca como um técnico presente e atuante durante todos esses anos. Desde 1977, coordenou projetos diversos relativos ao planejamento global da cidade e, entre 1981 e 1983, coordenou a equipe básica do plano diretor (PD), que elaborou a primeira fase dos estudos. Nos dois anos seguintes, foi o representante da SEMPLA no "Conselho Técnico Intersecretarial do Plano Diretor" (SÃO PAULO, 1985). Obviamente, não se trata de um exemplo aleatório, muito pelo contrário, ele identifica e esclarece a origem da proposta de operação urbana no projeto do "Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000".

---

[43] A Coordenadoria Geral de Planejamento antecedeu a SEMPLA. O órgão de planejamento municipal ganhou status de secretaria durante o governo do prefeito Antônio Salim Curiati (1982-83).

[44] Entre 1976 e 1986, São Paulo teve cinco prefeitos, nenhum eleito diretamente. Durante o regime ditatorial, os prefeitos eram nomeados pelo governo estadual que, por sua vez, tinha seus dirigentes eleitos indiretamente pela Assembléia Legislativa. Apenas durante a transição, no pleito de 1982, André Franco Montoro foi eleito em sufrágio universal (e nomeou prefeito Mário Covas que governou a cidade entre 1983 e 1986).

As palavras do então secretário municipal de planejamento, Jorge Wilheim, no seminário "As metrópoles latino-americanas frente à crise: experiências e políticas", ocorrido em São Paulo, em 1984, introduz o que seria assumido pelas operações urbanas na proposta do PD de 1985:

> A **lei de uso do solo** será utilizada como **instrumento ativo** através de um sistema de bonificações ainda não detalhado para **mobilizar empresários construtores a investirem em novos pólos** capazes de oferecerem em curto prazo empregos na construção e no setor de serviços; estes novos pólos resultam da necessidade gerada pelos bairros-dormitório e serão tornados possíveis pela maior acessibilidade gerada pelo transporte. Este mesmo **sistema de bonificações poderá vir a ser usado para reconquistar espaço de uso coletivo no velho centro**, ao nível das ruas e calçadas, ou para estabelecimentos privados, sob o leito das ruas, no centro ampliado (WILHEIM, 1985, p. 90, grifo nosso).

É apenas nesse documento que a operação urbana aparece de forma institucionalizada. O Plano Diretor de 1985 não chegou a ser aprovado, mas foi publicado pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) em dois volumes que contêm, além do projeto de lei, um diagnóstico da cidade de São Paulo e as propostas para o período 1985-2000. Na seção das propostas constam as operações urbanas[45] (SÃO PAULO, 1985). Aí, embora não se explicitem dois tipos ou duas categorias de OU, permanece a noção colocada na segunda coluna do quadro 11. A operação urbana é, então, apresentada como:

> [...] uma **forma inovadora de ação direta do** poder público na urbanização de **áreas determinadas** nas quais se pretenda obter **alterações importantes** no padrão de uso e ocupação do solo, não só para a concretização de **transformações urbanísticas** objetivadas pelo Plano Diretor em pontos chaves da Cidade ou no seu entorno, mas também para viabilizar o assentamento programado de **habitações populares** em áreas que não comportariam este uso nas condições correntes do mercado imobiliário (SÃO PAULO, 1985, p. 196, grifo nosso).

A proposta, ainda que não detalhe sua operacionalização, descreve as características gerais do instrumento. Segundo o texto, a operação urbana viabilizaria a obtenção de terras e recursos para a intervenção urbana. Isso se daria por meio do estabelecimento de parcerias, especificadas coerentemente com o que foi descrito no capítulo anterior.

---

[45] Para íntegra do texto sobre OU na proposta "Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000", ver anexo C.

Ou seja, os diversos *stakeholders* seriam considerados para repartir custos, riscos e benefícios, inclusive na co-gestão de ações executivas e normativas. O projeto urbano é destacado com a peça-chave dessa parceira, na medida em que detalharia os resultados esperados, os meios empregados e a distribuição de custos, riscos e benefícios da intervenção (SÃO PAULO, 1985).

É interessante ainda ressaltar que, então, se pensava em um sistema de operações urbanas, no qual, além da possibilidade de se conciliar diferentes nuances de intervenção – em uma possível referência à operação urbana imobiliária e à operação de urbanização controlada –, seria possível o financiamento cruzado de operações urbanas deficitárias e superavitárias. A preocupação com a provisão habitacional também é evidente e a figura a seguir ilustra tais características.

Figura 9. Operações urbanas no plano diretor do município de São Paulo 1985/2000
Fonte: São Paulo, 1985, p. P11.

O texto e o mapa constantes da proposta de 1985 são ainda complementados por um quadro. Nele estão relacionadas 35 operações urbanas, com uma descrição sumária de sua natureza e as respectivas ações para implementá-las[46]. As 35 OU são perímetros descontínuos distribuídos por 13 regiões. Por exemplo, na primeira região, São Miguel, são previstas três OUs: São Miguel, Itaim Paulista e Itaquera. Na segunda, São Mateus, outras três: Rio das Pedras, Anhaia Mello e Parque do Carmo. E assim por diante. Cada uma delas tem um foco diferente, que pode ser a ampliação do Parque do Carmo ou a urbanização em torno do terminal Itaquera. As ações relacionadas mencionam os estudos de conjunto da área, equipamentos integrados e/ou setoriais, empreendimentos e alterações no zoneamento necessários para cada OU (SÃO PAULO, 1985).

Algumas das ações para a implementação das operações urbanas previstas compreendiam projetos "CURA". O Programa Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada (CURA) foi criado em 1973 pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Embora alguns trabalhos, sobretudo acerca da experiência paulistana, relacionem os projetos CURA às operações urbanas é difícil estabelecer uma vinculação direta entre o programa e o instrumento, na medida em que o foco do programa não era a intervenção em trechos urbanos pré-definidos e as parcerias não constituíam um meio para sua viabilização. O CURA foi concebido, antes, como um programa de desenvolvimento urbano que pretendia a promoção da melhoria nas condições de vida urbana, a partir de uma proposta de intervenção integrada nos municípios que a ele aderissem[47].

Na prática, operou como mais um programa de financiamento da carteira do BNH (CARVALHO, 1985) e acabou, em São Paulo, por financiar projetos especiais, sobretudo ao longo da linha do metrô. Esses projetos especiais, desenvolvidos no âmbito da então recém criada Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) [48], segundo Heck (2004), já

---

[46] O quadro "Operações Urbanas – Ações" também consta no anexo C.

[47] De acordo com a resolução que instituiu o programa, seus objetivos eram: promover a execução integrada de obras de infraestrutura urbana e comunitária; promover o adensamento da população urbana até níveis tecnicamente satisfatórios; promover a eliminação da capacidade ociosa dos investimentos urbanos; promover a diminuição dos efeitos negativos da especulação imobiliária; e promover a racionalização dos investimentos em infraestrutura urbana e comunitária, pelo estabelecimento de critérios objetivos para a fixação de prioridades (BNH, 1973 apud HECK, 2004).

[48] A EMURB foi fundada durante a gestão do prefeito Figueiredo Ferraz (1971-1973), notável por valorizar a atividade de planejamento no governo municipal: "Ferraz, engenheiro de reputação profissional elevada, apoiou-se em um conjunto de profissionais da área de arquitetura e planejamento que não estavam

traziam implícita a ideia de recuperar parte da valorização gerada pelo investimento público no novo sistema de transporte. Essa 'adaptação paulistana' do Programa CURA – que deslocou o foco do desenvolvimento urbano geral para a intervenção em trechos pré-definidos – pode ser identificada com o que viriam a ser as operações urbanas.

Entretanto, o legado dos chamados projetos de reurbanização que a EMURB desenvolveu até meados dos anos 1980 para as futuras operações urbanas foi diminuto. O único projeto CURA efetivamente implementado em São Paulo foi à área piloto Jabaquara e suas características não remetem à noção de operação urbana, uma vez que

> [...] as intervenções efetuadas vieram satisfazer necessidades diversas dos próprios órgãos da administração municipal, transferindo-se para um segundo plano o atendimento de carências da própria área. Neste caso, o Programa CURA tendeu a se caracterizar em termos de uma distribuição de recursos entre as agências municipais, em atenção a solicitações setorializadas, muito pouco relacionadas entre si (CARVALHO, 1985, p. 18).
> [Assim,] o que poderia ser considerado um plano integrado para toda essa área, tornou-se objeto de partilha entre várias secretarias da prefeitura. Ainda que a EMURB tivesse exatamente a função de evitar a dispersão das intervenções municipais, agiram nessa poligonal o Metrô associado ao Inocop e à COHAB, a COGEP e as Secretarias Municipais de Vias Publicas e de Serviços e Obras, além de todas as Secretarias Municipais responsáveis pelos equipamentos públicos propostos (ANELLI, 2007, p. 1).

Daí, pode-se inferir que a menção a projetos "CURA" como ações para a implementação das operações urbanas previstas no PD de 1985 almejavam antes uma fonte externa de financiamento (via BNH) que remetiam a um modelo de projeto e gestão instituído.

A leitura integral da proposta contida no "Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000" esclarece que, em 1985, a operação urbana era explicitamente colocada como um instrumento para atingir objetivos determinados do PD "por meio de uma ação concentrada de órgãos públicos e privados" (SÃO PAULO, 1985, p. 200). Então,

---

engajados nas ações de oposição ao regime militar. Roberto Cerqueira César, ex-sócio de Rino Levi e colaborador do ex-prefeito Faria Lima, foi convidado para coordenar a Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP e logo depois para assumir a presidência da Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, fundada em dezembro de 1971. Concebida como um instrumento para agilizar as intervenções urbanísticas da prefeitura e superar a inércia das estruturas de carreira das secretarias, a EMURB abriu na gestão de Cerqueira César (1972-1973) um leque amplo de projetos urbanos. Sua equipe técnica foi composta majoritariamente por arquitetos, remunerada com um nível salarial superior ao da prefeitura e com a atribuição de regulamentar as suas próprias regras de licitação para contratação de obras e projetos" (ANELLI, 2007, p. 1).

destacavam-se as intervenções para provisão habitacional e criação de pólos de emprego e serviços correspondentes, notadamente do setor terciário.

Como já mencionado, esse plano não foi colocado em prática e suas propostas acerca do instrumento 'operação urbana' foram desconsideradas nos anos subsequentes. Ainda que seja possível identificar alguma semelhança entre o conceito atualmente vigente e a noção de operação urbana desenvolvida nesse primeiro momento (1976-1985), a essência se perdeu. A parceria em sentido amplo e o projeto urbano como elemento chave para conduzi-la cederam lugar à obtenção de recursos pela comercialização de potencial construtivo.

Assim, a exposição desenvolvida até aqui esclarece que operação urbana e solo criado foram desenvolvidos sob conceitos distintos. Se a ideia de base do solo criado é **compensar** a valorização propiciada pelos benefícios aleatórios conferidos pela legislação urbanística (que premia ou compromete proprietários de diferentes zonas, com maior ou menor possibilidade de construção) e assim **corrigir as injustiças do zoneamento**, a ideia de base da OU é **repartir** a valorização gerada pela combinação de investimentos públicos e assim **viabilizar intervenções estratégicas em trechos determinados**. Ambos, entretanto, têm como argumento subsidiário a limitação da lei de zoneamento; justamente o argumento que sustentará o novo instrumento desenvolvido em meados da década de 1980, operação interligada.

O que?	**OPERAÇÃO URBANA**	**SOLO CRIADO**
Por quê?	Para viabilizar intervenções estratégicas	Para corrigir injustiças do zoneamento
Onde?	Em perímetros urbanos determinados	Na cidade toda
Quando?	Sempre que diagnosticada a necessidade de uma intervenção estratégica	Permanentemente
Quem?	Poder público, iniciativa privada e sociedade civil	Poder público
Como?	Por meio de parcerias – tanto para definição do projeto quanto para a gestão da intervenção	Coeficiente de aproveitamento único, transferência do direito de construir e equilíbrio entre áreas públicas e privadas

Quadro 12. Síntese comparativa dos conceitos de operação urbana e solo criado desenvolvidos na década de 1970
Fonte: Elaboração própria.

2.2 Operação interligada: a fusão de dois conceitos

> Solicito providências imediatas para estudar projeto que favoreça construções em determinadas áreas desde que o proprietário ofereça residências operárias aos ocupantes dessas mesmas áreas (favelas ou cortiços) (PMSP, 1986 apud AZEVEDO NETTO, 1994).

O texto acima, primeiro memorando expedido pelo gabinete do recém empossado prefeito Janio Quadros[49], ainda em janeiro de 1986, foi o mote para o desenvolvimento da lei da operação interligada (OI) no município de São Paulo. Inicialmente chamada 'lei do desfavelamento', possibilitava ao poder municipal trocar exceções às leis urbanísticas por unidades habitacionais de interesse social. Sancionada em dezembro de 1986, sua criação e, sobretudo, sua operacionalização foi bastante controversa. Em 1998, após denúncia do Ministério Público, as operações interligadas foram declaradas inconstitucionais por permitirem alterações pontuais no zoneamento (definido em lei), sem a anuência do poder legislativo.

Não se pretende aqui, entretanto, analisar a operacionalização ou os resultados das operações interligadas em São Paulo. Como esclarecido anteriormente, o intuito deste capítulo é investigar a construção conceitual do instrumento 'operação urbana consorciada'. Assim, não será discutido se a operação interligada foi criada para solucionar o problema da população favelada[50] (AZEVEDO NETTO, 1994) ou para "responder às pressões do setor imobiliário" (WILDERODE, 1997, p. 44). Será privilegiada uma abordagem conceitual também na investigação acerca da operação interligada – a que se faz referência tanto como precursora da operação urbana, quanto como primeira experiência de aplicação do solo criado.

A partir da solicitação do prefeito, o instrumento 'operação interligada' foi desenvolvido no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento. Técnicos que haviam participado das primeiras discussões sobre solo criado viram ali uma possibilidade de aplicação

---

[49] Janio Quadros foi o primeiro prefeito eleito diretamente na cidade de São Paulo, após o período militar.

[50] "[...] para a própria confecção e operacionalização da Lei 10.209/86 e sua operacionalização houve muita pressão do Banco Mundial (GEPROCAV – Grupo Executivo dos Programas de Canalização de Córregos e Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social dos Fundos de Vale) com o qual a Prefeitura havia contratado o financiamento para a retificação e canalização de um grande número de córregos, cujas margens eram em grande parte ocupadas por favelas, ficando o realojamento dos seus moradores a cargo do Município" (AZEVEDO NETTO, 1994, p. 15).

daqueles conceitos[51]. De fato, é possível identificar na lei a ideia de compensação, por parte do proprietário, dos benefícios aleatórios conferidos pela regulamentação de uso e ocupação do solo. Não se tratava, porém, de transferir potencial construtivo de um terreno para outro, nem de equilibrar a proporção de áreas públicas e privadas. Tal compensação se daria em unidades habitacionais, como fica claro no primeiro artigo da lei que institui o instrumento:

> Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer, à Prefeitura do Município de São Paulo, a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar, ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada, observando o disposto nesta lei (SÃO PAULO, 1986, art. 1º).

A lei também previu a possibilidade de a prefeitura fazer chamamentos à iniciativa privada para propostas de operações interligadas com o intuito de atender áreas públicas ocupadas por favelas (SÃO PAULO, 1986, art. 5º). Nesse caso, a contrapartida – sempre calculada em unidades habitacionais – não precisaria compreender toda a favela em questão e seria calculada de acordo com o benefício concedido. Por exemplo, a primeira operação interligada aprovada permitiu que o proponente dobrasse o coeficiente de aproveitamento de seu terreno (em vez de construir um edifício residencial com 2000 metros quadrados, foi permitida a construção de dois edifícios com a mesma área). A contrapartida negociada compreendeu 17 casas populares (AZEVEDO NETTO, 1994).

Estabelecer a contrapartida nesses termos já constituiu uma alteração significativa do conceito original de solo criado[52]. No entanto, o desvio maior dessa conceituação foi o tratamento caso a caso. Se a ideia do solo criado era igualar todos os proprietários de terrenos a partir do CA único, a operação interligada fez justamente o contrário,

---

[51] Informação verbal obtida em entrevista com Domingos Theodoro de Azevedo Netto e Clementina de Ambrosis, em março de 2010.

[52] A Carta do Embu mencionava a compensação pela doação de áreas proporcionais ao solo criado ou seu equivalente em dinheiro (CEPAM, 1977). Em 1992 a regulamentação das OI foi modificada e admitiu-se a contrapartida financeira, direcionada ao Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), que se encarregaria da construção habitacional.

exacerbou a diferenciação. Se antes as iniquidades estavam agrupadas em zonas, com a OI, elas se multiplicaram na relação lote a lote.

Além dessa alteração definitiva sobre o CA único, a operação interligada trouxe outras influências relevantes para os instrumentos urbanísticos desenvolvidos a partir dela. Admite-se que "nesta versão do solo criado, a geração de recursos adicionais para a prefeitura ganha maior dimensão frente à própria ideia de instrumento de controle do adensamento ou de viabilização de uma política urbana" (BRASIL, 2001a, p. 68)[53]. Os parâmetros de negociação entre poder público e empreendedores privados é outro ponto relevante.

> A valorização do terreno é imediata com o benefício. O lucro ampliado do proponente só será apurado no futuro. O Poder Público é como sócio do empreendedor. Ele especula sobre a especulação do proponente. (Paul Singer sobre as operações interligadas apud AZEVEDO NETTO, 1994, p. 22)

A negociação para consolidar a "sociedade" a que Singer se refere se dava da seguinte forma. As propostas de OI encaminhadas à prefeitura eram analisadas por uma equipe técnica da SEMPLA. Essa equipe analisava a proposta tanto do ponto de vista físico-urbanístico, quanto do ponto de vista da contrapartida a ser paga, ou seja, do número de unidades habitacionais a serem construídas (SÃO PAULO, 1988, Art. 6º). De acordo com Azevedo Netto (1994), podiam ser utilizados dois critérios para o cálculo da contrapartida: valorização do terreno[54] ou terreno virtual[55]. Entretanto, os números finais da contrapartida eram fruto de um processo de negociação entre técnicos da SEMPLA e os proponentes (SANDRONI, 2001). Sobre esse processo de negociação, cabe a observação de Azevedo Netto:

> Observa-se, no entanto, que a negociação direta entre o setor público e o setor privado sempre foi vista entre nós com muita desconfiança de ambos os lados. Em primeiro lugar, a palavra 'negociação' já parece

---

[53] Em dez anos de vigência, a aplicação da OI rendeu cerca de US$ 122,5 milhões para a prefeitura de São Paulo (CPI-OI, 2002 apud SANTORO; CYMBALISTA, 2006).

[54] "O critério de valorização do terreno considerava nos cálculos todo o incremento de valor do terreno atribuído às alterações normativas. A este incremento calculado se aplicava uma proporção (de 50% ou mais) sob a qual seria repartida a valorização total entre o poder público, na forma de contrapartida, e o proprietário" (SANDRONI, 2001, pp. 56-57).

[55] O método do terreno virtual considera um terreno hipotético (de área maior) que seria necessário para acomodar a edificação excedente, sob o CA original (FURTADO *et al*, 2007).

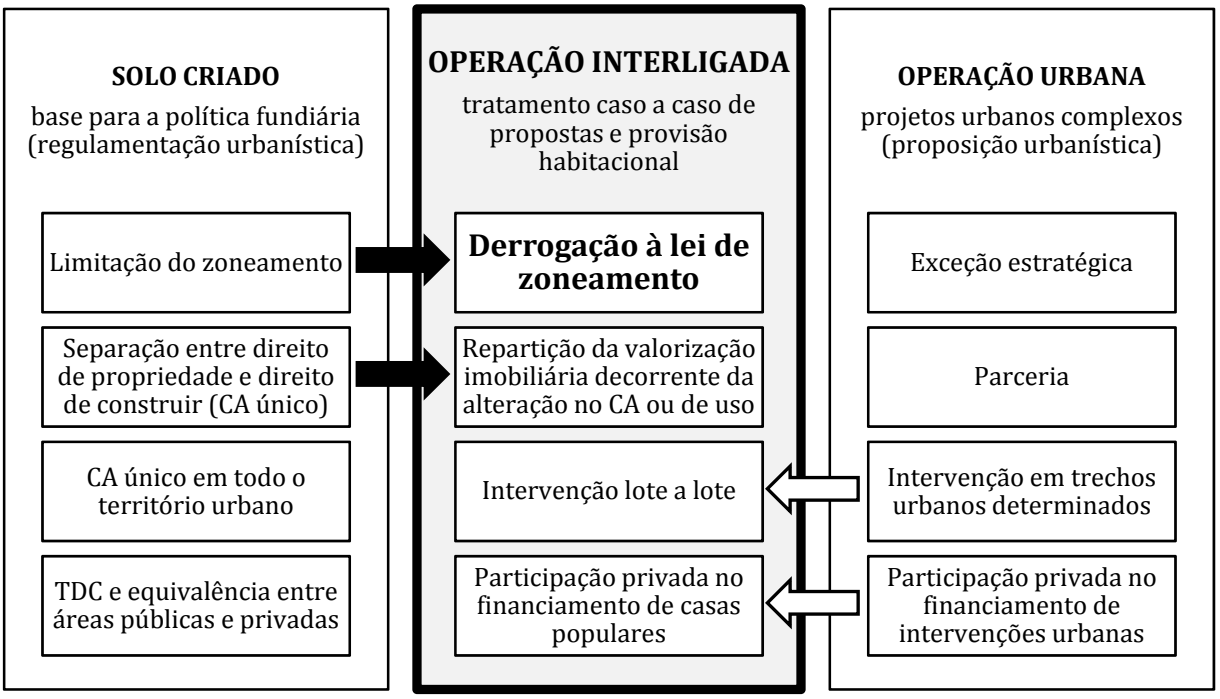
> suspeita: 'Para estudiosos, brasileiro ainda acha que negociar é lesar o outro', conforme manchete da Folha de São Paulo de 12 de novembro de 1990. A negociação entre o setor público e o setor privado já parece suspeita de princípio, embora ela sempre tenha sido habitual nos países de justiça consuetudinária[56], como nos Estados Unidos e Inglaterra.
> A negociação entre o público e o privado é necessária, para que possa haver cooperação mútua na construção da cidade. Para isso, é preciso que a máquina do Estado e seus representantes sejam preparados para esse novo papel no futuro. No caso das Operações Interligadas algum avanço se conseguiu, apesar das suspeições de parte a parte. As discussões e decisões da CNLU [Comissão Normativa de Legislação Urbanística], com representantes dos dois setores, são públicas e transparentes. Por outro lado, a descontinuidade do governo em 1989 e 1993, não interrompeu a aplicação da lei. A confiança recíproca tem se consolidado (AZEVEDO NETTO, 1994, pp. 250-251).

Porém, se nesse momento é possível identificar algum avanço no estabelecimento de negociações entre o setor público e o setor privado, adiante, na implementação da operação urbana, a negociação em torno exclusivamente do cálculo da contrapartida constituirá um fator limitante. Isso porque esse aprendizado de negociação será replicado para a operacionalização da OU, abafando a noção de parceria presente nas primeiras propostas do instrumento. De fato, a influência dessas primeiras propostas de OU na operação interligada é pouco ou nada perceptível. Se o solo criado foi base para a concepção da OI, o mesmo não se pode dizer das operações urbanas. Entretanto, por conta da relação que se fará entre as operações urbanas dos anos 1990 e as operações interligadas, vale destacar uma possível analogia entre o que se pensava para um e outro instrumento na década anterior.

O aspecto estratégico do perímetro estratégico de exceção (em relação aos parâmetros urbanísticos) das operações urbanas não é absolutamente considerado nas OI. Entretanto, a intervenção em perímetros determinados pode, em alguma leitura mais superficial do instrumento, remeter à intervenção pontual lote a lote da OI. Da mesma forma, a noção de parceria pode ser reduzida à participação privada no financiamento de intervenções urbanas. Aí, a analogia é mais direta: enquanto um instrumento serve para financiar intervenções em geral, o outro financia apenas a construção de casas populares. O quadro abaixo estabelece essa relação.

---

[56] A justiça consuetudinária é fundada na prática e não nas leis escritas. "Por não serem escritas, [as leis] são praticamente auto-explicativas, consistindo naquelas que se baseiam nos costumes e nas tradições observadas espontaneamente por um povo, secularmente transmitidas" (BESTER, 2005, p. 81).



Quadro 13. Construção do instrumento 'operação interligada' a partir dos conceitos de solo criado e operação urbana desenvolvidos na década de 1970
Fonte: Elaboração própria.

Fica claro, portanto, que os conceitos de solo criado e operação urbana trabalhados na década de 1970 foram, na concepção da operação interligada, mais confundidos, que fundidos. Características importantes de um e outro foram ignoradas – com destaque para o coeficiente de aproveitamento único, de um lado, e para a parceria, de outro. Outras ideias pertinentes, como a crítica ao zoneamento, foram descontextualizadas e travestidas em argumento suficiente para justificar inúmeras derrogações desconexas.

Não se pretende, contudo, condenar a experiência da operação interligada. Os obstáculos entre o desenvolvimento de um instrumento no plano teórico e sua efetivação como instrumento legal devem ser levados em conta. Ressalta-se a importância dessa experiência como um aprendizado e como uma etapa importante para o desenvolvimento de novos instrumentos. As primeiras operações urbanas efetivamente implementadas, como se verá adiante, foram extremamente influenciadas por essa experiência.

2.3 Operações urbanas em São Paulo, a consolidação de um instrumento contraditório

Ao longo da década de 1990, São Paulo contou três operações urbanas: Anhangabaú, aprovada em 1991 e transformada na OU Centro em 1997, com seu perímetro ampliado, Faria Lima e Água Branca, ambas de 1995. Em nível nacional, foi a cidade que acumulou o maior *know-how* em intervenções dessa natureza até que houvesse a regulamentação nacional pelo Estatuto da Cidade, em julho de 2001. Provavelmente por isso, o instrumento "operação urbana consorciada" ratificado no Estatuto traz tantas referências da experiência paulistana. A exposição desenvolvida a seguir objetiva justamente identificar e explicar essa inspiração paulistana na redação final do instrumento.

A base jurídica para essas experiências foi duplamente garantida: havia menção ao instrumento tanto no plano diretor aprovado ainda na gestão Janio Quadros (1986-1988), quanto na lei orgânica do município, de 05 de abril de 1990, já na gestão de Luiza Erundina (1989-1992). As duas referências, entretanto, são bastante simplificadas e não guardam muita correspondência com a proposta desenvolvida em 1985.

O plano diretor de 1988 foi aprovado em 1988 por decurso de prazo[57] e, por conta disso, teve sua validade momentaneamente questionada[58]. Nesse documento a operação urbana foi definida como "ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização" (SÃO PAULO, 1988, Art. 14). Foi também definido que, dentre as três grandes áreas delimitadas no plano – consolidada, intermediária e periférica –, só poderiam ser instituídas operações urbanas nas duas primeiras. Só essa indicação de localização revela uma diferença substancial do entendimento das potencialidades da operação urbana em relação à proposta de 1985. Ademais, além de

---

[57] "Este recurso determinava que após 40 dias de tramitação de um projeto de iniciativa do Executivo, sem sua correspondente apreciação pelo parlamento, o mesmo seria incluído automaticamente na ordem do dia durante dez sessões. Se, mesmo transcorrido este novo prazo, o projeto ainda não houvesse sido apreciado, teria aprovação automática. A Constituição de 1988 extinguiu o decurso de prazo, reforçando o poder do parlamento. [...] Como a bancada janista, muitas vezes, preferia não se expor perante a opinião pública votando favoravelmente em projetos mais polêmicos do Executivo, contra os quais a oposição fosse muito forte, esta viabilizava a aprovação por decurso de prazo, obstruindo indefinidamente as sessões em que o projeto de interesse do prefeito pudesse ser apreciado" (COUTO; ABRUCIO, 1995, p. 61).

[58] Ainda assim, esse plano só foi revogado pelo plano diretor estratégico, aprovado em 2002.

não detalhar o instrumento, o plano não previu nenhuma OU específica. Isso induz à leitura de que essa gestão reduziu a importância do instrumento em relação ao que fora proposto em 1985 (MONTANDON, 2009).

Tampouco na lei orgânica de 1990 o instrumento foi detalhado. Percebe-se, porém, certa nuance nas definições que o instrumento vai assumindo. Se em 1985 a parceria era entendida de uma maneira ampliada, com um caráter estratégico explícito, em 1988 esse enfoque estratégico está ausente e, no texto legal de 1990, a noção de parceria é restringida ao financiamento de obras públicas. O artigo que trata das operações urbanas é claro e direto: "O Município poderá, na forma da lei, obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das operações urbanas" (SÃO PAULO, 1990, Art. 152). Nota-se, portanto, que a noção de operação urbana foi sendo modificada de modo mais ou menos sutil, mas que o argumento da parceria, ou do apoio da iniciativa privada para viabilizar uma intervenção urbana, permaneceu.

Na gestão Luiza Erundina as operações urbanas voltam à agenda municipal. No início de 1991, a EMURB – organização vinculada à SEMPLA que foi encarregada da condução das OU no município – publicou um encarte especial na Revista Projeto no qual o instrumento foi apresentado. Então, o projeto de lei da OU Anhangabaú já tramitava no Legislativo e um projeto para a OU Água Espraiada (que só seria aprovada em 2001 e será objeto do próximo capítulo) estava sendo examinado pelo Conselho de Política Urbana da prefeitura (LEFÈVRE, 1990). Nesse texto[59] de apresentação do novo instrumento, a referência à operação interligada é explícita.

Inicialmente, a operação urbana é introduzida como "um mecanismo jurídico e financeiro de intervenção na cidade [...] [que] procura conciliar a potencialidade e as necessidades do poder público com a potencialidade e as necessidades da iniciativa privada" (LEFÈVRE, 1991a, p. 55). Ou seja, apresenta-se uma definição genérica que, em princípio, ensejaria várias modalidades de parcerias, ou vários tipos de "troca" entre poder público e iniciativa privada. Entretanto, ao detalhar a operacionalização do

---

[59] O texto é assinado pelo professor José Eduardo de Assis Lefèvre, então chefe do Departamento de Operações Urbanas da EMURB.

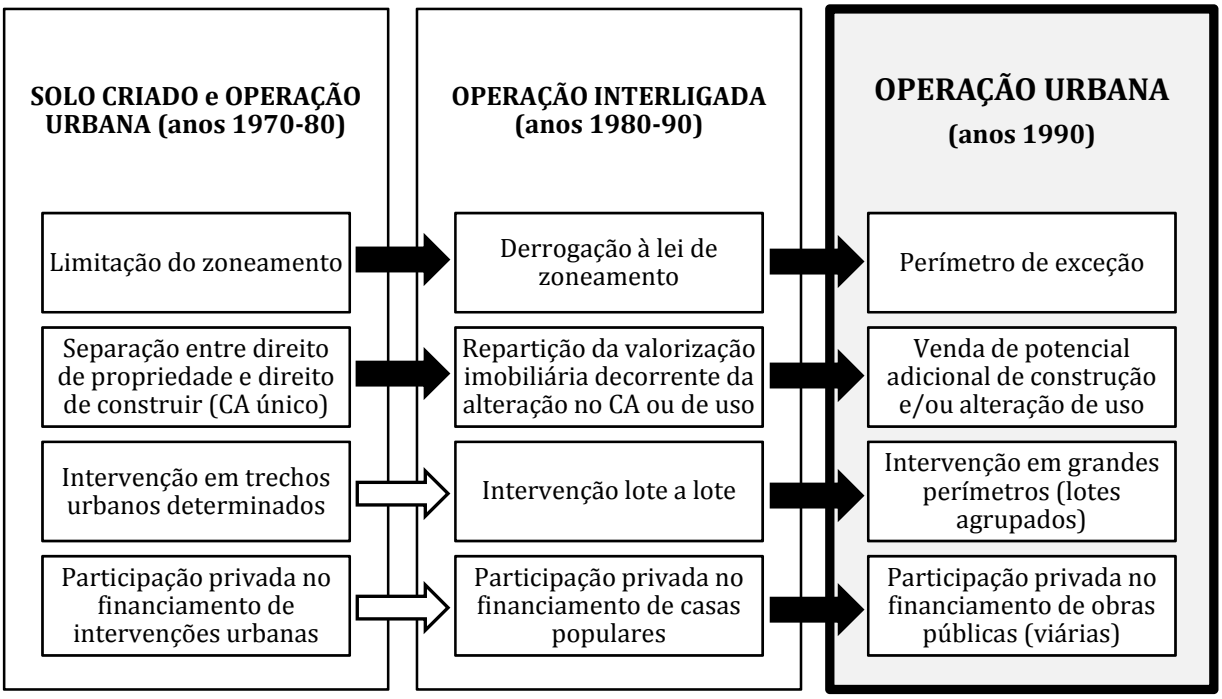
instrumento, o texto afirma que "a operação urbana é um mecanismo que parte de um princípio semelhante ao da operação interligada" (LEFÈVRE, 1991a, p. 55). A diferença destacada é a destinação dos recursos, que, em vez de serem empregados exclusivamente na construção habitacional, financiariam obras de outra natureza.

> No caso da operação urbana é definido, inicialmente, um perímetro, dentro da cidade, onde devam ser feitas obras necessárias. Os recursos obtidos com a venda do direito de construção, no interior desse perímetro, devem ser obrigatoriamente aplicados em obras dentro dele. Isso significa o seguinte: caso um empreendedor queira construir determinado prédio numa zona, ele sabe que, ao aplicar seus recursos na compra do direito de construção naquela área, eles serão investidos ali mesmo. Assim, indiretamente, o empreendedor estará sendo beneficiado pelos seus próprios recursos, sendo, entretanto, o poder público o responsável pela destinação do investimento (LEFÈVRE, 1991a, pp. 55-56).

Assim, fica claro que a estratégia daquela gestão municipal foi conduzir a operação urbana pelo caminho aberto pela operação interligada[60]. Ou seja, em vez de recuperar as discussões teóricas acumuladas sobre a operação urbana, optou-se por explorar as possibilidades da experiência prática das OI. Esse talvez tenha sido o grande ponto de inflexão na concepção do instrumento que pode ser representado na passagem do segundo para o terceiro bloco do quadro abaixo (a passagem do primeiro para o segundo bloco apenas recupera o que foi exposto no quadro anterior).

---

[60] Cabe aqui uma referência ao conceito de *path dependence* ou dependência da trajetória. Segundo, Hall e Taylor (2003), trata-se de um conceito caro aos adeptos do institucionalismo histórico que rejeita "o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado" (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200). Assim, o desenvolvimento histórico resultaria de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida.



Quadro 14. Evolução dos conceitos aplicados na Operação Urbana
Fonte: Elaboração própria.

Daí é possível afirmar que as primeiras operações urbanas implementadas em São Paulo foram concebidas mais como uma concentração de operações interligadas em um dado perímetro, e menos como uma intervenção com uma intenção clara de modificação do tecido urbano e/ou solução de um problema detectado. Isto é, na definição dessas intervenções, foi mais valorizada a comercialização de potencial construtivo que as transformações urbanísticas proporcionadas por essa negociação. A análise dos casos das OU Anhangabaú-Centro, Faria Lima e Água Branca corrobora essa afirmação.

As três primeiras operações urbanas instituídas na cidade de São Paulo seguiram a já mencionada orientação geral da parceria ou do apoio da iniciativa privada para viabilizar uma intervenção urbana. Também as três foram operacionalizadas com base, sobretudo, na venda de potencial construtivo (transferência de potencial construtivo, alteração de uso e regularização de edificações construídas em desacordo com a legislação vigente também foram usadas como "moeda de troca"). É possível, porém, distinguir as contribuições de cada uma delas para o que virá a ser a concepção do instrumento no Estatuto da Cidade. A intenção aqui não é recuperar detalhadamente a

história dessas três intervenções[61], mas apenas destacar os pontos considerados determinantes para alterações no conceito do instrumento.

O objetivo da OU Anhangabaú (lei 11.090, de 16 de setembro de 1991) era recuperar os recursos investidos na reurbanização do vale do Anhangabaú e do Bulevar São João. Foi definido um perímetro relativamente enxuto (84 ha), a partir da área de influência imediata das obras já em vias de realização (iniciadas na gestão anterior). A previsão era que a operação durasse três anos e que fossem negociados 150 mil metros quadrados de área adicional de construção (LEFÈVRE, 1991b).

Entretanto, essa operação não contou com muitas adesões. Castro (2006) cita que durante o primeiro ano de vigência da operação foram apresentadas apenas cinco propostas, três das quais para a regularização de construções em desacordo com a legislação vigente. Vale notar que o coeficiente de aproveitamento da região já era alto[62] e que esse – além do desinteresse geral do mercado pela região – possivelmente foi um fator determinante para a escassez de propostas.

Em setembro de 1994 a operação expirou e, em 1997, foi reedidata como OU Centro (lei 12.346, de 6 de junho de 1997). De acordo com Heck (2004), a formulação da OU Centro partiu do diagnóstico do insucesso do processo de implementação da OU Anhangabaú. "Nesse sentido, propõe uma série de incentivos à iniciativa privada, isentos de contrapartida financeira – nos primeiros três anos de implementação – visando estimular maior participação" (HECK, 2004, p. 199). Além da concessão dos incentivos, o perímetro da operação foi ampliado para 582 ha e não foi determinado um prazo para o término da operação. A OU Centro também não "estabeleceu um programa de obras e investimentos, sendo atribuída à Comissão Executiva desta operação a definição dos investimentos a serem realizados" (MONTANDON; SOUZA, 2007, p. 90). Dessa forma, procurou-se ampliar as possibilidades de participação de investidores privados.

Sandroni (2001) relata que em cerca de três anos de vigência a OU Centro contou oito propostas apresentadas, três das quais aprovadas como regularização onerosa de

---

[61] Para tanto, ver Heck, 2004, Castro, 2006, Vilarino, 2006, entre outros.

[62] Ali, o coeficiente de aproveitamento era 4, o máximo atualmente praticado hoje na cidade de São Paulo, inclusive nos perímetros de operação urbana.

edifícios e uma como acréscimo de área. A cifra arrecadada não é irrelevante – cerca de US$ 5,5 milhões nos quatro projetos aprovados (SANDRONI, 2001) – porém a quantidade e a natureza das propostas aprovadas revelam que a orientação assumida pela OU estava equivocada.

As análises sobre a OU Centro frequentemente relacionam seu insucesso à falta de interesse do mercado. Os argumentos sobre a inadequação da aplicação do instrumento raramente são evocados. Ora, ao ampliar o perímetro de intervenção e não definir um programa de intervenções para a área, o poder público perdeu a oportunidade de desenhar um projeto estratégico para a cidade. Projeto este que poderia ter, inclusive, a capacidade de agregar parceiros em torno de uma proposta comum. Por outro lado, ampliar os incentivos por meio de isenções, ao contrário de promover o desenvolvimento urbano, estimula a especulação imobiliária, uma vez que o melhor incentivo para que um proprietário coloque seu imóvel no mercado (ao invés de esperar por uma valorização futura) é justamente a tributação.

A OU Água Branca (lei 11.774, de 18 de maio de 1995) também corroborou essa ideia de que é a adesão do mercado imobiliário o fator determinante para o sucesso da intervenção. Instituída em uma antiga região industrial, segmentada pela linha férrea e onde predominam grandes glebas, seu perímetro foi definido abrangendo 487 ha. O objetivo da operação era substituir o uso industrial principalmente por atividades do setor terciário (CASTRO, 2006). Foi definido um estoque adicional de 300 mil metros quadrados de área residencial e de 900 mil metros quadrados de área para usos não residenciais. Nesse caso, admitiu-se a possibilidade de pagamento das contrapartidas com a execução de obras públicas previstas no plano da operação (MONTANDON; SOUZA, 2007). Essas obras, segundo Heck (2004), não configuravam um plano urbanístico, mas o agrupamento de uma série de intervenções pontuais para resolver problemas recorrentes de drenagem e do sistema viário da área.

Tal qual a OU Anhangabaú Centro, a OU Água Branca também não decolou. O primeiro parceiro privado a aderir à operação enfrentou dificuldades financeiras durante a execução do projeto, o Centro Empresarial Água Branca. De doze torres previstas, apenas quatro foram construídas (CASTRO, 2006). Como era facultado ao empreendedor escolher em um rol de obras aquela que iria executar – desde que

estabelecida a correspondência de valores – ficou a cargo desse parceiro o prolongamento da Avenida Auro de Moura Andrade e a restauração da Casa das Caldeiras, lindeiros ao empreendimento (MAGALHÃES, 2005). De acordo com Heck (2004), a empresa proponente ficou inadimplente por um longo período e as obras viárias previstas só foram concluídas parcialmente.

Além dessa, até 2001, apenas uma proposta – de cinco apresentadas – foi aprovada na OU Água Branca (HECK, 2004). Isso não significa, contudo, que a área não sofreu transformações no período considerado. Magalhães Jr[63] (2005) atenta para o fato de que, após a instituição da OU, foram realizados empreendimentos novos no perímetro que não usufruíram dos benefícios disponibilizados pelo instrumento, "revelando que o zoneamento da área é adequado à expectativa do mercado imobiliário na região". Segundo ele, "a grande atividade imobiliária não é decorrente da Operação Urbana e sim decorrente da implantação do Terminal Intermodal da Barra Funda. As grandes glebas e quadras no interior do perímetro da operação permanecem estagnadas" (MAGALHÃES JR, 2005, p. 1).

Por essa análise fica claro que o insucesso da OU Água Branca não deve ser atribuído à falta de interesse do mercado. Parece, antes, que os parâmetros estabelecidos pela operação urbana foram inadequados. Além dos índices originais de uso e ocupação do solo, questões fundamentais como a acessibilidade das grandes glebas e a transposição da linha férrea estavam ausentes ou insuficientemente contempladas no plano da OU. O caso do grande empreendedor que faliu pode ter funcionado como uma cortina de fumaça para escamotear as verdadeiras deficiências da OU. Essa experiência indicou, contudo, que delegar ao parceiro privado a execução de obras públicas não é uma alternativa eficaz, na medida em que o risco do empreendedor pode contaminar a operacionalização da intervenção pública.

---

[63] José Magalhães Jr era diretor de projetos da SEMPLA quando escreveu esse texto, que integra uma série de artigos publicados no portal Vitruvius. Essa série teve como intuito expor o "processo de reavaliação crítica das operações urbanas então vigentes na cidade" bem como avançar em "proposições para a formulação de novas operações" (SALES, 2005a, p. 1) e foi redigido por um grupo de arquitetos que integrou o corpo técnico da SEMPLA durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004).

A associação direta entre o sucesso da operação urbana e o interesse do mercado deve-se, em grande parte, à "bem sucedida" operação urbana Faria Lima (lei 11.732, de 14 de março de 1995). Embora seus resultados físico-urbanísticos sejam bastante controversos, do ponto de vista da arrecadação, ou da adesão do mercado, seu sucesso é inquestionável. Entre 1995 e 2003[64] foram aprovadas 115 propostas e arrecadados cerca de US$ 280 milhões (BIDERMAN; SANDRONI; SMOLKA, 2006). Na verdade, quando da aprovação da operação urbana, as obras de extensão da avenida já haviam sido iniciadas e a região no entorno da Avenida Faria Lima já estava em franco processo de valorização e expansão imobiliária. Ali, o propósito da aplicação do instrumento foi antes se apropriar dessa valorização, que promover uma transformação efetiva da área (SANDRONI, 2001).

Aprovada na gestão do prefeito Paulo Maluf (1993-1996), o principal mecanismo de arrecadação da OU Faria Lima foi a venda de potencial adicional de construção. A lei que criou a operação propôs a emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) – um título público negociável em bolsa de valores, que possibilitaria transparência na definição das contrapartidas e antecipação dos recursos. Essa proposta, porém, não chegou a ser regulamentada[65]. Assim, o cálculo e a negociação das contrapartidas pagas foram estabelecidos caso a caso, gerando grandes distorções[66].

Nesse sentido, é difícil dissociar a OU Faria Lima das duas primeiras gestões que a conduziram. Sob o comando dos prefeitos Paulo Maluf, e de seu sucessor, Celso Pitta (1997-2000), os critérios adotados para a implementação da operação foram pouco

---

[64] Em 2004 a OU Faria Lima foi revisada e transformada na OUC Faria Lima, em acordo com o Plano Diretor Estratégico (2002) e com o Estatuto da Cidade (2001). A partir dessa revisão, a forma de pagamento das contrapartidas foi alterada com a adoção de leilões periódicos de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) para tal. O CEPAC e sua forma de comercialização serão tratados com mais detalhes adiante.

[65] Uma hipótese para a não adoção dos CEPAC nesse momento, aventada por Sandroni (2001), é que a gestão dependia muito dos recursos da OU no curto prazo e o grau de incerteza trazido por um produto financeiro novo, como o seria o CEPAC, não se adequava às pretensões daquela gestão. Além disso, a emissão de CEPAC poderia causar alguma interferência na manobra da emissão de títulos da dívida pública municipal (conhecidos como precatórios e, mais tarde, provada fraudulenta) como forma de capitalização da prefeitura (SANDRONI, 2001).

[66] Estudo elaborado por Sandroni (2006) revela que os preços pagos por metro quadrado adicional de construção na operação urbana Faria Lima variaram de R$ 53,00 a R$ 813,00. Quando comparados aos valores correspondentes da Planta Genérica de Valores (PGV) então vigente, essa variação é de 9,1% a 141,6%.

transparentes e até arbitrários. Um bom exemplo da ingerência registrada no período foi a destinação dos recursos auferidos pela OU para um caixa único da Secretaria de Finanças, quando deveriam ir para uma conta da EMURB, formalmente responsável pela operação (BIDERMAN; SANDRONI, 2005). Isso ocorreu durante a gestão Pitta, quando a OU Faria Lima apresentou seus melhores resultados do ponto de vista da adesão do mercado (BIDERMAN; SANDRONI; SMOLKA, 2006).

Entende-se que a operação urbana Faria Lima deve ser estudada como caso de exceção. Os conchavos e interesses em jogo nessa grande operação imobiliária ainda não foram satisfatoriamente esclarecidos[67]. Contudo, é possível supor que não foram critérios técnicos que definiram a necessidade de extensão da Avenida Faria Lima ou a possibilidade de aumento do coeficiente de aproveitamento naquela região. Esse caso pode ser útil para checar alguns processos de operacionalização da OU, mas o componente político compromete sua análise como estudo de caso de aplicação de um instrumento urbanístico. A extensão da avenida já estava decidida. A operação urbana foi uma solução *ad hoc* para enfrentar a falta de caixa da prefeitura.

Assim, a experiência paulistana suscita uma série de contradições em relação às propostas originais do instrumento 'operação urbana'. Em primeiro lugar, a parceria não se realizou a não ser como compra e venda de exceções à legislação vigente. Quando não houve interesse na compra das exceções oferecidas, como no caso da OU Água Branca, não houve parceria possível. Em segundo lugar, as intervenções realizadas não transformaram a cidade, mas reproduziram a mesma configuração urbana presente em regiões análogas. Isso é notável no caso da OU Faria Lima, onde a paisagem não difere essencialmente de outras áreas análogas onde o mercado imobiliário investiu de forma intensiva, como, por exemplo, da Avenida Paulista ou da Avenida Engenheiro Luis Carlos Berrini[68].

O último ponto que vale remarcar aqui diz respeito à redistribuição da valorização produzida pela intervenção. A participação privada no financiamento de intervenções

---

[67] É notório o caso do edifício na esquina da Av. Cidade Jardim com a nova Av. Faria Lima. Foi construído antes da extensão da avenida, com sua entrada principal já voltada para ela.

[68] Ambas as avenidas têm ocupação de edifícios altos de escritórios. A primeira assumiu essa configuração principalmente ao longo dos anos 1970 e 1980, enquanto a segunda, principalmente, nos anos 1990.

urbanas estratégicas traz implícita a ideia de que a valorização produzida pela intervenção custearia obras públicas de interesse geral. Dessa forma, a valorização estaria sendo redistribuída socialmente. Nesse sentido, importa menos onde serão feitas as obras e mais o quê será feito, ou seja, o motivo para se delimitar uma OU é a intervenção que se pretende viabilizar[69]. No caso da experiência paulistana, não houve redistribuição da valorização gerada, não apenas por conta dos métodos pouco claros de cálculo das contrapartidas, mas também, e principalmente, por conta da natureza das intervenções realizadas.

A influência paulistana tem ainda um desdobramento de outra natureza que não será explorado no âmbito desta tese, mas que merece ser mencionado. A associação do instrumento às intervenções levadas a cabo em São Paulo pode induzir ao entendimento de que se trata de um instrumento próprio apenas para grandes cidades. Na verdade, qualquer intervenção especial localizada pode ser objeto de uma operação urbana como, por exemplo, uma área de expansão, um condomínio industrial ou um parque. Basta que se trate de uma iniciativa capaz de agregar parceiros públicos e privados que promova a transformação de uma parte da cidade.

Mesmo com toda a polêmica que a envolveu, a OU Faria Lima foi tomada como a grande inspiração para o texto que consta no Estatuto da Cidade. O texto da lei paulistana se aproxima muito do que constará no artigo 32 da lei nacional. Enquanto o texto da lei da OU Faria Lima menciona um "conjunto integrado de intervenções coordenadas pela Prefeitura [...] com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores em geral, visando a melhoria e a valorização ambiental" (SÃO PAULO, 1995a, art. 1º), segundo o Estatuto da Cidade

> Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área **transformações**

[69] Um investimento no sistema de transportes ou em um equipamento público que extrapole a escala local como um parque ou até mesmo uma escola ou um hospital pode significar redistribuição.

> **urbanísticas estruturais**, melhorias **sociais** e a valorização ambiental (BRASIL, 2001b, art. 32, grifo nosso)[70].

Ou seja, a lei nacional assumiu a redação da lei paulistana introduzindo o objetivo de "transformações urbanísticas estruturais" e adjetivando as melhorias almejadas pela operação como "sociais". Além da coincidência nesse trecho da lei, os certificados de potencial adicional de construção propostos na OU Faria Lima também foram incorporados no Estatuto da Cidade[71]. Não há, entretanto, na lei nacional, nenhuma menção especificando o formato do CEPAC , ou qualquer recomendação no sentido de que sejam operacionalizados como títulos mobiliários tal como propostos inicialmente em São Paulo. Ainda assim, a regulamentação nacional forneceu as bases legais para que cada município pudesse lançar tais certificados no formato que julgassem adequados, inclusive como títulos mobiliários.

A regulamentação nacional das operações urbanas se resume em três artigos. O primeiro (art. 32) traz a definição do instrumento, como consta na transcrição acima e sugere, "entre outras medidas" (BRASIL, 2001b, art. 32), que no perímetro das OU poderão ser alterados índices urbanísticos e regularizadas edificações construídas em desacordo com a legislação. O segundo estabelece a necessidade de um plano prévio e traz a maior novidade da regulamentação nacional que é a exigência de uma "forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil" (BRASIL, 2001b, art. 33). Finalmente, o último artigo, como já mencionado, trata da possibilidade de emissão de CEPAC no âmbito da OU.

É relevante também a nomenclatura que o instrumento assume. A operação urbana passa a se chamar "operação urbana consorciada" (OUC). Além de uma possível recuperação da referência francesa da ZAC[72] – que se era direta nas propostas de 1976 e 1985, com a experiência dos anos 1990 ficou muito distante –, o adjetivo "consorciada"

---

[70] Para o texto completo da "Seção X Das operações urbanas consorciadas" do Estatuto da Cidade, ver anexo D.

[71] "A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação" (BRASIL, 2001, art. 34).

[72] A tradução direta do "*concerté*" francês para o "concertada" português geraria um duplo sentido indesejável por conta homófono "consertada".

valoriza a ideia da associação dos parceiros, expressa no artigo 32 e obrigatória como controle social no artigo 33. Os acréscimos na definição dos objetivos da OUC – "transformações urbanísticas estruturais" e "melhorias sociais" – também não são supérfluos. A partir dessa regulamentação, o objetivo da operação deve estar bem fundamentado e os impactos sociais da intervenção, equacionados[73].

> Significa dizer que a iniciativa de 'criar' ou 'prever' uma operação urbana é competência do Poder Público e igualmente a sua configuração, mas que a implementação contará com a participação da iniciativa privada. Daí, talvez, a explicação do fato de desempenho de haver o Estatuto da Cidade denominado a operação urbana de 'consorciada', em que desempenharão papéis relevantes os moradores, usuários permanentes e investidores privados (MOREIRA; AZEVEDO NETTO; DE AMBROSIS, 2001, p. 473).

Fica claro, portanto, que o instrumento ratificado pelo Estatuto da Cidade parte da concepção paulistana de OU, mas traz inovações significantes. Ainda que dê destaque às contrapartidas – em função da alteração de índices urbanísticos e da regularização edilícia –, não se restringe a elas e deixa em aberto a possibilidade da introdução de outros elementos como itens de negociação. A obrigatoriedade do controle compartilhado entre Estado e sociedade civil é um passo no sentido do estabelecimento de 'parcerias colaborativas'[74], conforme descrito no primeiro capítulo. E o objetivo de transformações urbanísticas estruturais remete à noção de projeto urbano, também abordada no primeiro capítulo.

Trata-se, portanto, do principal instrumento urbanístico de caráter propositivo[75] com previsão legal do qual não se pode prescindir. Para que seja efetivo, contudo, é preciso trabalhar a OUC no sentido do

> [...] resgate do ***papel antecipador*** *do projeto urbano* [que] diz respeito à capacidade (que lhe é intrínseca) de pré-figurar e experimentar (de modo tecnicamente pertinente) hipóteses e alternativas de estruturação e configuração urbanas, propondo e avaliando formas e relações de compatibilidade e incompatibilidade, de proximidade e distância, de

---

[73] As OU paulistanas foram muito criticadas por se apoiarem unicamente em obras viárias e por promoverem processos de gentrificação.

[74] O conceito de parceria colaborativa foi desenvolvido por Bovaird (2004) como uma evolução da parceria contratual. Nesse sentido, é importante a participação de *stakeholders* para além de processos de consulta pública, em instâncias de tomada de decisão. Ver Bovaird, 2004.

[75] Assumindo uma divisão instrumental entre mecanismos de regulação, regularização e proposição.

> inclusão e exclusão, de agregação e conexão, de conjunção e disjunção dos materiais, sistemas, sujeitos e atividades. Mas, por isto mesmo, tal resgate significa também confiar ao projeto (ou *plano-referência*) a possibilidade de prever (e, assim, regular) a geração e distribuição dos valores posicionais e da mais valia urbana, quando não, por vias de cooperação ou associação, constituir matéria e fator de indução da atuação privada (SALES, 2005, p. 1, grifos do autor).

Isso significa que as novas operações urbanas consorciadas não devem ser conduzidas no sentido de reproduzir o modelo adotado nos anos 1990 na cidade de São Paulo. Se já não cabe voltar às primeiras concepções do instrumento, é preciso valorizar o que a regulamentação nacional trouxe como inovação. Admite-se que "em cada nova experiência, novos problemas aparecem, exigindo soluções criativas para atender às peculiaridades e incertezas do mercado imobiliário, procurando obedecer aos procedimentos jurídicos mais corretos" (AMBROSIS, 1999, p. 280). Por isso mesmo, é preciso seguir experimentando.

2.4 Operação urbana consorciada e outorga onerosa do direito de construir: concorrência?

A regulamentação de outro instrumento pelo Estatuto da Cidade, a outorga onerosa do direito de construir (OODC), traz um argumento adicional no sentido da reinvenção da operação urbana.

A OODC pode ser considerada a herdeira direta da noção de solo criado já que foram as discussões iniciadas cerca de trinta anos antes que fundamentaram o instrumento. Os conceitos que sustentam a outorga onerosa são a separação entre direito de propriedade e direito de construção e a função social da propriedade[76] (BRASIL, 2001a, p. 65).

A separação entre direito de propriedade e direito de construir, ou seja, a noção de que a propriedade do terreno não garante o direito de construir sobre ele levanta a possibilidade de cobrança pelo Poder Público desse direito outorgado. Como o direito de construção é regulado pela legislação urbanística, se julgado adequado é passível de cobrança; cobrança essa justificada pela observância da função social da propriedade.

---

[76] A função social da propriedade orienta todos os instrumentos do Estatuto.

Segundo o Estatuto da Cidade, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as 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 (BRASIL, 2001b, art. 2º).

Diferentemente das proposições dos anos 1970, a regulamentação nacional não estabelece um coeficiente de aproveitamento único a partir do qual se cobraria a outorga. A nomenclatura adotada pelo Estatuto da Cidade é "coeficiente de aproveitamento básico", que pode ou não ser único, desde que estabelecido no plano diretor[77] (PD). O PD também deve fixar os limites máximos para cada zona. A diferença entre os coeficientes de aproveitamento básico e máximo é passível de cobrança. A lei também abre a possibilidade de outorga onerosa para mudança de uso (BRASIL, 2001b, art. 29). Isto é, o Estatuto da Cidade, por meio da OODC, tornou possível – desde que previsto no plano diretor – que se construa acima do CA básico e que se altere o uso de determinado lote, em qualquer área da cidade. Assim, o que na experiência paulistana dos anos 1990 valia apenas no perímetro de exceção da OU, agora pode ser estendido para todo o território urbano, se o plano diretor assim definir.

O exemplo da cidade de São Paulo é mais uma vez elucidativo. A cidade teve seu novo plano diretor aprovado em 2002, já em acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Em 2004, foi aprovada a revisão do zoneamento, que estabeleceu coeficientes de aproveitamento básicos e máximos para cada zona. Desde então, a OODC vem sendo aplicada em praticamente todo o território do município. Verifica-se aí uma redundância entre as operações urbanas vigentes e a OODC, já que os itens de negociação da OU não são mais exclusivos. As únicas diferenças substantivas na aplicação dos dois instrumentos são a forma de comercialização e a destinação dos recursos.

---

[77] O plano diretor foi definido pela Constituição Federal de 1988 como "o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana". Assumindo a forma de lei municipal, o Plano Diretor deve relacionar o conjunto de princípios e regras que orientarão a ação dos atores que constroem e utilizam o espaço urbano. Para tanto, sua elaboração deve partir de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasam a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento da cidade. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas urbanos, mas antes ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção pública, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

Enquanto na OODC o cálculo da contrapartida se faz por uma fórmula que toma como base o valor venal dos imóveis, na OU, a referência é o valor de mercado. Dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)[78] mostram que o valor médio do metro quadrado adicional arrecadado por meio da OODC corresponde a cerca de 80% do valor médio de metro quadrado negociado na operação urbana mais barata (no caso, a OU Água Branca). Se comparado ao valor médio negociado na OU Faria Lima, essa correspondência fica em 63% para os valores negociados até 2004 e 10% após a introdução dos leilões de CEPAC (SÃO PAULO, 2009). Fica claro, portanto, que, de maneira geral, o potencial adicional de construção negociado via OODC é significativamente mais em conta que na OUC.

Embora a regulamentação nacional só considere a emissão de CEPAC no caso da OUC, a fórmula de cálculo da contrapartida da OODC é definida pelo município, segundo os critérios que lhe aprouverem. Isso quer dizer que os valores arrecadados por um ou outro instrumento não serão necessariamente tão discrepantes como os apresentados em São Paulo. Os dados apresentados pela SMDU indicam, porém, que a comercialização via leilão de CEPAC é mais efetiva para capturar o valor de mercado que o método anterior para aferição dos preços de mercado (a confrontação de laudos de avaliação elaborados por peritos). Assim, parece certo que os leilões de CEPAC se generalizem nas OUCs, mantendo a distorção para os valores arrecadados via OODC.

A destinação dos recursos também difere nos dois instrumentos. Nesse caso, não por conta de uma decisão do município – como a fórmula de cálculo da contrapartida ou a adoção ou não dos leilões de CEPAC – mas por conta de uma obrigação da regulamentação nacional. Enquanto na OUC os recursos obtidos "serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada" (BRASIL, 2001b, art. 33), os recursos arrecadados via OODC poderão ser aplicados em qualquer região da cidade, desde que observados os parâmetros estabelecidos pelo Estatuto[79].

---

[78] A SMDU foi criada em janeiro de 2009, assumindo as atribuições relacionadas ao desenvolvimento urbano, antes a cargo da SEMPLA.

[79] Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as seguintes finalidades: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da

Restringir a diferença entre os dois instrumentos a essas duas diferenças práticas pode levar à leitura de que uma vez instituída a OODC, a OUC é desnecessária. Do ponto de vista do poder público, apesar de arrecadar menos, a OODC dá mais liberdade ao governante para aplicar os recursos obtidos. Do ponto de vista do empreendedor privado, a OODC também é vantajosa por conta do preço. Entretanto, essa análise simplista desconsidera os fundamentos dos dois instrumentos.

Hoje, ainda há uma grande expectativa em torno da OODC – advinda das proposições sobre solo criado – em sua potencialidade de promover cidades socialmente mais justas. No entanto, uma questão sobressai no debate recente sobre a outorga onerosa do direito de construir no Brasil: se consiste em um instrumento de natureza fiscal ou urbanística.

> Enquanto os economistas argumentam que o instrumento tem, e na prática deve manter, caráter neutro em relação aos critérios urbanísticos desejados e regulados para as cidades, os urbanistas em geral o percebem como uma oportunidade de contribuir para o re-ordenamento urbano (FURTADO ET AL, 2007. p. 15).

Em um estudo sobre a construção da noção da outorga onerosa do direito de construir, no Brasil, Furtado *et al* (2007) identificaram, nos municípios em que a outorga onerosa do direito de construir foi implementada, uma falta de compartilhamento de noções básicas – particularmente em relação ao seu objetivo central, a recuperação da valorização da terra, mas também em relação ao seu possível impacto sobre os preços do solo urbano – como ponto crucial para sua aplicação mais adequada. Segundo eles, o futuro do instrumento depende do domínio que as equipes técnicas de planejamento e gestão municipal desenvolva nos próximos anos sobre seu funcionamento e condições de aplicação.

No âmbito do presente trabalho é importante frisar esse embate conceitual sobre a natureza fiscal ou urbanística do instrumento. Esse ponto é fundamental para esclarecer a sobreposição entre a outorga onerosa do direito de construir e a operação urbana. Embora se admita que a OODC possa impactar o desenvolvimento urbano nesses dois aspectos, parece muito nítida a preponderância do primeiro sobre o

---

expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (BRASIL, 2001).

segundo. Em contrapartida, como será elucidado a seguir, do ponto de vista conceitual, o caráter da operação urbana consorciada é mais urbanístico que fiscal.

Na OODC a dimensão de projeto se restringe à definição dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo e da fórmula de contrapartida. A dimensão de gestão também é relativamente simples: introduzir o procedimento de cobrança da contrapartida no trâmite de aprovação e licenciamento dos projetos apresentados à prefeitura. A definição desses índices e fórmulas certamente tem um impacto sobre a configuração urbana. Sua ação, no entanto, é muito mais no sentido da regulação que da proposição: de fato, a outorga onerosa do direito de construir age complementarmente à lei de zoneamento, na qual são definidos os parâmetros de uso e ocupação do solo para cada zona da cidade.

Já a OUC, do ponto de vista físico-urbanístico constitui uma oportunidade para enfrentar certas demandas da cidade contemporânea, respondendo aos problemas urbanos mais urgentes, destampando gargalos de acessibilidade ou de provisão habitacional, por exemplo. Nesse sentido, como exposto no capítulo anterior, a definição de prioridades deve partir de um diálogo entre plano e projeto (ou projetos), em um processo que se retro-alimenta. Esse diálogo é útil, tanto para identificar essas demandas, quanto para identificar os possíveis parceiros da operação e desenvolver um projeto adequado e atrativo tanto para o interesse público, quanto para o interesse privado.

Nesses projetos, a intenção da cidade que se pretende construir precisa estar muito clara. Ou seja, o projeto deve traduzir uma estratégia urbana. É importante que o poder público assuma o protagonismo da intervenção. A noção de cooperação público-privada não implica submissão da atuação pública à lógica do mercado, muito pelo contrário, o Estado deve liderar a intervenção e (apenas) contar com a participação privada. A cooptação do instrumento pelo mercado imobiliário para a promoção especulativa da cidade (adensamento de áreas segregadas) é um risco intrínseco às possibilidades de flexibilização dos parâmetros urbanísticos que a OUC permite. Por isso, a possibilidade de exceção trazida pelo instrumento deve necessariamente ser amparada por uma previsão da configuração resultante (ou seja, de um projeto...).

Do ponto de vista econômico-financeiro, a característica mais notável do instrumento é a internalização das externalidades geradas pelo processo de urbanização.

O valor de um terreno urbano é conferido por seus atributos de localização; atributos esses que só são adquiridos a partir do trabalho conjunto de toda a sociedade. O custo total de um terreno representa, então, a cristalização do tempo de trabalho socialmente necessário despendido na produção de sua localização, ou seja, na produção das partes da cidade como um todo. Como o processo de urbanização é espontâneo e descontínuo, a valorização de um terreno decorrente do investimento público geralmente é apropriada de maneira privada por seu proprietário.

Já no caso de uma OUC, os investimentos públicos (teoricamente) são conhecidos a priori. Isso fornece a condição necessária para que o poder público identifique os beneficiários diretos e calcule as contrapartidas necessárias para recuperar seu investimento. Na prática, na operacionalização das OUCs, essa recuperação é feita de forma antecipada, por meio da comercialização de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), que constituem uma experiência bem sucedida e pioneira.

Os CEPACs – idealizados na SEMPLA, em 1995, regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001, e aplicados em São Paulo em 2004 – são uma forma de securitização[80] de direitos adicionais de construção ou mudança de uso, outorgados pela prefeitura a particulares no perímetro das operações urbanas consorciadas. Trata-se de valores mobiliários emitidos pelos municípios[81] e comercializados por meio de leilões ou licitações públicas como forma de antecipação dos recursos oriundos de contrapartidas privadas nas áreas objeto de OUC.

A análise da viabilidade econômico-financeira da OUC deve considerar sua capacidade de autofinanciamento. Nesse ponto também é importante considerar os parceiros, seu interesse no projeto e sua capacidade de pagamento. Para tanto, é necessário conhecer o mercado, dimensionar bem os custos e analisar os riscos envolvidos nessa equação, definindo quem suportará tais riscos e considerando a necessidade, a possibilidade e as

---

[80] A securitização consiste na transformação de ativos sem liquidez – no caso do CEPAC, metros quadrados adicionais de construção e alteração de parâmetros e uso do solo – em títulos passíveis de negociação.

[81] As emissões de CEPAC em São Paulo são reguladas e fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Os títulos podem ser negociados no mercado secundário pela BOVESPA e são considerados ativos de renda variável, uma vez que sua rentabilidade está associada à valorização imobiliária (MALERONKA, 2009).

implicações de incluir subsídios públicos (recursos do orçamento geral do município) na operação.

No que diz respeito à gestão urbana, a OUC prevê instâncias de participação que, se bem apropriadas, podem ser muito valiosas para o desenvolvimento urbano. A implantação de uma OUC exige a institucionalização de um grupo de gestão. Esse grupo é composto por membros do poder municipal e representantes da sociedade civil em números iguais. Sua principal função é definir a prioridade da realização das obras previstas na intervenção.

Essa instância teria uma capacidade de monitorar e direcionar a OUC conforme seu entendimento. Um grupo como esse é uma arena política por excelência, no qual discussões sobre as vocações da cidade (ou pelo menos desses territórios) poderiam vir à tona. Trata-se de um espaço para o exercício do controle social, que poderia conferir transparência e credibilidade às intervenções.

A exposição acima, na medida em que diferencia a OUC da OODC, tenta esclarecer todas as potencialidades da operação urbana consorciada como instrumento de intervenção urbana. Fica claro que a possibilidade de arrecadação proporcionada pelo instrumento é apenas um de seus vieses e que os fundamentos da contrapartida arrecadada na OUC diferem daqueles da outorga onerosa do direito de construir. Embora ambos façam parte de uma mesma geração de instrumentos de intervenção urbanística que incorporam a noção de função social da propriedade e se ocupam da recuperação da valorização decorrente do investimento público, sua intenção é completamente diversa. A OODC é um instrumento de regulação para a totalidade do território urbano, enquanto a operação urbana consorciada é um instrumento propositivo para a intervenção localizada.

Na prática, porém, essa diferença é anulada. Os empreendimentos privados viabilizados por meio de um instrumento ou outro são praticamente os mesmos e a cidade, como conjunto dessas iniciativas, também[82]. A diferença visível é alguma concentração de

---

[82] No capítulo seguinte, que analisa a OUC Água Espraiada, serão comparados empreendimentos viabilizados dentro e fora do perímetro da operação e essa ideia será ilustrada.

empreendimentos privados no perímetro das operações urbanas, sobretudo na OU Faria Lima. Essa concentração reforça a ideia de que as OUCs servem à construção especulativa da cidade, propiciando a transformação de porções da cidade em áreas segregadas de acordo com o interesse do mercado imobiliário. A figura abaixo indica, porém, que há agrupamentos de empreendimentos privados localizados também fora do perímetro das operações urbanas. Essa imagem sugere que os fatores que levam a tal concentração não são necessariamente provocados pela instituição de uma operação urbana.

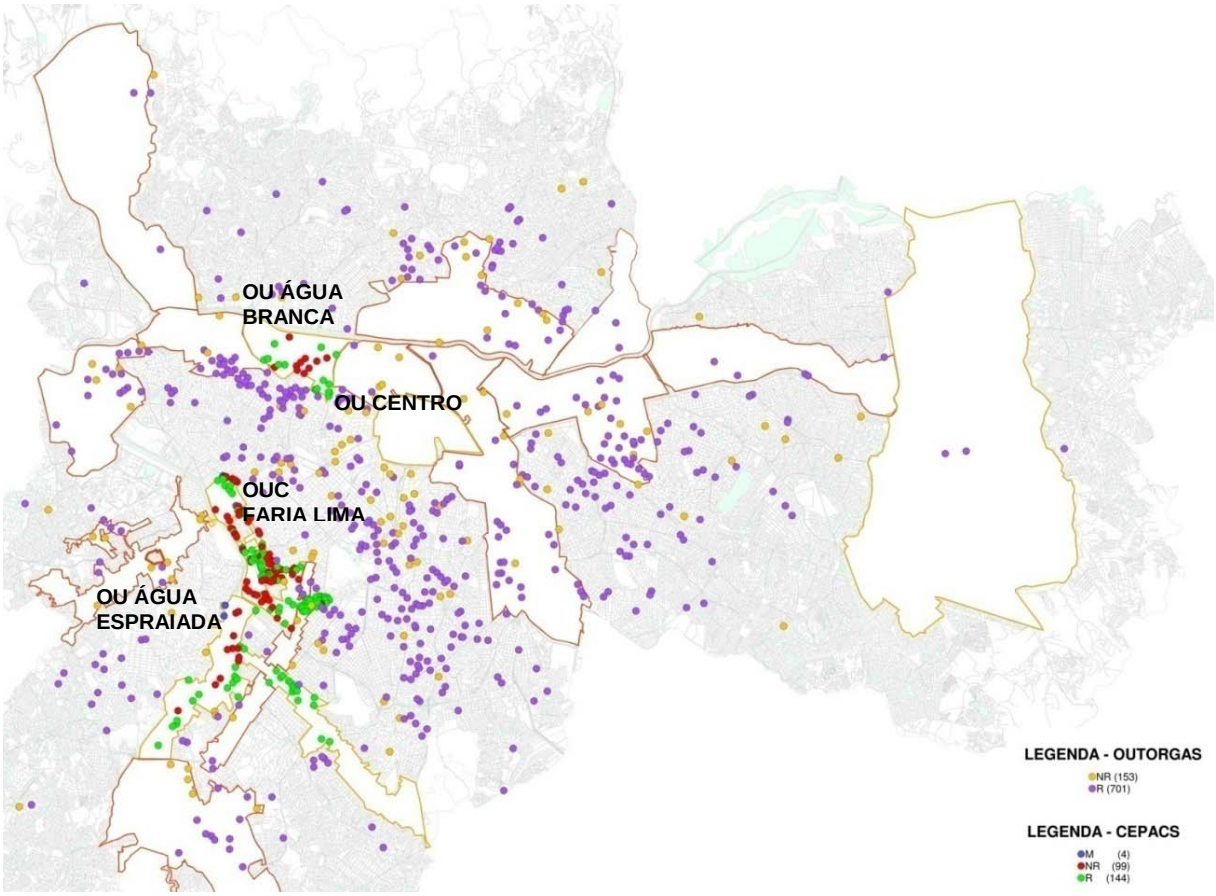


Figura 10. Localização de empreendimentos viabilizados via outorga onerosa do direito de construir e CEPAC (OUC) no município de São Paulo[83]
Fonte: São Paulo (SMDU), 2009a.

É preciso, então, remarcar que as possibilidades que a OUC traz para a intervenção urbana são muito maiores do que aquelas identificadas pelo mercado imobiliário. Cabe,

[83] Os perímetros destacados em branco são operações urbanas propostas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002), porém ainda não regulamentadas.

entretanto, ao poder público desenvolver procedimentos para direcionar o interesse privado segundo suas intenções, e não o contrário. O investimento privado no território urbano não é ruim por princípio e, em uma intervenção pontual, pode ser muito mais fácil de ser controlado do que no processo espontâneo de construção das cidades. Trata-se, então, de monitorar as OUCs em curso e aprender com elas.

Nesse sentido, o próximo capítulo analisa a primeira OUC aprovada após a regulamentação do Estatuto da Cidade e checa até que ponto as inovações introduzidas estão sendo efetivas.

3 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: nova orientação?

Este capítulo expõe o estado da arte do instrumento operação urbana consorciada, recolhendo evidências da OUC Água Espraiada, a primeira operação urbana aprovada após a regulamentação nacional do instrumento pelo Estatuto da Cidade. Criada pela lei municipal 13.260, de 28 de dezembro de 2001, e regulamentada pelo decreto 44.854, de 14 de junho de 2004, essa operação já acumula uma experiência considerável e constitui um exemplo significativo do que pode vir a ser essa nova geração de intervenções urbanas.

O estudo da OUC Água Espraiada é apresentado em duas subseções que abordam separadamente as dimensões de projeto e gestão da OUC Água Espraiada. Nessa abordagem são privilegiadas as inovações introduzidas pelo texto legal do Estatuto da Cidade, quais sejam, o objetivo de transformações urbanísticas estruturais e a gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil, respectivamente, foco da análise da dimensão de projeto e da análise da dimensão de gestão da operação. Outros aspectos da operação urbana não são desconsiderados, mas o estudo é direcionado para os pontos introduzidos pela regulamentação nacional, porque – como exposto no capítulo anterior – entende-se que aí residem as potencialidades desse (novo) instrumento urbanístico.

Como foi esclarecido inicialmente, essa divisão entre projeto e gestão é uma divisão mais instrumental que prática, pois se assume que o urbanismo se realiza na combinação projeto - gestão. Para orientar essa divisão instrumental, partimos da definição de Souza (2006), apresentada na introdução desta tese, que diferencia gestão e planejamento segundo seu horizonte temporal. O planejamento – e o projeto – está ligado a uma visão de longo e médio prazo, enquanto a gestão remete ao presente, "gerir significa administrar uma situação com os recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas" (SOUZA, 2006, p. 149). Assim, a dimensão de **projeto** da operação urbana Água Espraiada é associada à idéia de **concepção**, enquanto sua dimensão de **gestão** é associada à **implementação**.

Os aspectos físico-urbanísticos e econômico-financeiros da intervenção são tratados transversalmente, nas duas dimensões da operação urbana consorciada. A pergunta que

orienta a discussão sobre os aspectos físico-urbanísticos da intervenção diz respeito à sua capacidade de transformar o tecido urbano. Já os aspectos econômico-financeiros serão orientados pelo questionamento da capacidade da OUC de ativar o mercado imobiliário. O quadro abaixo sintetiza a problematização desenvolvida ao longo do capítulo.

Dimensão / Aspectos	**Projeto** Transformações urbanísticas estruturais [concepção]	**Gestão** Gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil [implementação]
Físico-urbanísticos	OUC transforma o tecido?	
Econômico-financeiros	OUC ativa o mercado?	

Quadro 15. Problematização da experiência da operação urbana consorciada
Fonte: Elaboração própria.

Duas outras subseções integram este capítulo. A próxima, que expõe o contexto de criação da operação urbana consorciada Água Espraiada, e a última, que traz uma avaliação geral da operação, contrapondo seus resultados aos resultados proporcionados pela outorga onerosa do direito de construir, instrumento urbanístico que, como discutido no capítulo anterior, pode atuar de forma concorrente ou redundante à OUC.

3.1 Antes de 2001

A idéia de uma operação urbana na região da Água Espraiada não é recente. Na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) foi desenvolvida uma proposta para a área do vale do córrego Água Espraiada. Então, o argumento para a implementação de uma OU naquela "localização privilegiada" era superar os "obstáculos ao pleno desenvolvimento de seu potencial urbanístico" (EMURB, 1992, p. 19). Esses obstáculos consistiam em dois pontos: a concentração de favelas ao longo do córrego e os problemas de macrodrenagem da área.

A intenção daquela gestão era construir uma avenida com atributos específicos sobre o córrego Água Espraiada, criando uma frente de expansão para o mercado imobiliário. A

venda de direitos de construção acima dos limites do zoneamento vigente[84] financiaria a relocação das famílias faveladas e as obras de macrodrenagem necessárias.

> A nova avenida tem características de bulevar. Calçadas largas protegerão os pedestres do tráfego e os usos comerciais e de lazer serão incentivados nos pavimentos térreos. O canteiro central abrigará sete parques, somando 150.000 m² de equipamentos de lazer.
> Ao longo da Avenida Água Espraiada, as novas edificações seguirão diretrizes de um projeto de espaço público, definido pelo alinhamento e gabaritos das edificações, recuos laterais e frontais, tipo de ocupação do pavimento térreo, linhas de referências visuais, formação de perspectivas, criação de espaços semipúblicos, tomando como base a capacidade do campo visual humano e as sensações resultantes. No restante da área, as diretrizes urbanísticas compatibilizarão a nova paisagem construída ao entorno (EMURB, 1992, p. 19).

No excerto acima, fica clara a intenção de transformação da paisagem ao longo da nova avenida. A solução habitacional proposta eram conjuntos residenciais de alta densidade entre as avenidas Washington Luís e Armando de Arruda Pereira. A solução de drenagem compreendia os sete parques supracitados – onde o córrego Água Espraiada ficaria a céu aberto e teria essa área para retardar sua vazão à jusante (em direção à marginal do Rio Pinheiros) – além do reforço do dreno do Brooklin[85]. O perímetro proposto é representado na figura abaixo.

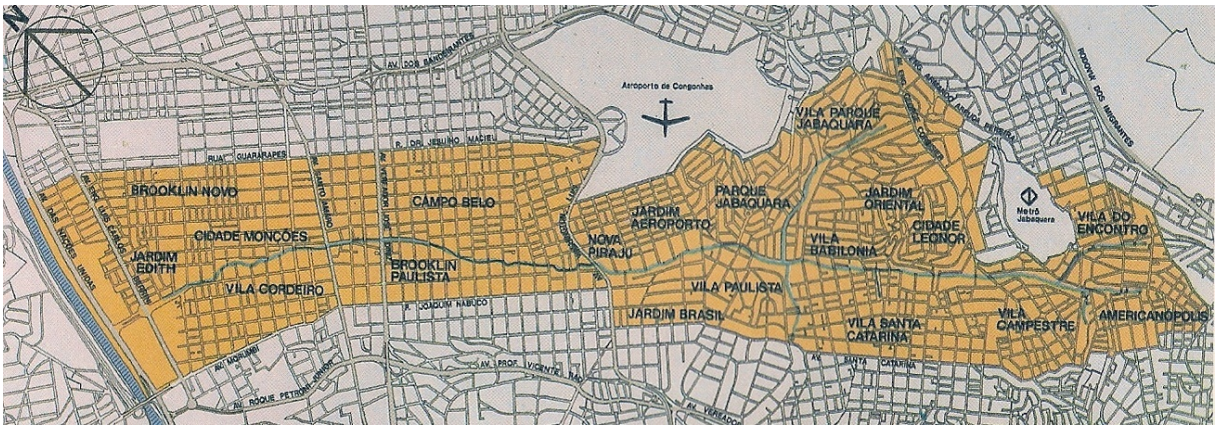


Figura 11. Perímetro proposto da operação urbana Água Espraiada em 1991
Fonte: EMURB, 1992.

---

[84] O zoneamento então vigente na cidade de São Paulo era regido pela lei 7.805, de 01 novembro de 1972 e suas alterações sucessivas. Para o processo de institucionalização do zoneamento em São Paulo, ver Feldman, 2005. Sobre os efeitos da regulamentação do zoneamento, ver Wilderode, 1997.

[85] Galeria junto ao rio Pinheiros, sob a Av. Eng. Luiz Carlos Berrini, que recebe vazões dos córregos Água Espraiada, Cordeiro e da Traição e joga-as para a porção inferior do rio Pinheiros (EMURB; JNS, 1996).

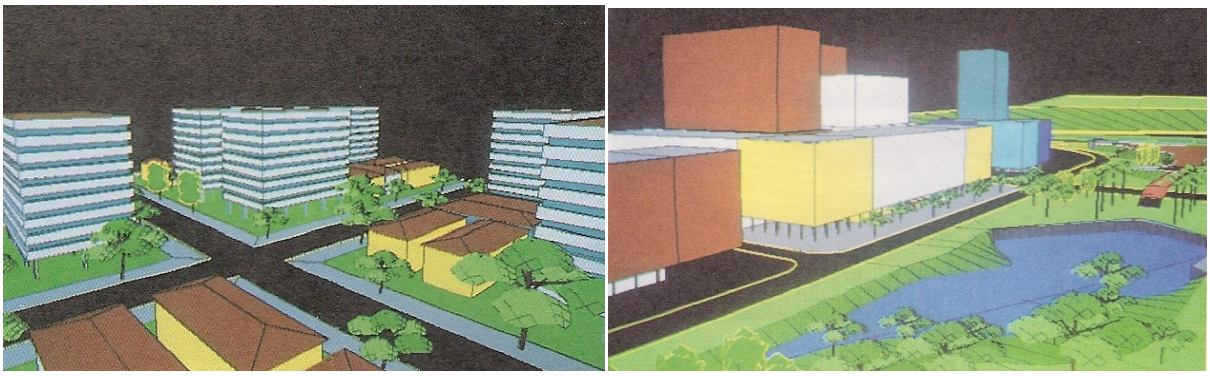


Figura 12. Imagens do projeto da operação urbana Água Espraiada (1991)
Fonte: EMURB, 1992.

Enviada à Câmara Municipal como projeto de lei 296, em 22 de junho de 1991, essa operação urbana não foi aprovada sob a alegação de que o projeto implicava uma área muito extensa de desapropriação (EMURB; GEOTEC, 2009). A negativa não significou, entretanto, o abandono da intenção de intervir nessa área. Na verdade, as obras da avenida já haviam sido iniciadas na gestão anterior e estavam paralisadas[86]. A lei que sustentou essa intervenção (10.443, de 4 de março de 1988) era uma modificação de uma lei mais antiga, lei 6.591, de 5 de novembro de 1964, que aprovou o primeiro plano de abertura da avenida sobre o córrego Água Espraiada.

A regulamentação de 1964 já "definia uma faixa de desapropriação ao longo do córrego Água Espraiada, destinada à construção de uma avenida com 60 metros de largura e 7 mil metros de extensão, iniciando-se na Marginal Pinheiros e finalizando no Bairro Jabaquara, na Avenida Conceição" (FIX, 2007, p. 87). Apesar das dimensões, admitia-se que essa era a melhor alternativa para viabilizar o projeto do pequeno anel viário. Estudo do Grupo Executivo de Integração de Políticas de Transporte (GEIPOT, vinculado ao Ministério dos Transportes) "desaconselhava a passagem pelas avenidas Bandeirantes ou Vicente Rao, em função da avenida fora dos padrões no primeiro caso e do preço de desapropriação dos terrenos no segundo" (GEIPOT, 1968 apud NOBRE, 2000, p. 162).

---

[86] A implantação era prevista em duas etapas: a primeira, entre a Marginal Pinheiros e a Av. Washington Luís, e a segunda, da Washington Luís até a Rodovia dos Imigrantes, compreendendo a construção de uma ponte sobre o rio Pinheiros, ligando os dois sentidos das marginais à nova via. As obras se iniciaram pelo processo de canalização do córrego, sem considerar um programa de relocação das famílias faveladas e encortiçadas existentes no local. Essas obras foram paralisadas pouco tempo depois por falta de recursos. (Frúgoli, 2000). (EMURB; GEOTEC, 2009a, p. 2-9).

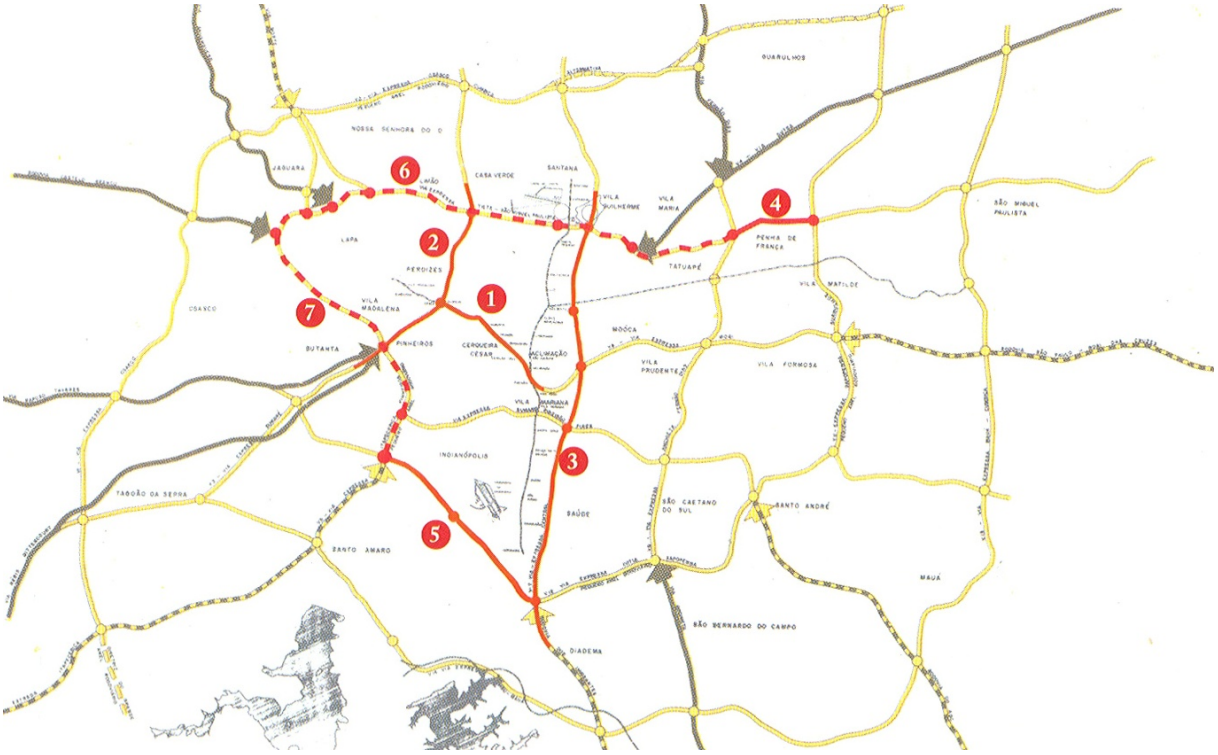


Figura 13. Sistema de Vias Expressas: trechos propostos para implantação prioritária (1973)
Fonte: ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009.

O projeto dos anéis viários foi desenvolvido pelo governo estadual ainda na década de 1960. Entretanto, o traçado do grande anel e, principalmente, do pequeno anel viário não eram compatíveis com o Plano Urbanístico Básico (PUB), desenvolvido pela gestão do prefeito Faria Lima (1965-1969). O projeto só foi retomado na gestão do prefeito Figueiredo Ferraz (1971-1973) e "enquadrado dentro do novo Sistema de Vias Expressas, estabelecido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)" (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 145), como mostra a figura acima (o número 5 corresponde à Avenida Água Espraiada, atual Avenida Jornalista Roberto Marinho).

Por questões de descontinuidade administrativa e falta de recursos, essa proposta não foi levada adiante e, paliativamente, foi implantado o mini anel viário[87], que substituiu a construção de uma nova avenida sobre o córrego Água Espraiada, pela adequação da já existente Avenida dos Bandeirantes (ver figura abaixo).

---

[87] Concebido na gestão de Miguel Colassuono (1973-1975), começou a ser implementado por Olavo Setubal e só terminou nos anos 1990 com a construção do complexo viário Maria Maluf, na zona sul (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009).

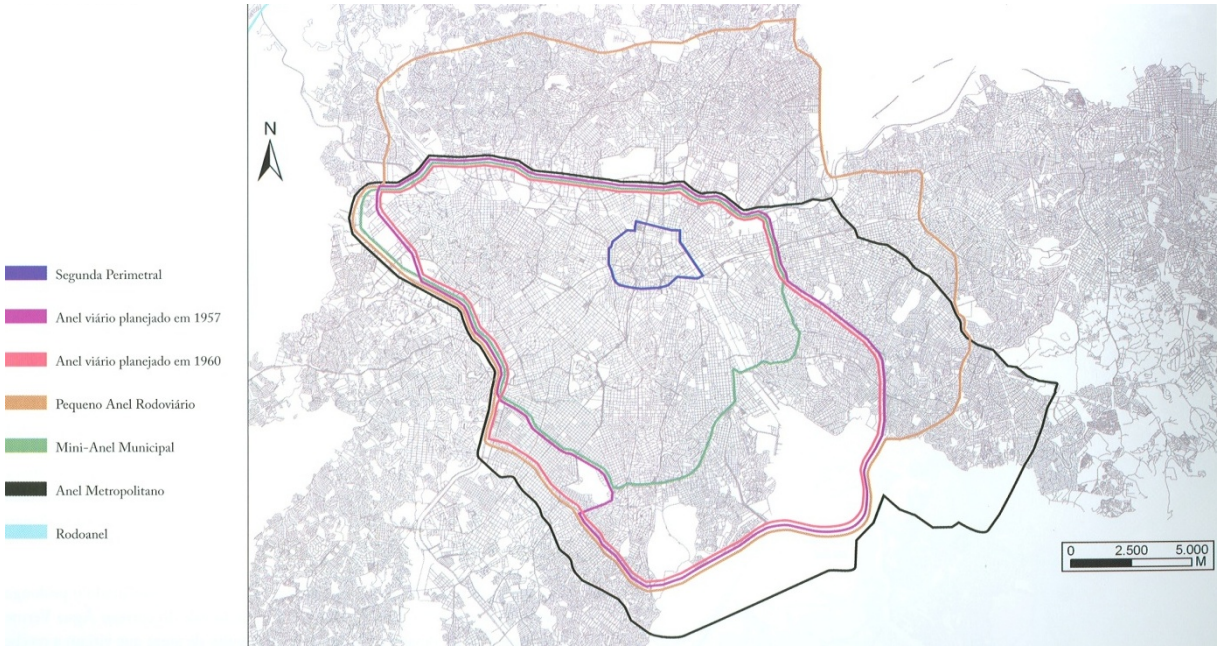


Figura 14. Anéis viários propostos na segunda metade do século XX[88]
Fonte: ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009.

Contudo, antes do abandono do projeto, governo estadual e municipal estabeleceram um convênio para sua efetivação e o processo de desapropriação dos imóveis lindeiros ao córrego Água Espraiada foi iniciado. Ao todo, foram 650 imóveis desapropriados que ficaram sem destinação (EMURB; JNS, 1996). Assim, "a grande faixa desapropriada ao longo do córrego foi sendo progressivamente invadida, com a ocupação dos imóveis vazios e a construção de barracos e a formação de inúmeras [68] favelas" (FIX, 2007, p. 87). Como já mencionado, essa concentração de favelas foi justamente uma das questões que o projeto de operação urbana de 1991 se propunha a enfrentar. Naquele momento (1991), a conexão com o sistema viário estrutural não era um objetivo, tanto que o perímetro da OU não alcançava a rodovia dos Imigrantes (ver figura 11), ponto de conexão com outras vias estruturais.

---

[88] "A concepção de anéis viários interligando entre si as vias radiais de modo a oferecer alternativas de percurso ao trânsito congestionado nas áreas mais centrais é antiga. No Plano de Avenidas de 1930 encontramos projetos de vários anéis. O único que foi executado, embora com traçado um pouco diferente, foi o Anel de Irradiação (Primeira Perimetral), construído na década de 1940. A Segunda Perimetral posteriormente projetada foi apenas iniciada. [...] Na década de 1950 foram estudadas diretrizes para um anel intermunicipal, passando ao longo de trechos dos rios Tietê e Pinheiros e dos córregos do Sapateiro, da Traição ou Água Espraiada, e, mais a leste, pelo Tatuapé. Na década de 1960, em vista da expansão do trânsito rodoviário e a construção de novas estradas partindo da capital para o interior, o Governo do Estado se propôs a interligá-las por meio de dois anéis circundando a cidade, que foram denominados Pequeno e Grande Anel Viário" (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 147).

Em 1994, já sob o governo de Paulo Maluf (1993-1996), o projeto da operação urbana Água Espraiada foi reelaborado e sugestivamente intitulado "Via Expressa e Operação Urbana Água Espraiada". A descrição dessa proposta menciona os mesmos objetivos do projeto de 1991 – solução habitacional para a população favelada e soluções de macrodrenagem – porém com ênfase na obra viária: "neste projeto, foram integradas as obras de canalização e de construção da avenida de fundo de vale que estavam em andamento [iniciadas em 1988, paralisadas entre 1989 e 1992 e retomadas na gestão Maluf]"(EMURB; JNS, 1996, p. 4). Retoma-se aí a idéia de estender a nova avenida da marginal do rio Pinheiros até a rodovia dos Imigrantes.

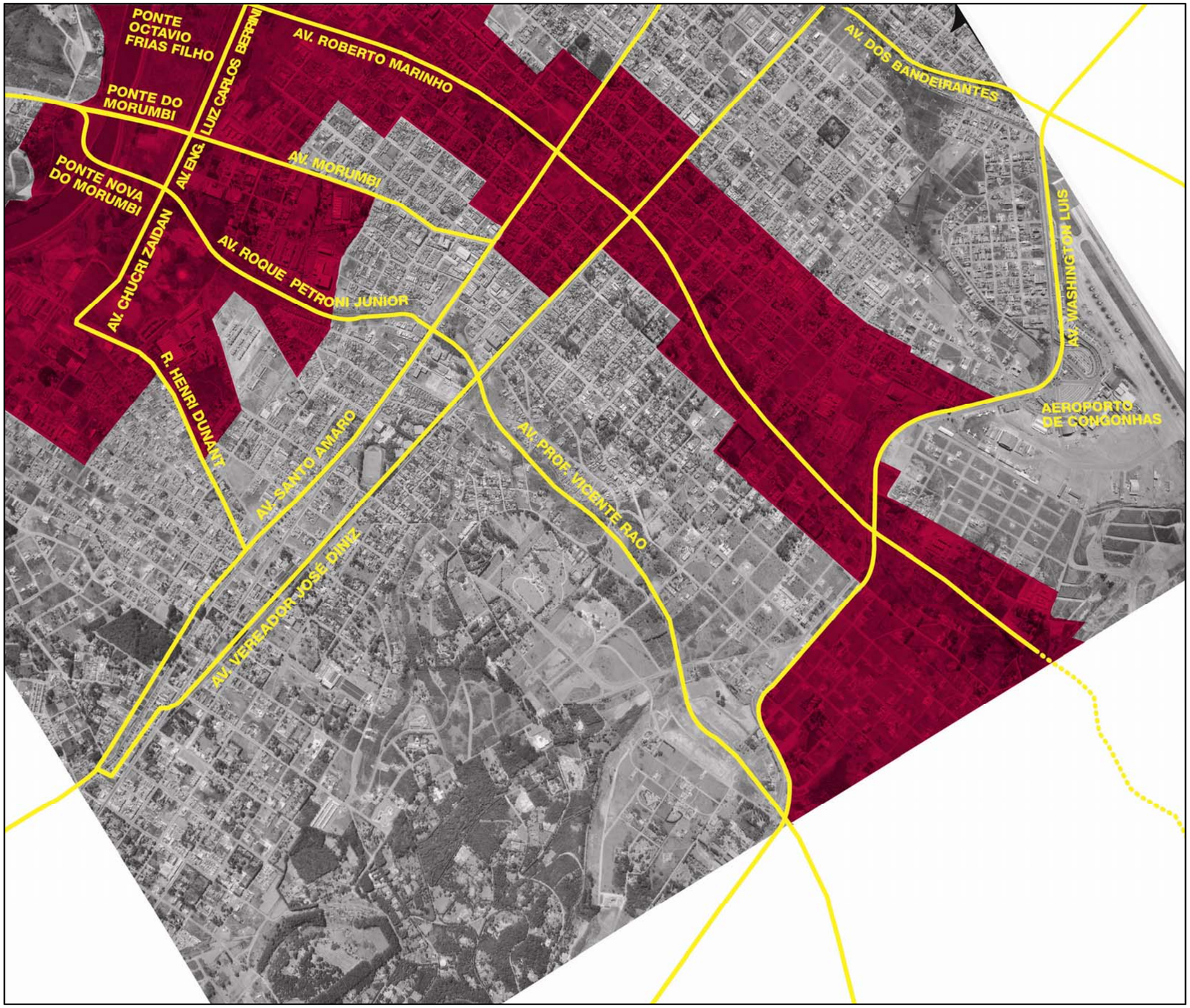
Baseado na proposta da via expressa, mas sem considerar a instituição da OU, o primeiro trecho da avenida sobre o córrego Água Espraiada – entre a marginal do rio Pinheiros e a Avenida Lino de Moraes Leme – foi concluído entre 1995 e 1996. Grande parte das favelas preexistentes foi removida sem solução habitacional adequada[89]. Como resume Castro, o *modus operandi* das administrações Maluf e Pitta (1997-2000) "dispensou o instrumento das operações urbanas, substituindo-o por ações diretas de caráter limitado" (CASTRO, 2006, p. 188). Assim, a região da Água Espraiada foi objeto de investimentos públicos concentrados num espaço de tempo relativamente curto, sem que houvesse, por um lado, qualquer contrapartida daqueles diretamente beneficiados pela intervenção e, de outro lado, nenhuma garantia para aqueles diretamente prejudicados.

Em 2001, um dos argumentos para a instituição da operação urbana consorciada na mesma região – colocado na exposição de motivos do projeto de lei que deu origem à lei da operação urbana consorciada Água Espraiada – será a complementação dessa infra-estrutura viária instalada e sua consequente otimização, entendida como adensamento construtivo ao longo do sistema viário (SÃO PAULO, 2001b). Nas seções subsequentes será analisada a contundência da proposta desenvolvida a partir desse contexto.

A sequência de fotos aéreas apresentada nas páginas seguintes (anos 1958, 1974, 1994 e 2007) permite visualizar parte do processo descrito até aqui.

---

[89] Sobre esse processo, ver Fix, 2007.



Na imagem ao lado, de 1958, é possível observar o córrego Água Espraiada como barreira ao desenvolvimento urbano. A maior parte das quadras lindeiras ao córrego ainda estão desocupadas.

Figura 15. Região da Avenida Água Espraiada em 1958
Fonte: Elaboração própria sobre foto 0675/1958 Base Areofotogrametria

Já nessa imagem, de 1974, é nota-se que a ocupação urbana se aproxima do córrego Água Espraiada e que há até mesmo cruzamentos sobre o córrego. Ainda não é possível notar as favelas que começariam a se formar nessa década.

Figura 16. Região da Avenida Água Espraiada em 1974
Fonte: Elaboração própria sobre fotos 1357 e 0903/1974 Base Areofotogrametria

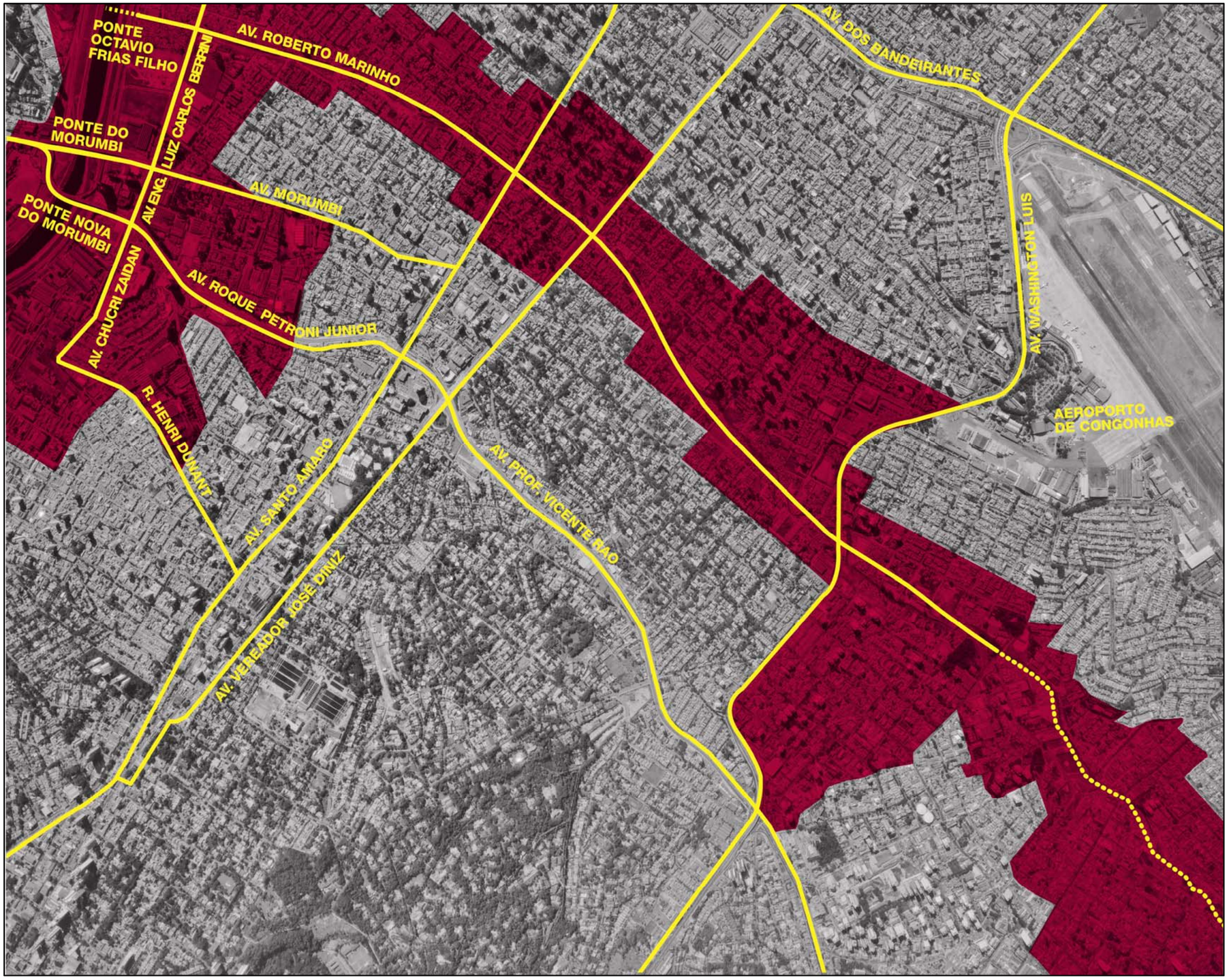
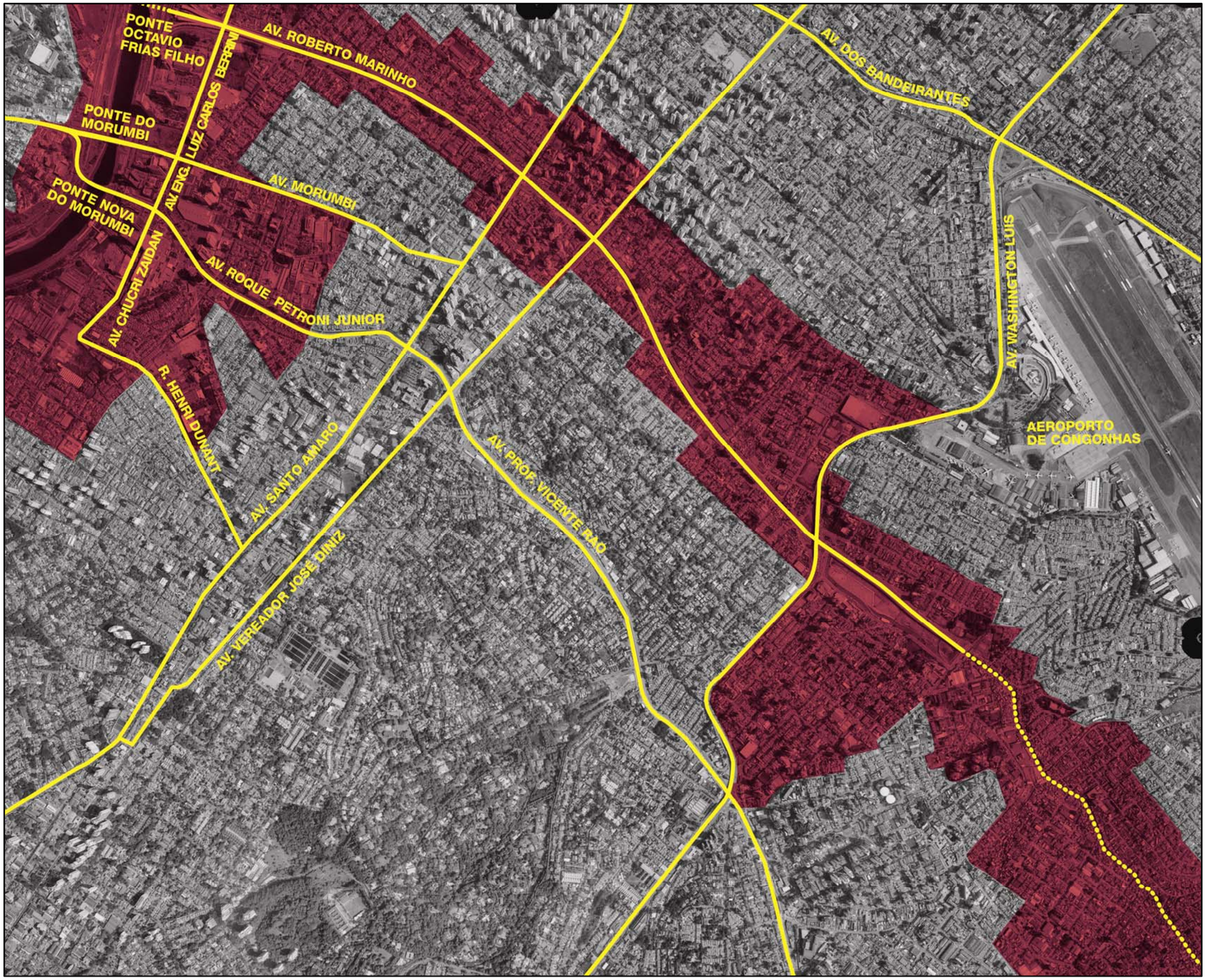


Figura 17. Região da Avenida Água Espraiada em 1994
Fonte: Elaboração própria sobre foto 0028/1994 Base Areofotogrametria

Já nessa imagem, de 1994, há favelas praticamente ao longo de todo o córrego e a área mais próxima à marginal do Rio Pinheiros está completamente ocupada pela favela Jardim Edith. As obras de construção da avenida apenas forma iniciadas, no trecho próximo à Avenida Engenheiro Luiz Carlos Berrini.



Na imagem mais recente, de 2007, grande parte das favelas foi removida e a Avenida Jornalista Roberto Marinho está concluída até a Avenida Lino de Moraes Leme, com o "piscinão" [reservatório enterrado para retenção de águas pluviais] na extremidade da avenida oposta à marginal. Nota-se também a ponte Octavio Frias de Oliveira em obras (realização da OUC, ela só seria concluída em 2008).

Figura 18. Região da Avenida Água Espraiada em 2007
Fonte: Elaboração própria sobre foto 6315/2007 Base Areofotogrametria

3.2 Transformações urbanísticas estruturais

A análise da dimensão de projeto da OUC Água Espraiada se desenvolve a partir da leitura do texto legal que instituiu essa operação urbana, de como ele informa e determina a concepção de um projeto urbano. Isso porque, durante os pouco mais de oito anos de vigência dessa operação, a referência para as obras implementadas (e discutidas no grupo de gestão da operação) tem sido a lei 13.260, de 28 de dezembro de 2001, e não qualquer projeto desenvolvido antes ou a partir dela.

> Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando a melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de influência da atual Avenida Água Espraiada (São Paulo, 2001, art. 1º).

Como já foi esclarecido ao longo desta tese, uma das inovações mais significativas introduzidas pelo Estatuto da Cidade no instrumento operação urbana foi o objetivo de transformações urbanísticas estruturais. A operação urbana consorciada Água Espraiada (OUCAE), aprovada no primeiro ano da gestão Marta Suplicy (2001-2004), pouco mais de cinco meses após a regulamentação nacional, incorporou essa orientação. Seu objetivo declarado já não se limita à "melhoria e valorização ambiental", mas inclui "transformações urbanísticas". A qualidade estrutural dessas transformações foi, contudo, omitida.

Embora o texto da lei que instituiu a OUCAE tenha sido elaborado tomando como base o Estatuto da Cidade (que assegura, portanto, a dimensão urbanística do instrumento), a concepção dessa operação não difere fundamentalmente das que a antecederam. Por um lado, não há uma intenção de projeto clara, que transcenda a implantação de uma obra viária, e, por outro, a orientação normativa de alteração dos parâmetros urbanísticos é privilegiada como único meio para a viabilização da intervenção. A "exposição de motivos", que acompanhou o projeto de lei que deu origem à OUC Água Espraiada, revela esse equívoco ao afirmar que "os conceitos de operação urbana e dos instrumentos para a sua consecução, agora expressamente previstos na lei federal, não trazem em si mesmos idéias novas, no que diz respeito à legislação urbanística municipal de São Paulo" (SÃO PAULO, 2001b, p. 3).

Ora, se os instrumentos para a consecução da operação forem tomados tão somente como a comercialização de exceções à lei de uso e ocupação do solo (excluindo-se, por exemplo, o controle compartilhado da operação), de fato, a legislação urbanística do município de São Paulo já os previa. Porém, conceitualmente, a introdução do objetivo de transformações urbanísticas estruturais não pode ser ignorada como uma inovação significativa, sobretudo se for levado em conta um olhar crítico sobre a experiência paulistana.

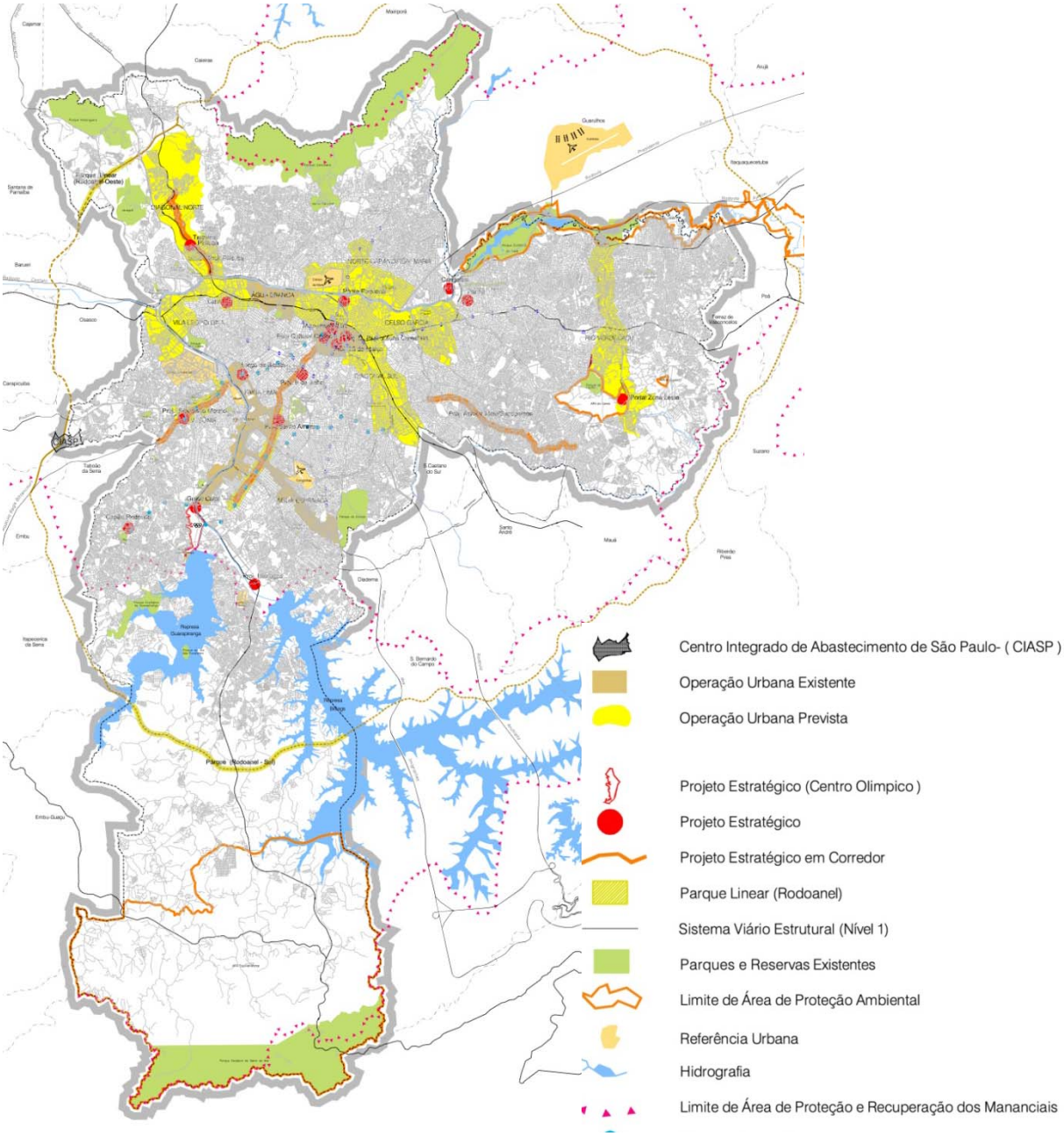


Figura 19. Operações urbanas propostas no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012
Fonte: PDE, São Paulo, 2002.

Não se pode, contudo, afirmar que as operações urbanas foram negligenciadas por essa gestão. No equacionamento do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), aprovado em 2002, lançou-se mão de operações urbanas consorciadas para estruturar "a espinha dorsal da região metropolitana" (SÃO PAULO, 2004, p. 16). No plano foram delimitadas, além das três operações urbanas vigentes desde os anos 1990 e da OUC Água Espraiada, oito novas OUCs. A figura 19 mostra essa proposta que compreende 10,33%[90] do território urbanizado da cidade.

Entretanto, apesar dessa importância estratégica declarada, as potencialidades do instrumento não parecem ter sido exploradas. Uma abordagem conservadora e/ou limitada acerca da operação urbana consorciada transparece em uma publicação da SEMPLA, que apresenta o PDE comentado. Nesse texto, o instrumento é descrito da seguinte forma:

> É nas operações urbanas que se procura atrair o interesse dos empreendedores imobiliários. Nelas, um plano de melhoramentos deverá garantir a permanência ou recuperação do ambiente urbano, que assegurará a valorização dos imóveis, pois os investimentos deverão preservar ou recuperar vantagens locacionais para os seus empreendimentos imobiliários.
> O conceito básico de todas elas é criar espaços públicos, melhorar a infra-estrutura – na qual o sistema viário é muito importante – e resolver os problemas da habitação de interesse social no perímetro da sua definição (SÃO PAULO, 2004, p. 157).

Nota-se aí uma inversão entre meio e fim. O projeto urbano – reduzido a um "plano de melhoramentos" – não deve ser elaborado com a finalidade de atrair investimentos ou valorizar imóveis. A atração de investimentos é um meio para que se viabilizem intervenções de importância estratégica para a cidade. O ponto de partida para a concepção de uma OUC deve ser o programa dessas intervenções estratégicas, a partir do qual serão identificados os parceiros possíveis e necessários para viabilizar a intervenção desejada. Ademais, o objetivo de "todas elas", por definição, não pode ser o mesmo. No limite, "criar espaços públicos", "melhorar a infra-estrutura" e "resolver os problemas da habitação de interesse social" são orientações para toda a cidade e não justificam, por si, a intervenção localizada que a OUC pode proporcionar.

---

[90] Área total das OUCs propostas sobre estimativa de área urbanizada (EMBRAPA, 2005).

Outro documento editado durante a mesma gestão, uma cartilha de formação sobre o PDE, fornece mais alguns elementos para o entendimento da orientação que, então, foi dada à operação urbana consorciada. Nessa cartilha, a experiência anterior do município de São Paulo é mencionada e são destacados dois problemas: a expulsão dos mais pobres por conta da valorização que as operações urbanas "promovem (ou procuram promover)" e a concentração de investimento público em perímetros já privilegiados. Segundo o texto,

> Para tentar corrigir esses problemas, o Plano Diretor tem duas novidades: (i) incluiu regras gerais para as novas Operações, como a obrigação de atendimento da população que for deslocada (várias dessas regras são baseadas no Estatuto da Cidade); (ii) ampliou o perímetro das novas Operações, para incluir na mesma Operação áreas mais ricas e mais pobres, com o objetivo de distribuir riqueza (AMARAL; FIX, 2003, p. 69).

Mais uma vez, a essência do instrumento parece estar ausente das colocações. A importância do projeto urbano está ausente. Possíveis consequências da intervenção – o deslocamento de moradores afetados pelas obras – são valorizadas frente ao seu objetivo, que deveria ser o mote da operação. Se o que está em jogo é viabilizar demandas urgentes como um terminal de ônibus ou um centro comercial em uma área determinada da cidade, a desapropriação de certas áreas pode ser bem justificada e, consequentemente, a obrigação de atendimento à população deslocada é pertinente. Entretanto, se a idéia é criar um vetor para expansão do mercado imobiliário, que implica remoções, criando um problema antes de agregar alguma qualidade para o conjunto da cidade, a operação não se justifica.

Assim, a ampliação do perímetro das operações urbanas não aparece como uma boa estratégia. Antes de "distribuir riqueza", a idéia da operação urbana é distribuir qualidade, respondendo a problemas urbanos urgentes passíveis de serem solucionados por meio de uma intervenção localizada, com um impacto que extrapola a escala local. Mesmo porque, a distribuição de riqueza no sentido estrito proposto nasce limitada, limitada pelo próprio perímetro da operação[91]. Se a operação urbana for instituída em

---

[91] Aí também se nota alguma confusão com a outorga onerosa do direito de construir, esse sim, um instrumento elaborado – originalmente sob o conceito de solo criado – para compensar a valorização

uma área valorizada, é possível que se consiga alguma compensação dos mais ricos, porém, muito provavelmente, não em favor dos mais pobres. No contexto das metrópoles brasileiras, marcadas pela segregação socioespacial, usar o critério de proximidade para definir o alvo de qualquer distribuição de renda não deveria ser um argumento defensável.

Desta forma, a ampliação do perímetro das operações urbanas mais cria um problema que oferece uma solução. A necessidade de setorização das novas OUCs propostas identificada pelo próprio grupo de trabalho da SEMPLA, encarregado da formulação dos planos das novas operações (MONTANDON, 2009), é um indicativo de que a ampliação dos perímetros representa um fator de dificuldade para o projeto (e, posteriormente, também para a gestão) das operações urbanas consorciadas. Isso porque é preciso dar conta de situações muito diversas – e não raro de múltiplas demandas – a partir de uma mesma proposta. Por outro lado, o rigor na definição das propostas e de sua área de abrangência tende a contribuir para o desenvolvimento de um projeto adequado para a situação identificada (retoma-se aqui a noção de diálogo entre plano e projeto, discutida no primeiro capítulo desta tese).

No caso da OUC Água Espraiada, além da extensão do perímetro delimitado (cerca de 1400 hectares[92]), sua configuração também se apresenta como complicador para a concepção de um projeto integrado para a área. Se na operação urbana proposta em 1991, a nova avenida estruturava toda a intervenção, na OUC aprovada dez anos depois essa premissa não é válida. Isso porque o perímetro atual é mais estreito ao longo da avenida e incorpora as duas margens do rio Pinheiros, em uma extensão de pouco mais de sete quilômetros. A figura abaixo mostra essa mudança.

Dessa forma, foram excluídas quadras muito próximas à principal intervenção proposta pela OUC – a continuação da Avenida Jornalista Roberto Marinho (antiga Avenida Água Espraiada) até a rodovia dos Imigrantes – e foi incorporada uma região nova. As áreas

---

propiciada pelos benefícios aleatórios conferidos pela legislação urbanística, conforme discutido no capítulo anterior.

[92] Como referência: a ZAC Paris Rive Gauche compreende 130 hectares, que, para fins de projeto e gestão, foram divididos em oito setores. Poblenou, em Barcelona, também compreende cerca 130 hectares e a área de intervenção direta da *Villa Olympica* conta 53 hectares.

contíguas à nova avenida já apresentam características bastante diversas. Essa nova região tem, entretanto, características muito diferentes das demais, como uma leitura simples do seu sistema viário (representado na figura abaixo) já indica. Trata-se de uma região de quadras grandes, ocupada predominantemente por galpões industriais, com demandas óbvias de microacessibilidade.

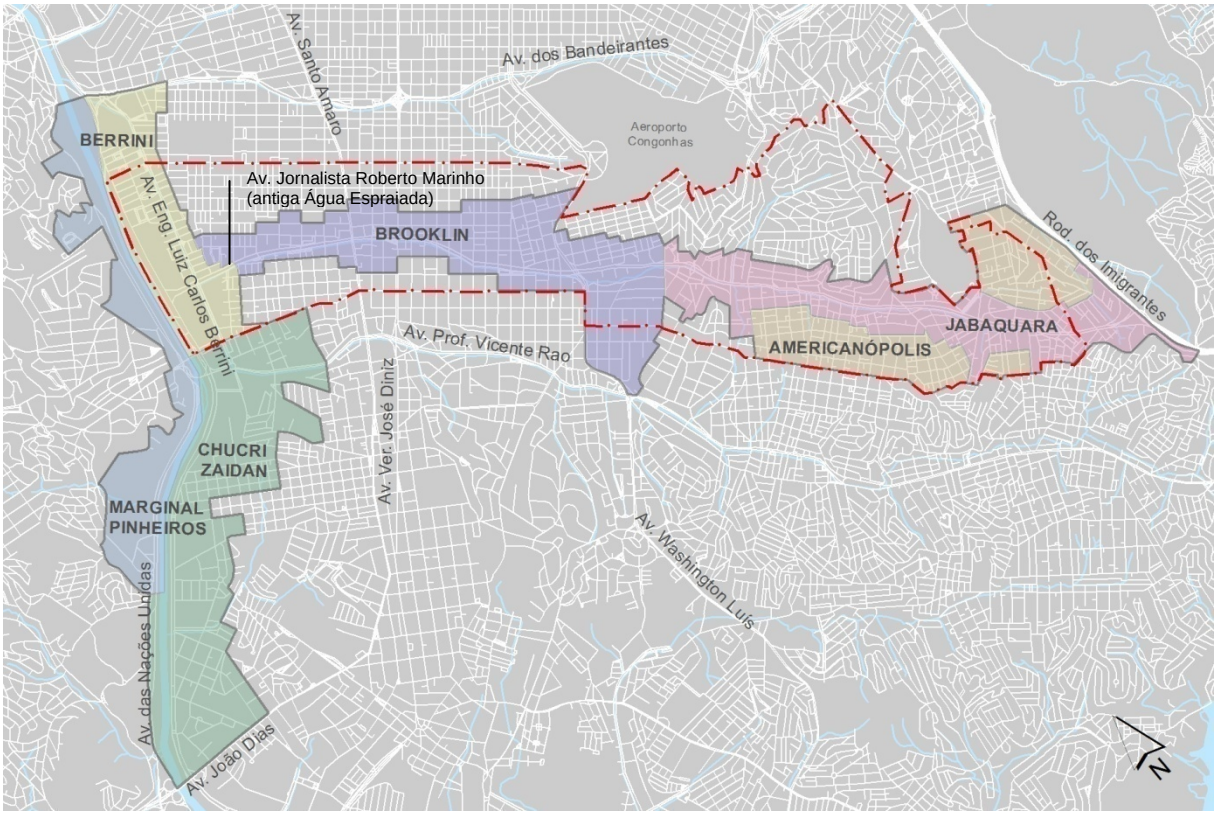


Figura 20. Perímetro da OU Água Espraiada (1991) sobre mancha da OUC Água Espraiada (2001)
Fonte: Elaboração própria a partir de EMURB, 1992 e São Paulo, 2001.

Para lidar com essa diversidade, a OUC Água Espraiada foi dividida em seis setores – Americanópolis, Berrini, Brooklin, Chucri Zaidan, Jabaquara, e Marginal Pinheiros –, além de um setor descontínuo, composto por 24 zonas especiais de interesse social (ZEIS)[93]. Segundo o texto que expõe os motivos para a criação da lei dessa operação urbana, a divisão levou em conta as características peculiares de cada área "e a necessária adequação destes locais às novas exigências que decorrerão das transformações e dos impactos resultantes da implementação da Operação Urbana Água

[93] O Plano Diretor, aprovado no ano seguinte, revogou cinco dessas ZEIS.

Espraiada" (SÃO PAULO, 2001b, p. 1). Contudo, cada setor é muito extenso[94] e, no artigo que trata das diretrizes específicas para cada um deles, é difícil identificar a especificidade das intenções propostas para cada área.

Tabela 1. Diretrizes propostas por setor da OUC Água Espraiada

Parâmetros	Jabaquara	Brooklin	Berrini	Chucri Zaidan	Marginal Pinheiros
Faixa p/calçada	2 m	4 m	2 m	2 m	2 m
Lote mínimo	1000 m²	2000 m²	1000 m²	1000 m²	1000 m²
Frente mínima	16 m	25 m	16 m	16 m	16 m
TO máxima	0,50	0,50 (até T +1) / 0,25	0,50	0,50	0,50
CA máximo	4,0	4,0 / 2,0	4,0	4,0	4,0
Recuo frente	5 m	5m (até T+1) / 6 m	5 m	5 m	5 m
Recuo lateral	3 m	3 m (até T +1) / 4,5 m	3 m	3 m	3 m
Recuo fundo	5 m	5 m	5 m	5 m	5 m
Gabarito	Sem limite	Sem limite / 25 m	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Usos Permitidos[95]	R1, R2, R3 C1, C2 E1, E2, E3 I1, S1, S2	R1, R2, R3, C1, C2 E1 S1, S2	R1, R2, R3 C1, C2, C3 E1, E2, E3 I1, S1, S2, S3	R1, R2, R3, C1, C2 E1, E2, E3 S1, S2	R1, R2, R3 C1, C2 E1, E2, E3 S1, S2

Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2001a, art. 3º.

A tabela apresentada acima resume os parâmetros gerais estabelecidos para cada setor[96]. Tais parâmetros definem, por exemplo, a volumetria das novas edificações a serem construídas no perímetro, com "incentivos" da operação urbana. Com exceção do setor Brooklin – onde o lote mínimo é maior e há uma diferenciação para a taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e recuos para edificações com mais de dois andares (acima de térreo mais um) e para lotes lindeiros à zona estritamente residencial

---

[94] Aproximadamente, o setor Berrini conta 160 hectares, os setores Americanópolis e Marginal Pinheiros, 180 hectares cada, o setor Jabaquara, 230, o setor Brooklin, 290 e o setor Chucri Zaidan, 350 hectares.

[95] R1: residencial unifamiliar; R2: residencial multifamiliar; R3: conjunto residencial; C1: comércio varejista de âmbito local; C2: comércio varejista diversificado; C3: comércio atacadista; E1: instituições de âmbito local; E2: instituições diversificadas; E3: instituições especiais; I1: indústria não incômoda; S1: serviços de âmbito local; S2: serviços diversificados; S3: serviços especiais.

A lei 13.885, de 25 de agosto de 2004, reduziu os usos previstos no município para duas categorias: residencial e não residencial, e estabeleceu as correspondências necessárias. Na OUC Água Espraiada é permitido qualquer uso residencial – unifamiliar (R1), multifamiliar vertical (R2v) ou horizontal (R2h) – e os usos não residenciais compatíveis (nR1), toleráveis (nR2) e usos não residenciais ambientalmente compatíveis com o desenvolvimento sustentável (nR4).

[96] O setor Americanópolis não consta na tabela porque a lei da OUC Água Espraiada não definiu parâmetros específicos para essa área.

(Z1)[97] – os parâmetros urbanísticos que definem a volumetria das edificações é o mesmo para todos os setores. Os usos previstos também coincidem. Em geral, permite-se qualquer uso habitacional (inclusive residências unifamiliares) e usos não residenciais de âmbito local e considerados não incômodos ou compatíveis com o uso residencial.

Ainda no que concerne à configuração dos empreendimentos privados no âmbito da OUC, é previsto um incentivo para o remembramento de lotes. Esse incentivo se realiza como área adicional de construção gratuita para aqueles empreendimentos que, pelo remembramento de lotes inferiores a 2000 metros quadrados, atingirem área superior a 2500 ou 5000 metros quadrados. Nesses casos, é outorgado ao empreendedor, de modo não oneroso, respectivamente, 10% ou 20% da área do lote resultante como área adicional de construção (São Paulo, 2001a, art. 16). Assumindo o preço mínimo estipulado para um CEPAC (R$300,00), esse benefício pode variar entre um mínimo de R$ 25 mil (para um terreno de 2500 metros quadrados no setor Jabaquara) e um máximo a partir de R$ 150 mil (para terrenos acima de 5000 metros quadrados nos setores Brooklin, Berrini ou Chucri Zaidan).

Assim, fica claro que essas regras estabelecidas para o empreendedor privado não conferem nenhuma especificidade ao perímetro da OUC Água Espraiada, além do (modesto) incentivo a empreendimentos de grande porte e do coeficiente de aproveitamento máximo maior que em outras áreas da cidade. Vale remarcar que a vantagem do CA máximo igual a quatro não é exclusiva dos perímetros de operação urbana. O PDE definiu que qualquer área de intervenção urbana (AIU)[98] admite CA 4, bem como as ZEIS e as zonas de centralidade polar ou linear tipo b (ZCPb e ZCLb).

---

[97] A atuação de movimentos organizados de moradores contribuiu para essa diferenciação no tratamento do setor Brooklin. No grupo de gestão da OUC Água Espraiada, abordado adiante, as atividades desses grupos se destacam.

[98] O PDE 2002 definiu as áreas de intervenção urbana como "porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, nas quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental" (São Paulo, 2002, art. 146).

Os setores também são usados para a definição dos estoques de potencial adicional de construção e dos parâmetros de conversão dos certificados de potencial adicional de construção (CEPAC). Foi determinado um limite de 500 mil metros quadrados de área adicional de construção para o setor Jabaquara e um limite de 3.250 mil metros quadrados de área adicional de construção para os demais setores, com exceção do setor Americanópolis, para o qual não foi previsto estoque adicional de área. Foram também previstos limites máximos para os setores Berrini (250 mil metros quadrados), Brooklin (1.500 mil metros quadrados), Marginal Pinheiros (600 mil metros quadrados) e Chucri Zaidan (2.000 mil metros quadrados). Porém, o limite geral prevalece sobre esses máximos. A lei também estabelece um mínimo de 30% de uso residencial para utilização dos estoques em cada setor. Assim, por exemplo, o limite máximo de estoque não residencial no setor Berrini é de 175 mil metros quadrados de área adicional.

Para usufruir desse estoque, os empreendedores privados devem adquirir CEPACs e, quando da aprovação dos projetos, convertê-los de acordo com os parâmetros colocados na tabela abaixo. Ao todo, a OUC Água Espraiada prevê a emissão de 3.750 mil certificados de potencial adicional de construção, que são disponibilizados em leilões periódicos. Um CEPAC vale mais em termos de área adicional de construção no setor Jabaquara e no setor Marginal Pinheiros que nos demais setores. Já para convertê-lo em modificação de parâmetros de uso, o critério é o mesmo para todos os setores, com exceção do setor Jabaquara.

Tabela 2. Parâmetros de Conversão de CEPAC na OUC Água Espraiada

Setor	Área adicional de construção	Modificação de parâmetro de uso
Jabaquara	3 m^2	2 m^2
Brooklin	1 m^2	1 m^2
Berrini	1 m^2	2 m^2
Marginal Pinheiros	2 m^2	2 m^2
Chucri Zaidan	1 m^2	2 m^2

Fonte: São Paulo, 2001ª, art. 11.

A fixação dos estoques de potencial adicional de construção e de parâmetros para a conversão de CEPAC também define o projeto da OUC Água Espraiada. Os dados apresentados informam que se espera um adensamento maior nos setores Chucri Zaidan e Brooklin (que têm os maiores limites de potencial adicional de construção) e

que há um incentivo econômico para que se empreenda no setor Jabaquara (já que os CEPACs valem mais ali). Entretanto, esses elementos traduzem tão somente expectativas e não determinam o futuro da ocupação da área, que depende da adesão do mercado imobiliário a essa proposta.

Essa adesão está (ou deveria estar) vinculada ao projeto proposto que, além da configuração dos empreendimentos privados, compreende também investimentos públicos na área. A lei que criou a OUC Água Espraiada definiu um "programa de intervenções" para o perímetro da operação que compreende oito itens: (i) desapropriações; (ii) conclusão e adequação da Avenida Água Espraiada; (iii) atendimento habitacional das famílias desalojadas pelas obras; (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 Avenida Washington Luís (no trecho dentro do perímetro da OUC); (vii) atendimento econômico e social para as famílias de baixa renda afetadas pela OUC; e (viii) outras obras e ações necessárias (SÃO PAULO, 2001a, art. 3º).

O grau de detalhamento do segundo item dessa relação chama a atenção frente aos demais. Enquanto não há nenhuma observação, por exemplo, sobre a natureza ou localização do "sistema de áreas verdes e espaços públicos", colocado no quinto item, o segundo item é subdividido em:

> a) conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes, com os complementos viários necessários;
> b) implantação de viadutos com acessos à Avenida Água Espraiada: - Av. Eng. Luís Carlos Berrini - Av. Santo Amaro - Av. Pedro Bueno - Av. George Corbisier;
> c) implantação de conexões às ruas transversais restringindo o acesso à Avenida Água Espraiada;
> d) implantação de complexo viário, com pontes, interligando a Avenida Água Espraiada com as marginais do Rio Pinheiros;
> e) implantação de passarelas de transposição ao longo da Avenida Água Espraiada;
> f) implantação das vias locais margeando a Avenida Água Espraiada (SÃO PAULO, 2001a, art. 3º).

Além disso, nas disposições gerais e transitórias que encerram o texto legal, há um artigo que aborda exclusivamente os melhoramentos viários previstos na operação (SÃO PAULO, 2001a, art. 28º). Aí, o detalhamento é ainda maior. São definidos, por exemplo,

os cruzamentos em desnível da Avenida Água Espraiada e as dimensões (largura e extensão) das vias propostas.

As intervenções públicas propostas[99] estão marcadas no mapa constante da figura 21[100]. A imagem deixa claro que se trata antes de intervenções isoladas, que de um projeto fechado. Não se espera que uma lei seja capaz de definir um projeto urbano. Entretanto, em uma operação urbana consorciada, ela deve ser, preferencialmente, a expressão de um projeto previamente elaborado ou o ponto de partida para que o projeto se desenvolva. No caso da OUC Água Espraiada não é possível ler no texto legal a concepção da transformação que se pretende viabilizar. Essa lei coloca, de um lado, parâmetros genéricos para o empreendedor privado e, de outro, um programa desequilibrado para o poder público. O perímetro, como um todo, e os setores em suas partes são grandes demais e internamente heterogêneos. E as obras propostas não são capazes de dar unidade para esse conjunto.

Assim, essa leitura esclarece que o projeto da OUC Água Espraiada é ambíguo e que sua capacidade de transformar o tecido urbano ou de ativar o mercado imobiliário não está bem definida. Isso porque praticamente não há projeto. A característica propositiva do instrumento aparece claramente subaproveitada.

---

[99] A única intervenção pública finalizada é o complexo viário Real Parque, que corresponde ao subitem (d) do item (ii).

[100] A figura 21 mostra os investimentos públicos e privados na OUC Água Espraiada. Os investimentos públicos correspondem ao programa de intervenções da operação.

Recentemente o projeto do túnel foi alterado: sua extensão foi reduzida de 4,6 para 2,8 quilômetros e sua localização mudou para o outro lado do córrego Água Espraiada.

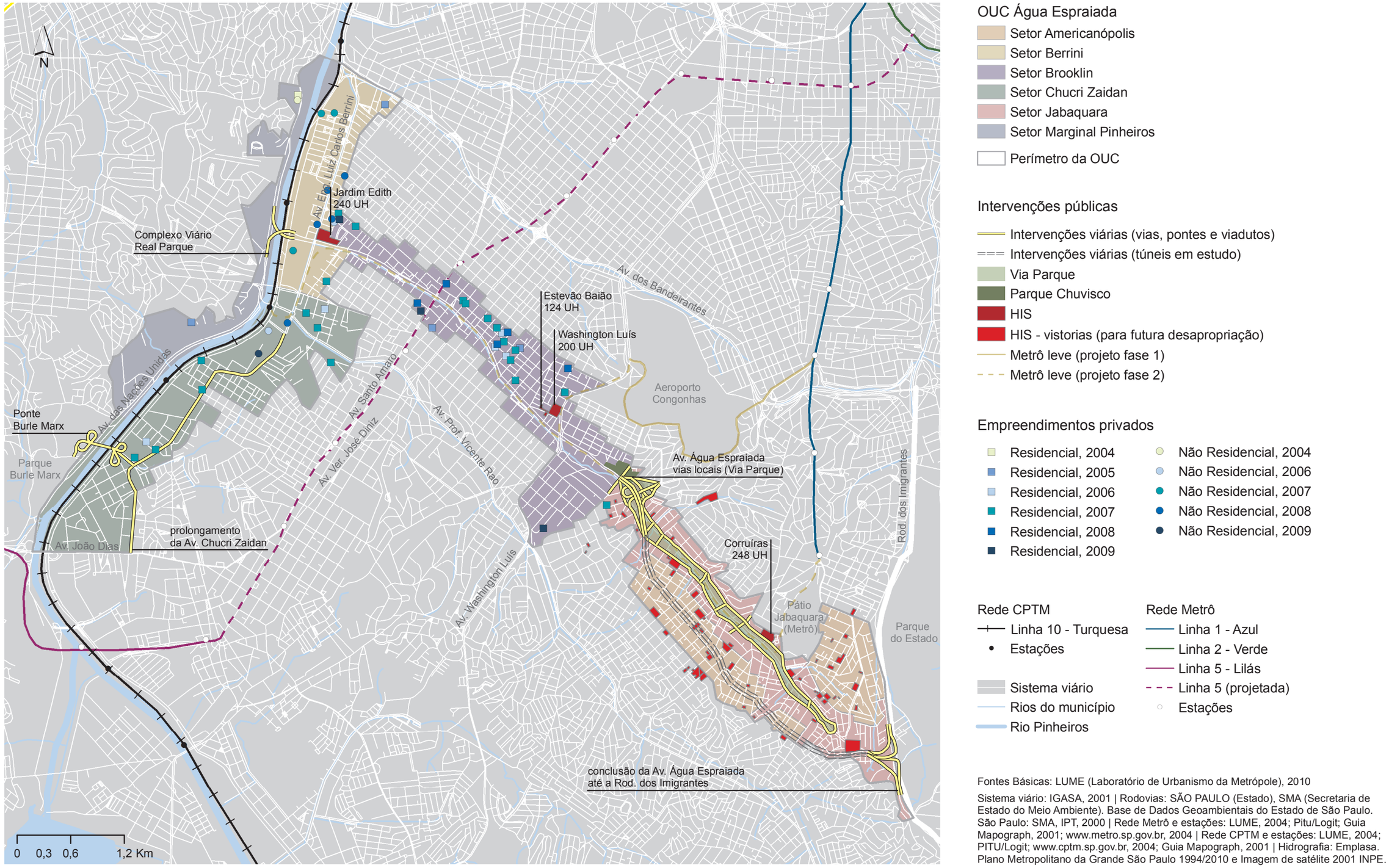


Figura 21. Investimentos públicos e privados na OUC Água Espraiada

Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2001a, EMURB; GEOTEC, 2009a-2009b; EMURB, 2010 e GG-OUCAE, 2003-2009 e www.emurb.com.br.

3.3 Gestão compartilhada

A aprovação da lei 13.260, no final de 2001, marca o início do processo de implementação da OUC Água Espraiada. Em cerca de oito anos, essa operação acumula realizações menos expressivas do que se esperava, quando da sua instituição. Com exceção do complexo viário Real Parque, nenhuma das obras previstas foi finalizada. Os 60 empreendimentos privados propostos não chegaram a consumir 30% do estoque de potencial adicional de construção disponível e sua distribuição espacial e temporal (ilustrados na figura da página anterior) mostra que não há uma concentração significativa de investimentos privados na área. Esse desempenho aquém das expectativas não se deve, contudo, a falta de recursos disponíveis. A operação já comercializou cerca de 40% dos CEPACs previstos para toda a operação[101] e arrecadou quase R$ 800 milhões de reais (EMURB, 2010).

A análise da dimensão de gestão da OUC Água Espraiada toma como foco a instância de gestão compartilhada, exigência do Estatuto da Cidade introduzida pioneiramente nessa operação urbana. O desempenho geral da operação é, então, confrontado com a atividade do grupo de gestão da operação urbana consorciada Água Espraiada (GG-OUCAE), a fim de avaliar a efetividade dessa inovação. Uma cronologia com os principais acontecimentos referentes à OUC Água Espraiada e o resumo das atas das 18 primeiras reuniões do grupo de gestão, apresentados a seguir, amparam essa análise.

Esse grupo foi previsto na mesma lei que institui a OUC. De acordo com o texto legal, suas atribuições consistem em "formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções [artigo 3º], o controle geral da presente Operação Urbana Água Espraiada, e, ainda, propor a revisão da presente lei" (SÃO PAULO, 2001a, art. 20). Ou seja, trata-se de uma instância com poder de deliberação, e não apenas de uma esfera consultiva. A composição do grupo também foi definida em lei. No total, são 17 membros: oito representantes do poder público, oito representantes da sociedade civil e a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), que

---

[101] O prospecto de distribuição pública de CEPAC informa um prazo estimado de 15 anos para a OUC Água Espraiada.

assume a função de coordenação desse grupo de gestão. O quadro abaixo relaciona as secretarias municipais e as organizações da sociedade civil representadas.

Representantes do Poder Público	Representantes da Sociedade Civil
Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA)[102]	Movimento Defenda São Paulo (MDSP)
Secretaria Municipal de Finanças (SF)	Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)
Secretaria Municipal de Transportes (SMT)	Instituto de Engenharia (IE)
Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA)	Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP)
Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras (SIURB)	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI)
Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
Subprefeitura Santo Amaro (SPSA)	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP)
Subprefeitura Jabaquara (SPJA)	UMM - União dos Movimentos de Moradia (UMM) e associação de moradores das favelas contidas no perímetro da operação (AMF)

Quadro 16. Composição do Grupo de gestão da OUC Água Espraiada
Fonte: Elaboração própria a partir de São Paulo, 2001a.

O grupo de gestão, contudo, só foi formalizado em março de 2003, quando se reuniu pela primeira vez e aprovou seu regimento interno. Antes disso, a gestão da operação urbana consorciada Água Espraiada ficou a cargo da EMURB, responsável – para além da coordenação do grupo de gestão – pela coordenação geral da operação. Nesse período de pouco mais de um ano foram tomadas duas providências para a efetivação da OUC: sua regulamentação por meio de um decreto[103] e a obtenção de uma licença ambiental prévia (LAP)[104] junto à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA).

Apesar de a lei 13.260, de 28 de dezembro de 2001, estipular um prazo de 60 dias para a expedição do decreto correspondente, isso ocorreu apenas em fevereiro de 2003, com um ano de atraso. Rigorosamente, a aplicação da OUC só tem início após sua regulamentação (por isso mesmo o grupo de gestão só se constitui depois disso).

[102] Em 2009, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) assumiu a vaga da SEMPLA.

[103] A OUC Água Espraiada foi, inicialmente, regulamentada pelo decreto 42.898, de 21 de fevereiro de 2003, depois substituído pelo decreto 44.845, de 14 de junho de 2004.

[104] LAP nº 17/ SVMA . G / 2003, obtida em 16 de dezembro de 2003. Ver São Paulo, 2008.

Entretanto, nesse caso, fatos relevantes ocorreram durante esse ano em que, legalmente, a operação ficou no limbo. O primeiro deles foi o questionamento da legalidade OUC Água Espraiada, por meio de uma ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público estadual. O fundamento da ação era a incompatibilidade dessa OUC com o plano diretor vigente. Esse fundamento se mostrou inconsistente, porém a contestação só foi resolvida em 2004, a partir do estabelecimento de um termo de ajuste de conduta (TAC) entre a EMURB e a Associação de Moradores da Vila Cordeiro e a Associação de Amigos do Brooklin Novo[105].

Além do processo judicial, há mais dois destaques intervenientes na OUC Água Espraiada em 2002. Em setembro, foi aprovado o novo plano diretor do município que, embora não tenha alterado significativamente a concepção da operação (a não ser pela já mencionada exclusão de cinco perímetros de ZEIS definidos na OUC), consolidou a noção de operação urbana consorciada do Estatuto da Cidade e introduziu outros novos instrumentos urbanísticos no município, com destaque para a outorga onerosa do direito de construir. No mês, seguinte, em outubro, foi contratado o projeto básico das pontes estaiadas que ligam a Avenida Jornalista Roberto Marinho às marginais do rio Pinheiros.

É relevante mencionar essa contratação porque ela se refere à única intervenção pública concluída no âmbito da OUC Água Espraiada. Trata-se de uma obra de grande visibilidade, que corresponde ao item que mais consumiu recursos da operação no período analisado. Seu partido estrutural foi definido pela EMURB quando da contratação do projeto básico. Essa definição, por sua vez, foi amparada por um relatório técnico elaborado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, por solicitação da EMURB. Nesse documento, são consideradas três alternativas – ponte convencional (técnica de consolos sucessivos), ponte estaiada e túnel[106] – e é recomendada a adoção

---

[105] Essas associações não estão diretamente representadas no grupo de gestão da operação urbana consorciada Água Espraiada, porém, a presidente da Associação Amigos do Brooklin Novo é representante suplente do Movimento Defenda São Paulo, com assento no grupo.

[106] Segundo esse documento (STUCCHI; ANDRÉ, 2002), a solução convencional é a que apresenta menor custo, menor sensibilidade a vibrações e manutenção mais fácil. A solução estaiada é caracterizada como uma solução atual e com qualidades estéticas que "podem transformá-la num marco da cidade, o que não ocorre com as outras duas alternativas" e é indicada como a que "melhor se encaixa nas características e

da segunda solução, sob a justificativa de que a opção estaiada cumpre a função de "marco urbano" e tem qualidades estruturais adequadas. O documento também informa que essa solução deve ter um custo entre 20% e 70% mais elevado que a solução convencional (STUCCHI; ANDRÉ, 2002).

O projeto básico das pontes estaiadas foi entregue pouco depois da primeira reunião do grupo de gestão da OUC Água Espraiada. Nessa reunião foi aprovada por unanimidade uma lista de prioridades apresentada pela EMURB, que definiu o alvo de investimento dos recursos oriundos da primeira emissão de CEPAC da operação. Assim, foi estabelecido que (i) o complexo viário Real Parque (denominação do conjunto de duas pontes estaiadas e suas alças de ligação com as vias existentes), (ii) unidades habitacionais de interesse social, (iii) ampliação de parques e áreas verdes e (iv) projetos seriam os objetos das primeiras contratações (GG-OUCAE, 2003a, p. 1). O assunto "ponte estaiada - marco urbano" não foi discutido nessa reunião (nem em qualquer outra). O tema "CEPAC"[107], por outro lado, dominou as discussões, ou melhor, as dúvidas levantadas pelos membros do grupo de gestão.

Esse tom da primeira reunião – marcado pelo descolamento entre as decisões concernentes à operação urbana e os temas tratados na reunião e pela colocação de dúvidas ao invés de discussões e deliberações – se manteve em todas as 18 reuniões que ocorreram entre 2003 e 2009. A aprovação por unanimidade de tudo o que foi proposto pela EMURB também é uma constante observada. Em geral, as reuniões são rápidas, duram em média uma hora e meia, e os assuntos são abordados de maneira irrelevante. Não que os assuntos não sejam importantes, mas as reuniões servem mais como balcão de reivindicações – cada um traz a sua – que como grupo de discussão ou de trabalho.

As representações designadas para compor o grupo não se mostram apropriadas para formar massa crítica a respeito da intervenção proposta. Muitas vezes, o espaço foi utilizado para a exposição de dúvidas inconseqüentes e curiosidades que soam

---

necessidades locais". Já a solução por túnel é praticamente descartada por conta de seu alto custo e de dificuldades de ordem técnica, porém seu atributo de "reduzir a poluição visual" é mencionado.

[107] Nessa altura, o CEPAC ainda não havia sido regulamentado como título mobiliário e, apesar de não se considerar outra opção, havia certa desconfiança no ar sobre a consecução desse formato, revelada nas falas dos representantes do mercado imobiliário (SECOVI e APEOESP).

pessoais[108], já que não evoluem para elaboração de questões pertinentes ao grupo. A lista de presença já indica alguma inadequação na composição do grupo de gestão. A representação do poder público municipal é redundante, porque a posição dos representantes é, basicamente, de ouvinte (SF, SMT e SIURB registram sete faltas em 18 reuniões). As representações da sociedade civil que não têm vínculo direto com a OUC – ou seja, todas, com exceção das duas representações de moradores, MDSP e UMM/AMF – estiveram ausentes da maior parte dos encontros.

Tabela 3. Faltas nas reuniões do grupo de gestão da OUC Água Espraiada[109]

Representantes do Poder Público	Faltas				Representantes da Sociedade Civil
SPSA	1	6%	0%	0	MDSP
SPJA	1	6%	11%	2	UMM / AMF
SEHAB	3	17%	39%	7	APEOP
SEMPLA / SMDU	4	22%	50%	9	IAB
SVMA	5	28%	56%	10	IE
SF	7	39%	56%	10	SECOVI
SMT	7	39%	56%	10	FAUUSP
SIURB	7	39%	78%	14	OAB

Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões do grupo de gestão da OUC Água Espraiada (GG-OUCAE, 2003-2009)

Por outro lado, faltam no grupo de gestão representações importantes, que acabaram se fazendo presentes por outras vias, como convidados. Tais participações especiais são, sem dúvida, importantes e necessárias, porque dificilmente um grupo fechado será capaz de responder a todas as demandas que uma intervenção desse porte provoca. Porém, como não têm direito a voto e sua participação é esporádica, têm uma contribuição reduzida. De fato, essas participações foram utilizadas para fortalecer as reivindicações de certas instituições ou para esclarecimentos de temas localizados. Entre elas, registram-se a presença do Ministério Público, da Defensoria Pública, da

[108] Por exemplo, na sétima reunião, em novembro de 2005, o representante da subprefeitura do Jabaquara questiona a programação de obras na avenida dos Bandeirantes (fora do perímetro e da governança da OUC Água Espraiada). Na mesma ocasião, o representante do Instituto de Engenharia, denotando nenhuma familiaridade com a OUC, pergunta se está previsto algum terminal no local (GG-OUCAE, 2005).

[109] Considerando as primeiras 18 reuniões do grupo de gestão da OUC Água Espraiada. Na sexta reunião, ocorrida em 20 de dezembro de 2004, não há lista de presença anexa à ata da reunião, por isso foram desconsideradas eventuais faltas ocorridas nesse dia.

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) e do Metrô. É sensível também a ausência de outras instâncias de governo (estadual e federal) capazes de discutir, entre outras coisas, investimentos em habitação e projetos viários e de transporte[110].

A falta de posicionamento do grupo de gestão da OUC Água Espraiada fica mais clara ao se retomar três, das suas quatro atribuições (já que a revisão da lei ainda não entrou na pauta): a formulação e o acompanhamento de planos e projetos urbanísticos e o controle geral da OUC.

Nesses sete anos, a única contribuição do grupo de gestão (na verdade, de um integrante do grupo) para a "formulação" da OUC foi a incorporação do Parque Chuvisco (ver figura 21) ao programa de obras. A proposta de incorporação dessa área ao programa de obras foi feita pelo representante da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente na oitava reunião, em junho de 2006. Em dezembro de 2007, na décima segunda reunião, a EMURB apresentou um plano para o setor Brooklin que incorporava o Parque Chuvisco. Esse parque, porém, tem uma escala pouco importante para a operação urbana e para a cidade – principalmente quando comparada ao vulto dos parques lineares (contíguos ao Chuvisco) propostos.

Por outro lado, a maior contribuição para a formulação dos planos da operação no período analisado, o processo de licenciamento ambiental (iniciado antes da formalização do grupo, mas aprovado em dezembro de 2003, quando o grupo já havia se reunido três vezes) não foi desenvolvido pelo grupo. As quinze condições colocadas pela licença ambiental prévia (LAP) para a efetivação da OUC incluem estudos específicos e intervenções não previstas pela lei dessa operação urbana, que podem modificar substancialmente sua concepção inicial e comprometer seu orçamento. Todas as providências no sentido de atender a essas condições têm sido tomadas pela EMURB[111]

---

[110] Por exemplo, CEF, CDHU e a DERSA foram citados em algumas reuniões como parceiros importantes.

[111] Por exemplo, a LAP prevê que se desenvolva um programa de comunicação social, com postos de informação e uma comissão permanente de informação. Essa também é uma reivindicação dos moradores da região (MDSP e UMM/AMF) e das subprefeituras (SPJA e SPSA). Contudo, esse programa até agora não foi pauta de nenhuma reunião. Por outro lado, a condição de elaboração de um estudo para a construção de uma ponte entre as pontes do Morumbi e João Dias, também prevista pela LAP, já foi desenvolvida pela EMURB e a obra encontra-se em fase de licitação.

e, apenas, informadas ao grupo de gestão. Essa condução acaba por definir a orientação do conjunto da operação.

Quanto ao acompanhamento dos planos e projetos urbanísticos da OUC, estes se limitam às reivindicações sucessivas. As duas organizações da sociedade civil mais presentes – o Movimento Defenda São Paulo (MDSP) e União dos Movimentos de Moradia (UMM), que divide seu assento com a Associação de Moradores das Favelas no Perímetro da Operação (AMF)[112] - insistem nos mesmos questionamentos por várias reuniões consecutivas. O foco do MDSP são os problemas decorrentes do trânsito e a proteção das zonas residenciais. Já UMM - AMF insistem nas informações sobre o atendimento habitacional e as indenizações aos moradores deslocados. Mesmo sem ter suas reivindicações atendidas[113], não exercem seu poder de proposição e deliberação. Isto é, nas votações para definir as prioridades dos gastos da operação – foram três até agora – acompanham a orientação da EMURB e aprovam o que é proposto.

A partir da décima reunião, em julho de 2007, a EMURB começou a preparar apresentações informativas que abrem todas as reuniões[114]. Fatos novos – como, por exemplo, o projeto do metrô leve, apresentado na décima quarta reunião, em julho de 2008 – são apresentados nessa ocasião. Aí fica mais visível o direcionamento da EMURB em todas as reuniões. Os membros do grupo demonstram pouca ou nenhuma capacidade de se adiantar a problemas futuros e as dúvidas surgem apenas a partir das colocações iniciais da EMURB. O melhor exemplo disso é a questão do estoque de área adicional de construção para usos não residenciais no setor Berrini[115], que só foi levantada na décima quinta reunião, em novembro de 2008, quando os limites já estavam praticamente esgotados.

---

[112] Essa associação não estava constituída formalmente, isso explica sua participação apenas a partir da sétima reunião. Embora UMM e AMF respondam pelo mesmo voto, sua posição não é unívoca. As falas da UMM sempre giram em torno da questão da favela Jardim Edith, enquanto a AMF tem um discurso menos direcionado.

[113] Nesse caso, o foco principal são as vias locais – marginais à avenida Jornalista Roberto Marinho que protegeriam as áreas residenciais do tráfego pesado – aprovadas como prioridade na sétima reunião, em junho de 2006, e as unidades habitacionais, prioridade desde a primeira reunião, em março de 2003.

[114] Disponíveis em www.emurb.com.br.

[115] O limite de área adicional de construção no setor Berrini é o menor de todos os setores da OUC Água Espraiada: 250 mil metros quadrados. Com o mínimo de 30% para uso residencial estabelecido para toda a operação, o estoque de uso não residencial desse setor se limita a 175 mil metros quadrados.

Diante dessas considerações, que tipo de "controle" da operação esse grupo de gestão pode realizar? Nas suas apresentações iniciais, a EMURB inclui um relatório financeiro relativamente detalhado da OUC[116]. Porém, apesar de ter ciência das receitas disponíveis, o custo dos investimentos previstos – informação essencial para se definir efetivamente as prioridades de investimento – raramente é mencionado. Ou seja, no processo de gestão dessa operação urbana consorciada aspectos econômico-financeiros e físico-urbanísticos são tratados de forma absolutamente independente.

A última lista de "prioridades" aprovada em março de 2008, na décima terceira reunião, compreende 17 itens, que incluem "programa de arborização" e "transporte coletivo", bem como "implantação do viaduto Santo Amaro" e "implantação da ponte Burle Marx". Itens previamente aprovados e não executados – como "atendimento habitacional" e "vias locais" – se repetem nessa lista, que compreende praticamente todas as intervenções previstas para a OUC Água Espraiada (GG-OUCAE, 2008a). Ou seja, depois dessa reunião – que, vale notar, contou com presença completa dos representantes do poder público – o poder do grupo de gestão da operação urbana consorciada Água Espraiada foi completamente esvaziado.

Os destaques relacionados abaixo exemplificam como os membros do grupo de gestão da OUC Água Espraiada não se apropriaram do poder que lhes foi conferido:

- Na oitava reunião, AMF e UMM reivindicam alguma interferência na ação da CDHU sobre a área, o que lhes é negado (porque recursos não provêm da OUC). Entretanto, na reunião subsequente, em que são definidas as prioridades de

---

[116] A opção do município por assumir o CEPAC como título mobiliário requereu o desenvolvimento uma engenharia financeira complexa. Os recursos obtidos nos leilões são mantidos sob a guarda de uma instituição financeira contratada até que sejam cumpridas as condições estipuladas no texto do prospecto da OUC, ou seja, que as obras tenham sido executadas (e que a qualidade do gasto tenha sido comprovada por fiscalização de terceiros). Trata-se de uma *escrow account,* uma conta especial instituída pelas partes junto a uma terceira entidade, sob contrato, destinada a acolher depósitos a serem feitos pelo devedor e ali mantidos em custódia, para liberação após o cumprimento de requisitos especificados, mecanismo que garante que os recursos dos CEPACs não sejam incorporados ao tesouro municipal.

Assim, esses recursos extra-orçamentários não constam da lei de orçamento municipal e não se confundem com as demais receitas da administração. A conta bancária segregada e a fiscalização da utilização dos recursos por agentes externos resguardam os recursos das Operações Urbanas. A Bovespa publica relatórios trimestrais contendo as informações das transações referentes aos CEPACs de cada OUC vigente: movimentação financeira; CEPACs emitidos, convertidos e disponíveis por setor. Fatos relevantes também são publicizados (por exemplo, distribuições privadas ou anúncio de novas emissões).

intervenção e na qual eles estão apoiados pela presença do Ministério Público, decidem pela lista completa (aprovada por unanimidade).

- Na nona reunião, a AMF pergunta quem será contemplado com as primeiras unidades habitacionais. Resposta da EMURB: "a decisão é do grupo de gestão, mas provavelmente será o Jardim Edith."
- Também na reunião 9, o IAB pede dados de custo das obras das pontes (e nunca mais volta ao assunto).
- Na décima reunião, a SPJA pergunta sobre parâmetros de conversão de CEPAC.
- Na décima primeira reunião, MDSP solicita que seja feita a avaliação do impacto das obras – sem levar em conta que esse é um assunto obrigatório no EIA-RIMA (que todos têm em mãos desde a quarta reunião).
- Também na décima primeira reunião a SPJA declara que não quer ZEIS na sua área (setor Jabaquara) e demanda outro tipo de investimento.

Assim, a análise desenvolvida leva à conclusão de que a gestão compartilhada entre poder público e sociedade prescrita pelo Estatuto da Cidade não se realiza pelo grupo de gestão da operação urbana consorciada Água Espraiada, que mal participa como esfera consultiva e pouco interfere em seu processo decisório. A grande realização da OUC até aqui – as pontes estaiadas – foi decidida à revelia do grupo de gestão, que não tem a governança da operação e fica à mercê de outras instâncias de decisão, com destaque para o processo de licenciamento ambiental (exigência legal) e para o termo de ajustamento de conduta (consequência do processo iniciado pelo Ministério Público).

A composição do grupo de gestão é um de seus pontos fracos. Contudo, para que haja uma composição mais adequada, é necessário que haja um projeto mais bem definido. Porque é o projeto que informa quais serão os parceiros adequados. Por exemplo, a ponte Burle Marx certamente afetará moradores e proprietários que estão fora do perímetro da operação urbana (na outra margem do rio Pinheiros) e que não contribuirão para sua consecução. Ou seja, também para a definição dos parceiros, ou dos integrantes do grupo de gestão, a extensão da operação urbana se coloca como um fator de dificuldade.

Fica claro, então, que projeto e gestão são dimensões interdependentes e que para que a instância gestora se fortaleça ela precisa ter o projeto como apoio. Adivinhar o que se

espera para uma área a partir de um texto legal (ou vários, porque o TAP e a LAP são tão determinantes quanto a lei municipal) dificulta a negociação e a transparência da operação como um todo. O status de "parceria público-privada" atribuído ao instrumento operação urbana consorciada não se realiza a não ser em termos contratuais[117] e como contratos bilaterais, quando há previsão legal para que a parceria transcenda essa condição e assuma uma forma multilateral. Assim, perde-se a oportunidade de usar essa parceria para efetivamente construir e implementar projetos urbanos complexos, na sua noção contemporânea.

A seguir é apresentado um quadro com a cronologia da OUC Água Espraiada, que suporta as considerações elaboradas até aqui. Nele estão resumidas 18 reuniões do grupo de gestão e os principais acontecimentos concernentes à OUC Água Espraiada no período 2003-2009 (desde a primeira reunião do grupo até recentemente). Nesse período, a cidade de São Paulo esteve sob o comando de três prefeitos, em quatro gestões: Marta Suplicy entre 2001-2004, José Serra entre 2005 e 2006, quando se afastou do cargo para concorrer ao governo estadual e assumiu o vice-prefeito, Gilberto Kassab, que governou entre 2006 e 2008 e foi reeleito para o mandato 2009-2012. As mudanças de governo interferem na atividade do grupo de gestão – o impacto mais explícito é a periodicidade das reuniões – mas não é possível notar alteração significativa no conteúdo ou enfoque das reuniões.

---

[117] Ver capítulo 1, quadro 1.

2003

- 21/02 — Primeiro decreto de regulamentação da OUC
- 31/03 — Audiência Pública OUC Água Espraiada (EIA-RIMA)
- 25/04 — Entrega do projeto básico das pontes estaiadas (licitação para a obra)
- 01/10 — Início das obras das pontes estaiadas (R$ 165 milhões)
- 16/12 — Licença ambiental prévia da OUC (com 15 condições)
- 29/12 — Instrução CVM 401 (regulamenta o CEPAC na Comissão de Valores Mobiliários)

07/03 — 1ª REUNIÃO

presença: 14/17 duração: 1h55min

Assuntos tratados
Esclarecimentos gerais da EMURB sobre a OUC, emissão de CEPAC, ação civil pública em curso e diretrizes de meio ambiente. APEOP e SECOVI fazem intervenções sobre quando os CEPAC serão lançados. UMM pergunta sobre indenizações aos moradores das favelas que serão removidas. MDSP pede priorização das obras onde a avenida já foi construída.

Deliberações
Aprovação do Regimento Interno do Grupo de Gestão
Aprovação da lista de prioridades da OUCAE apresentada pela EMURB: Complexo de pontes Real Parque, HIS, ampliação de áreas verdes e projetos

Ausentes
SF; SVMA; IAB

06/06 — 2ª REUNIÃO

presença: 9/17 duração: 0h36min

Assuntos tratados
EMURB informa que as obras da ponte estaiada serão iniciadas em agosto, enquanto é estudada a composição de um grupo interno para desenvolver o projeto da OUC. EIA-RIMA será aprovado em breve e depois disso serão emitidos os CEPACs, desde que resolvida a pendência da ação civil pública. EMURB sugere que sejam criados grupos de trabalho / comissões para tratar de assuntos específicos (proposta gerou alguma discussão, mas nenhuma deliberação).

Deliberações
Aprovação da ata da 1ª reunião

Ausentes
SF; SVMA; SIURB; IAB; IE; SECOVI; OAB; FAUUSP

25/09 — 3ª REUNIÃO

presença: 10/17 duração: 1h26min

Assuntos tratados
EMURB atualiza sobre andamento do EIA-RIMA e perspectiva de lançamento de CEPACs. UMM questiona sobre indenizações e reclama de falta de informação para os moradores. MDSP questiona impacto da intervenção sobre a Vila Cordeiro e conteúdo do EIA-RIMA. EMURB menciona um plano de comunicação a ser desenvolvido, com uma cartilha informativa (é marcada uma reunião específica sobre esse assunto, mas ele não volta à pauta nas reuniões subseqüentes).

Deliberações
Aprovação da ata da 2ª reunião

Ausentes
SEMPLA; SF; SMT; SVMA; SIURB; IAB; IE

2004

- 26/02 — Primeiro decreto de regulamentação do CEPAC
- 30/04 — TAC entre EMURB e representantes de moradores da Vila Cordeiro
- 14/06 — Segundo decreto de regulamentação da OUC e do CEPAC (substituem os primeiros)
- 20/07 — **1 º LEILÃO DE CEPAC** **(R$ 30 milhões)**
- 25/08 — Aprovação dos Planos Regionais / novas regras de parcelamento, uso e ocupação do solo
- 22/12 — **2 º LEILÃO DE CEPAC** **(R$ 5,2 milhões)**

05/02 — 4ª REUNIÃO

presença: 7/17 duração: 2h50min

Assuntos tratados
EMURB comunica que EIA-RIMA foi aprovado e todos pedem cópias do documento (indicando que não tiveram acesso a seu conteúdo até então). É proposta a criação de uma Câmara Técnica de Meio Ambiente para acompanhar a operação. A perspectiva é de que o primeiro leilão de CEPAC aconteça em três meses, exigências da CVM são mencionadas. SECOVI reclama da demora para o lançamento de CEPAC. EMURB informa que COHAB será parceira para provisão de HIS. UMM e SECOVI colocam questões sobre critérios para atendimento da demanda habitacional (sem respostas definitivas). SECOVI sugere comunicação formal do Grupo de Gestão ao Ministério Público para resolver questão da ação civil pública em curso (seguido de manifestações generalizadas de apoio à OUC).

Deliberações
Aprovação da ata da 3ª reunião
Encaminhamento de carta ao consórcio contratado pela COHAB, solicitando que a empresa contrate pessoas do próprio local, capacitados, para trabalharem nas obras, dentro da viabilidade possível (sem conseqüências mencionadas nas reuniões subseqüentes)

Ausentes
SEMPLA; SF; SMT; SVMA; SIURB; IAB; IE; APEOP; OAB; FAUUSP

15/06 — 5ª REUNIÃO

presença:8/17 duração: 2h50min

Assuntos tratados
EMURB esclarece que ação civil pública está sob controle e que decisão favorável deve ocorrer dentro de um mês, com um TAC. Informação: R$ 190 milhões para duas pontes e 600 unidades HIS. SECOVI sugere venda da área ocupada pela favela Jardim Edith. UMM pede retorno sobre deliberação da reunião anterior e sobre falta de informação / plano de comunicação tratado na reunião 3 (sem respostas convincentes). SECOVI insiste sobre CEPAC e cumprimenta EMURB pela iminência do primeiro leilão e sugere que se aumente a freqüência das reuniões do Grupo de Gestão. SIURB concorda e reclama mais informações. IAB apóia reuniões mais freqüentes.

Deliberações
Aprovação da ata da 4ª reunião

Ausentes
SF; SVMA; SPSA; IE; APEOP; SECOVI; OAB; FAUUSP; UMM/AMF

20/12 — 6ª REUNIÃO

presença: - duração: 1h05min

Assuntos tratados
EMURB comenta sucesso do primeiro leilão e anuncia próximo leilão em dois dias. APEOP quer que outras corretoras – não apenas o Banco do Brasil – possam vender CEPAC. EMURB comenta que a licitação para construção de HIS foi deserta e aponta incompatibilidade entre tipologia e preço propostos como causa provável.

Deliberações
Aprovação da ata da 5ª reunião

Ausentes
SEM INFORMAÇÃO (NÃO HÁ LISTA ASSINADA ANEXA)

2005

Mudança de gestão: Marta Suplicy --> José Serra

3 º LEILÃO DE CEPAC

(R$ 21 milhões)

01/01
24/11
29/11

7ª REUNIÃO

presença: 17/17 duração:1h35min

Assuntos tratados
EMURB faz apresentação geral sobre a OUC. Atendimento imediato de 190 famílias – via bolsa aluguel – como condição para continuidade das obras. Anuncia aporte de R$ 24 milhões para extensão da avenida até Av. Pedro Bueno (+/- 300m) e novo leilão de CEPAC em cinco dias. AMF reclama informações sobre impacto das obras nas áreas faveladas. APEOP indaga sobre edital de extensão da avenida. UMM pergunta sobre o destino das ZEIS – "a administração ainda não tem todas as respostas". SPSA questiona investimentos na Av. dos Bandeirantes. IE pergunta se haverá terminal de ônibus na área.

Deliberações
Aprovação da ata da 6ª reunião

Ausentes
0 (!)

2006

Mudança de gestão: José Serra --> Gilberto Kassab (vice-prefeito)

4 º LEILÃO DE CEPAC

(R$ 46,6 milhões)

31/03
31/05
30/06

8ª REUNIÃO

presença: 11/17 duração:3h00min

Assuntos tratados
EMURB informa parceria com CDHU para solução habitacional – custo estimado de R$ 1 bilhão não é comportado apenas pela OUC. MDSP e UMM questionam o estabelecimento desse convênio sem a anuência do Grupo de Gestão. AMF problematiza CEPAC X favela e questiona qual será o destino das favelas. MDSP questiona conclusão da ponte antes da ligação com a Imigrantes e solicita projetos da DERSA. IAB gostaria de discutir projeto para "não repetir velhas fórmulas de ocupação de fundo de vale". SVMA propõe aquisição da área do futuro Parque do Chuvisco para implantação do parque. SPJA solicita que haja um canal de comunicação permanente.

Deliberações
Aprovação da ata da 7ª reunião
Inclusão de itens na lista de prioridades da OUC (2ª emissão de CEPAC) – conclusão da ponte (da 1ª emissão); construção de HIS (da 1ª emissão); áreas verdes; extensão da Av. Roberto Marinho; projetos e implantação das vias locais

Ausentes
SEHAB; SPSA; APEOP; SECOVI; OAB; FAUUSP

2007

5 º LEILÃO DE CEPAC

(R$ 20,6 milhões)

Licitação para complementação do Complexo Viário Real Parque
(R$ 71 milhões)

6 º LEILÃO DE CEPAC

(R$ 41,1 milhões)

30/01
27/02
17/02
25/04

9ª REUNIÃO

presença: 10/17 duração:1h30min

Assuntos tratados
EMURB inicia com uma apresentação geral e expõe a necessidade de um plano complementar urbanístico para o setor Chucri Zaidan porque é "um dos que vem apresentando maior interesse de participação na operação urbana" e tem problemas de microacessibilidade. Em seguida, o plano é apresentado (!). O plano é muito questionado, mas é respondido que não há intenção de deliberar sobre ele, apenas dar ciência. AMF pergunta quem será contemplado com as primeiras 600 unidades HIS. "A decisão é do Grupo de Gestão, mas provavelmente será o Jardim Edith". Colocações sobre método de reajuste do preço do CEPAC – por que não a SELIC? "Por conta da estratégia de colocação dos títulos no mercado. IAB pede dados de custo das obras da ponte estaiada.

Deliberações
Aprovação da ata da 8ª reunião, sem alterações.
Aprovação do valor mínimo de R$ 411 para o próximo leilão de CEPAC

Ausentes
SF; SEHAB; SIURB; SPJA; SECOVI; OAB; FAUUSP

7 º LEILÃO DE CEPAC

(R$ 65,3 milhões)

Incêndio na favela Jardim Edith

Licitação para extensão da av. Jorn. Roberto Marinho até av. Pedro Bueno (prejudicada)

29/05
04/07
04/09
02/10
15/12
18/12

10ª REUNIÃO

presença: 9/17 duração:1h10min

Assuntos tratados
EMURB apresenta informes gerais sobre a movimentação de CEPAC e destinação dos recursos com ênfase para HIS. Ação da CDHU, com recursos próprios, dispensa obrigatoriedade de relocação no perímetro da OUC. SPJA pergunta sobre parâmetros de conversão dos CEPACs. MDSP resgata idéia dos subgrupos (reunião 2) e enfatiza necessidade de projetos urbanísticos. EMURB fala de montar um *stand* de informação no local da OUC (LAP) e informa sobre sistemática de apresentação do balanço financeiro a cada reunião. (a partir dessa, todas as reuniões são abertas com uma apresentação em *powerpoint* elaborada pela EMURB com os dados atualizados da OUC)

Deliberações
Aprovação da ata da 9ª reunião

Ausentes
SMT; SEHAB; SIURB; IAB; SECOVI; OAB; FAUUSP; UMM/ AMF

11ª REUNIÃO

presença: 10/17 duração:2h20min

Assuntos tratados
EMURB faz nova apresentação do plano do setor Chucri Zaidan. Solicitação da SPPI para integrar o Grupo de Gestão é negada sob argumento da paridade de representação entre poder público e sociedade civil. SVMA questiona pontes e defende transporte público e ciclovias. MDSP pede mapas. UMM questiona elaboração do plano do setor Chucri Zaidan antes da construção das 600 unidades HIS. FAUUSP questiona adensamento em área já saturada e condomínios fechados. EMURB esclarece que essas questões foram contempladas pelo EIA-RIMA. SPJA critica número excessivo de ZEIS no Jabaquara e reclama extensão da avenida até Av. Pedro Bueno. MDSP reivindica que seja feita uma avaliação do impacto das obras.

Deliberações
Aprovação da ata da 10ª reunião

Ausentes
SMT; SIURB; IAB; IE; APEOP; SECOVI; OAB

12ª REUNIÃO

presença: 11/17 duração:2h15min

Assuntos tratados
EMURB apresenta resumo financeiro e plano do Setor Brooklin, incorporando o Parque Chuvisco (proposto pela SVMA na reunião 8). UMM reclama HIS, argumentando que gastar dinheiro com indenização só muda o problema de lugar, sem resolvê-lo e solicita solução definitiva para as famílias do Jardim Edith. EMURB sugere reuniões com a CET para tratar dos problemas de trânsito.

Deliberações
Aprovação da ata da 11ª reunião.
Aprovação do Plano do Setor Chucri Zaidan

Ausentes
SMT; IAB; IE; APEOP; SECOVI; OAB

2008

8 º LEILÃO DE CEPAC
(R$ 207,3 milhões)

Inauguração do complexo viário
Real Parque

Pré-qualificação de empresas para prolongamento Roberto Marinho e Chucri Zaidan

9 º LEILÃO DE CEPAC
(R$ 203,1 milhões)

22/02 · 25/03 · 10/05 · 11/07 · 18/09 · 02/10

13ª REUNIÃO

presença: 13/17 duração:2h10min

Assuntos tratados
EMURB apresenta resumo financeiro e planos urbanísticos para os setores Chucri Zaidan e Brooklin (outros setores também são mencionados) e esclarece que para gastar excedente arrecadado com o CEPAC – que ultrapassam os custos estimados para a conclusão da primeira lista de prioridades: pontes e 600 unidades HIS – Grupo de Gestão deve aprovar nova lista, por exigência legal e da CVM. UMM discorda das ações que estão sendo levadas a cabo na favela – carta de crédito CDHU ou conjunto habitacional no Campo Limpo. SVMA questiona ponte Burle Marx (LAP) dizendo que trânsito deve piorar. MDSP reclama do trânsito e pede reuniões com a CET (que EMURB disse que providenciaria na reunião anterior). MDSP também questiona o DUP no entorno da favela Jardim Edith. EMURB esclarece que DUP é iniciativa estadual. AMF reclama demora e solução definitiva para moradores de favela. SEHAB esclarece que há licitações em andamento e que aluguel social é a solução até que as obras fiquem prontas. SECOVI pergunta por que obras de extensão da Av. Chucri Zaidan ainda não começaram.
Ministério Público participa da reunião e insiste na obrigatoriedade do atendimento habitacional (as justificativas do poder público são muitas, alega-se, inclusive, falta de recursos, contradizendo a apresentação de abertura da reunião).

Deliberações
Aprovação da ata da 12ª reunião
Aprovação da lista de prioridades da OUCAE apresentada pela EMURB ("ordem não indica prioridade"): (a) áreas verdes - implantação de parque público (Chuvisco) e programa de arborização; (b) projetos – vias locais, planos urbanísticos, prolongamento Roberto Marinho, prolongamento Chucri Zaidan, ponte Burle Marx, transporte coletivo e drenagem; (c) obras - prolongamento Roberto Marinho, viaduto Santo Amaro, ponte Burle Marx, vias locais, transporte coletivo e drenagem; (d) atendimento habitacional às famílias atingidas pelas intervenções; (e) aquisição / desapropriação de terrenos.

Ausentes
IAB; IE; OAB; FAUUSP

14ª REUNIÃO

presença: 12/17 duração:1h30min

Assuntos tratados
EMURB apresenta resumo financeiro e dados atualizados da OUC (incluindo proposta de metro leve) e anuncia próximo leilão de CEPAC em setembro. MDSP pede esclarecimentos sobre base legal da ponte Burle Marx, sobre destino da ONG instalada no terreno desapropriado para o Parque Chuvisco e pede reunião com o Metrô para esclarecimentos sobre metrô leve. UMM reclama solução para o Jardim Edith.
Defensoria Pública participa da reunião, insiste na obrigatoriedade do atendimento habitacional e pede esclarecimentos sobre o metrô leve.

Deliberações
Aprovação da ata da 13ª reunião

Ausentes
SMT; IAB; IE; OAB; FAUUSP

2009

Mudança de gestão: reeleição Gilberto Kassab

Licitação projeto Parque Chuvisco
(R$ 670 mil)

Licitação projeto executivo dos túneis Roberto Marinho
(R$ 35 milhões)

10 º LEILÃO DE CEPAC
(R$ 45,2 milhões)

Audiência pública EIA-RIMA prolongamento da Avenida Jorn. Roberto Marinho

11 º LEILÃO DE CEPAC
(R$ 50,6 milhões)

25/11 · 01/01 · 27/04 · 21/07 · 22/09 · 27/09 · 06/10 · 23/11 · 26/11

15ª REUNIÃO

presença: 9/17 duração:1h10min

Assuntos tratados
EMURB apresenta resumo financeiro, projetos de HIS e levanta questão do fim dos estoques de potencial adicional de construção no setor Berrini. Coloca a proposta de transferir estoques residenciais para estoques não residenciais no setor. Essa proposta é rechaçada por MDSP e FAUUSP. IAB recomenda análise da capacidade de suporte da infraestrutura. SVMA questiona necessidade de ajuste do estoque. SECOVI defende que a lei da OUC terá de ser revista (por conta do esgotamento dos estoques no setor Berrini) e defende o ajuste dos estoques. EMURB informa que a licitação para extensão da avenida foi cancelada porque o projeto foi revisto e será licitada a extensão até a Imigrantes. MDSP reclama que projetos não estão sendo discutidos, apenas apresentados.

Deliberações
Aprovação da ata da 14ª reunião

Ausentes
IE; APEOP; OAB

16ª REUNIÃO

presença: 12/17 duração:2h04min

Assuntos tratados
EMURB apresenta resumo financeiro e dados atualizados da OUC, incluindo andamento do processo de desapropriação para implantação do Parque Chuvisco, ciclovia ao longo da avenida, HIS e metrô leve. IAB aventa a possibilidade de se fazer um concurso para o projeto do parque. EMURB informa que será feita licitação para sua implantação. MDSP solicita informações sobre projetos e EIA-RIMA. UMM pergunta sobre destino dos moradores do Jardim Edith. FAU pergunta sobre HIS com elevador próximo ao transporte de massa. APEOP registra que é contra HIS no Jardim Edith.
Metrô participa da reunião e esclarece sobre metrô leve: custo estimado de R$ 1,5 bilhões e possibilidade de participação do governo federal no financiamento (via INFRAERO) por conta da Copa do Mundo e da ligação com o aeroporto de Congonhas.

Deliberações
Aprovação da ata da 15ª reunião

Ausentes
SMT; IE; APEOP; SECOVI; OAB

17ª REUNIÃO

presença: 11/17 duração:1h35min

Assuntos tratados
EMURB apresenta resumo financeiro e informa que licitação do Parque Chuvisco deve girar em torno de R$ 770 mil. UMM pergunta quando os moradores do Jardim Edith serão contemplados. APEOP levanta problema da titularidade das áreas apresentadas para HIS (leia-se, Jardim Edith). MDSP solicita mais informações sobre projetos das vias locais. EMURB informa que dentro de cinco ou seis meses serão lançadas as licitações para as vias locais e que, em 2010, serão licitados os equipamentos públicos no Jardim Edith.

Deliberações
Aprovação da ata da 16ª reunião

Ausentes
SMDU; SF; APEOP; SECOVI; OAB; FAUUSP

18ª REUNIÃO

presença: 12/17 duração:1h35min

Assuntos tratados
EMURB apresenta resumo financeiro e dados atualizados da OUC. MDSP e APEOP questionam legalidade das obras propostas. MDSP reivindica que vias locais sejam construídas logo. UMM remarca que demanda habitacional deve ser atendida dentro do perímetro da OUC. EMURB afirma que processos de licenciamento ambiental em andamento garantem a participação da sociedade civil e comunica audiência pública sobre prolongamento da avenida e túneis no dia 23/11/2009.

Deliberações
Aprovação da ata da 17ª reunião

Ausentes
SMDU; IE; SECOVI; OAB; FAUUSP

Quadro 17. Cronologia da OUC Água Espraiada
Fonte: Elaboração própria a partir das atas das reuniões do grupo de gestão da OUC Água Espraiada (GG-OUCAE, 2003-2009)

3.4 Entre outras medidas...

Para fechar este capítulo, cabe ainda expor uma situação verificada durante os levantamentos dos empreendimentos privados realizados no âmbito da operação urbana consorciada Água Espraiada. Esse levantamento indicou que tais empreendimentos não diferem substancialmente de outros, localizados fora do perímetro dessa OUC. As características gerais são as mesmas: uso, estilo e padrões construtivos coincidem e, provavelmente, seu público-alvo também é muito semelhante. Daí ser possível supor que, do ponto de vista do empreendedor privado, a adesão à operação urbana consorciada pode ser indiferente, ou até menos interessante que a construção em outros pontos da cidade.

Assim, admite-se a indiferença do mercado imobiliário entre a ampliação do direito de construir na operação urbana consorciada, via CEPAC, e, fora do perímetro da OUC, pela outorga onerosa do direito de construir (OODC) como uma hipótese subsidiária à hipótese que orienta o desenvolvimento desta tese. Isso porque se, como vem sendo demonstrado, a aplicação da OUC é parcial, do ponto de vista do empreendedor privado, esse instrumento se aproxima muito da outorga onerosa do direito de construir. Isto é, tanto um quanto o outro se realizam como comercialização de potencial adicional de construção.

A vantagem da OUC é a possibilidade de um uso mais intensivo do terreno, já que no seu perímetro é permitido que se construa até quatro vezes a área do lote, ao passo que, por meio da outorga onerosa do direito de construir, o máximo que se atinge é, em geral, duas vezes e meia a área do terreno[118]. Reconhece-se, entretanto, que tal vantagem não responde isoladamente pela definição do produto imobiliário, para a qual contribuem também a localização, o programa, o custo da construção propriamente dita e, principalmente, o público-alvo[119].

---

[118] Esses limites foram estabelecidos pela lei 13.885, de 25 de agosto de 2004. Além das áreas de operações urbanas, algumas zonas de centralidade polar ou linear (ZCp ou ZCl)e áreas de intervenção urbana (AIU) também admitem coeficientes de aproveitamento máximo igual a quatro.

[119] Ver Furtado, 2009.

Entrevistas realizadas com representantes do mercado imobiliário confirmam essa indiferença entre a outorga onerosa do direito de construir e a operação urbana consorciada, ou melhor, entre a OODC e o CEPAC. Esse enfoque já indica que, para esse segmento, não são levados em conta os instrumentos urbanísticos, mas seu mecanismo de cobrança. Prevalece a noção de que o CEPAC é "*mais justo*" (por conta da obrigatoriedade de sua aplicação em um perímetro determinado), mas também é "*mais caro*". Ainda assim, "*a rentabilidade* [dos empreendimentos] *não foi afetada*", pelos novos instrumentos que só interferem "*na viabilidade*". O que muda é a tramitação: "*é apenas mais um passo a ser feito*" [120].

Para explorar essa suposição foram escolhidos alguns empreendimentos realizados na OUC Água Espraiada como exemplos. Para cada um deles, foram selecionados na base de dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP)[121] dois 'espelhos' – empreendimentos com características semelhantes, realizados fora do perímetro dessa operação urbana. A ideia é a de que esses 'espelhos' possam refletir a semelhança entre os dois instrumentos urbanísticos, no que tange à contrapartida arrecadada. Essa análise comparativa privilegia o uso residencial porque é o uso predominante na operação, como informa a tabela abaixo.

Tabela 4. Empreendimentos privados na OUC Água Espraiada: quantificação por uso e setor

Setor	Residencial	Não residencial	Misto	Total
Berrini	4	11	1	**16**
Brooklin	27	0	1	**28**
Chucri Zaidan	9	4	0	**13**
Jabaquara	1	0	0	**1**
Marginal Pinheiros	1	0	1	**2**
Total	**42**	**15**	**3**	**60**

Fonte: Elaboração própria a partir de EMURB, 2010.

[120] Foram ouvidas três construtoras e incorporadoras, sob condição de confidencialidade. Por isso os depoimentos não são identificados.

[121] A EMBRAESP disponibiliza anualmente uma pesquisa na qual relaciona dados de todos os empreendimentos imobiliários novos ou em lançamento oferecidos ao mercado na Região Metropolitana de São Paulo e/ou cuja construção tenha sido licenciada pela Prefeitura Municipal de São Paulo (EMBRAESP, 2010).

A seleção dos empreendimentos baseou-se nos seguintes critérios: tipologias coincidentes (mesmo número de quartos, banheiros e garagens), áreas parecidas, datas de lançamento próximas e preços de venda semelhantes. Foram selecionados tanto empreendimentos vizinhos à operação urbana, nos quais seria possível aventar a interferência de um efeito carona, quanto empreendimentos em áreas distantes, sem qualquer relação com a intervenção proposta para a região da Água Espraiada. Trata-se de uma investigação preliminar, de caráter qualitativo, cuja intenção não é esgotar todas as possibilidades de comparação, mas apenas ventilar a discussão sobre as possibilidades do instrumento operação urbana consorciada.

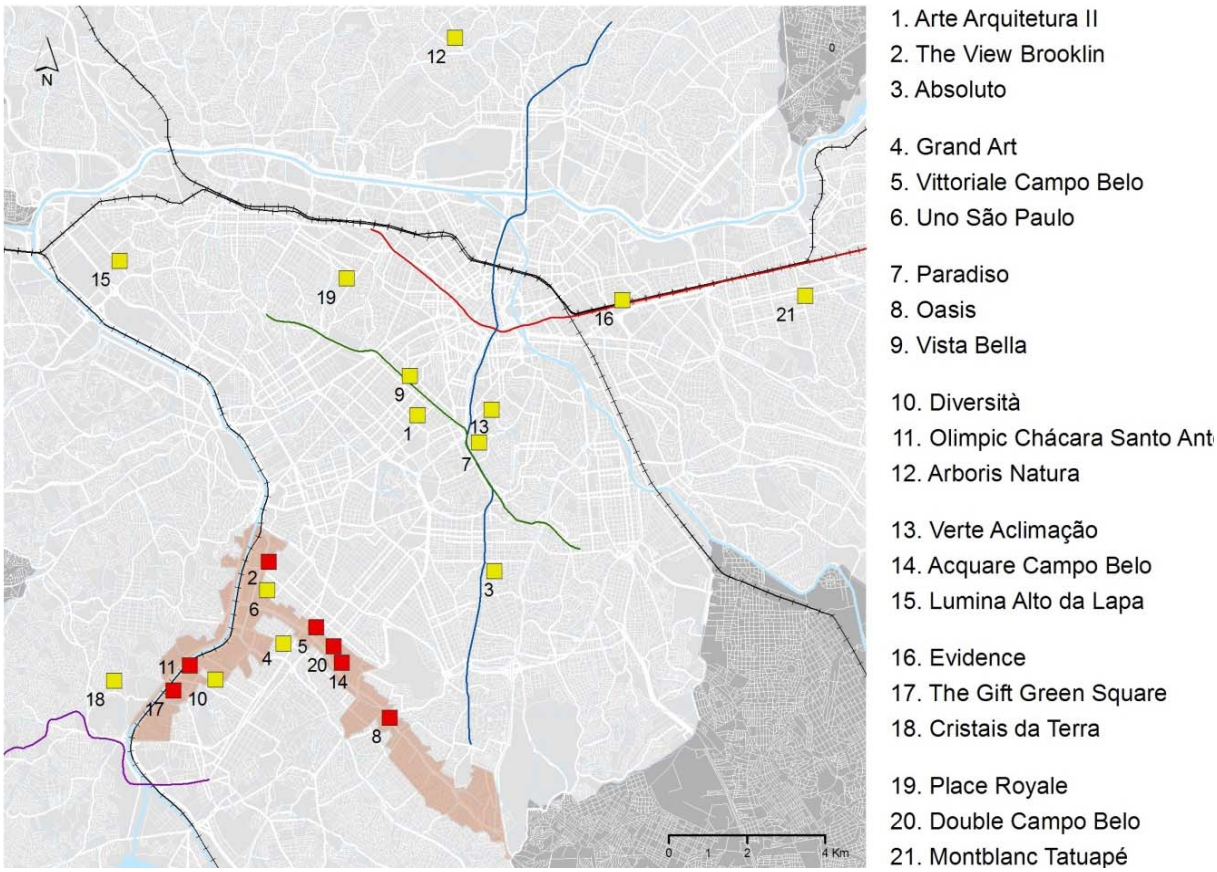


Figura 22. Localização dos empreendimentos comparados[122]
Fonte: Elaboração própria a partir de EMBRAESP, 2010.

[122] Os pontos vermelhos correspondem a empreendimentos realizados no do perímetro da OUC Água Espraiada. Os pontos amarelos correspondem a empreendimentos realizados em outras localizações.

Tabela 5. Contrapartida em empreendimentos semelhantes: outorga onerosa do direito de construir (OODC) X CEPAC na OUC Água Espraiada

Empreendimento	Características gerais dos empreendimentos[123]						Parâmetros legais[124]			Contrapartida[125]	
	Tipo[126]	Data lanç	Área útil (m^2)	Área total (m^2)	Preço venda (US$)	Preço /m^2 (US$)	CA bas	CA max	Valor venal (US$)	OODC /m^2 (US$)	CEPAC /m^2 (US$)
1. Arte Arquitetura II	322	03/05	105	205	189.575	1.804	2,0	2,5	572	229	
2. The View Brooklin (Setor Berrini)	322	03/05	119	209	149.884	1.258	1,0	4,0	206	[144]	120
3. Absoluto	322	08/05	107	193	136.519	1.276	2,0	2,5	180	63	
4. Grand Art	444	06/06	240	410	382.437	1.593	2,0	4,0	167	62	
5. Vittoriale Campo Belo (Setor Brooklin)	444	08/06	234	388	405.836	1.734	1,0	4,0	207	[153]	170
6. Uno São Paulo	444	07/06	234	460	427.714	1.828	1,0	2,0	225	166	
7. Paradiso	211	08/06	48	82	75.927	1.598	1,0	2,0	459	170	
8. Oasis (Setor Jabaquara)	211	08/06	55	93	52.849	962	1,0	4,0	125	[71]	57
9. Vista Bella	211	10/06	48	89	62.674	1.318	1,0	2,5	456	168	
10. Diversità	322	08/06	82	169	106.020	1.292	1,0	2,0	172	109	
11. Olimpic Chac Sto Antonio (Setor Chucri Zaidan)	322	09/06	95	197	122.314	1.288	1,0	4,0	209	[132]	173
12. Arboris Natura	322	11/06	104	233	133.344	1.277	1,0	1,5	85	54	
13. Verte Aclimação	433	02/07	169	306	292.527	1.734	2,0	2,5	281	107	
14. Acquare Campo Belo (Setor Brooklin)	433	03/07	155	291	276.368	1.789	1,0	4,0	164	[125]	194
15. Lumina Alto da Lapa	433	04/07	140	281	233.203	1.669	1,0	2,5	187	142	
16. Evidence	433	05/07	179	325	262.475	1.470	1,0	2,5	149	97	
17. The Gift Green Square (Setor Chucri Zaidan)	433	06/07	166	267	268.766	1.624	1,0	4,0	131	[85]	216
18. Cristais da Terra	433	07/07	172	348	293.671	1.712	1,0	2,5	133	116	
19. Place Royale	444	05/08	266	465	899.501	3.377	1,0	2,5	624	565	
20. Double Campo Belo (Setor Brooklin)	444	05/08	291	454	880.061	3.028	1,0	4,0	273	[216]	673[127]
21. Montblanc Tatuapé	444	08/08	265	457	818.590	3.093	2,0	3,0	288	114	

Fonte: Elaboração própria, com base em EMBRAESP, 2004-2010.

Para cada um dos empreendimentos selecionados foi calculado o custo hipotético do metro quadrado adicional adquirido via outorga onerosa do direito de construir. Ou seja,

---

[123] A partir de pesquisas EMBRAESP, 2004-2010.

[124] Coeficientes de aproveitamento básico e máximo definidos na lei 13.885, de 25 de agosto de 2004 e valores venais atualizados a partir da planta genérica de valores publicada como suplemento da lei 13.250, de 27 de dezembro de 2001.

[125] No município de São Paulo, o valor do metro quadrado da contrapartida (Ct) pela OODC é calculado a partir do produto entre o valor venal do terreno (Vt), um fator de planejamento (Fp, por distrito) e um fator social (Fs, por uso), dividido pelo coeficiente de aproveitamento básico da zona (CAb). A fórmula de cálculo, definida no PDE 2002, é: Ct = Fp x Fs x B, onde B = Vt/CAb.

Para a contrapartida via CEPAC assumiu-se o valor realizado no leilão que antecedeu a aprovação do projeto. Os parâmetros de conversão constam na tabela 2.

Para as planilhas de cálculo das contrapartidas, ver apêndice A.

[126] Definido a partir do número de dormitórios, banheiros e garagens. Assim, por exemplo, o tipo 322 conta três dormitórios, dois banheiros e duas garagens.

[127] Em 2008 o preço do CEPAC na OUC Água Espraiada atingiu esse pico de US$ 673 em um leilão específico. No último leilão realizado, em maio de 2010, o preço do CEPAC negociado foi US$ 407.

caso o empreendimento tenha usufruído da OODC, seu custo por metro quadrado teria sido aquele colocado na penúltima coluna da tabela acima. Para os empreendimentos realizados no âmbito da OUC Água Espraiada (tarjados em cinza na mesma tabela), além do cálculo de uma OODC hipotética, foi relacionado o custo do metro quadrado adicional de construção adquirido por meio de leilões de CEPAC (considerou-se o preço realizado no leilão que antecedeu imediatamente a data de aprovação dos projetos na prefeitura).

Os dados apresentados na tabela acima confirmam que a área adicional adquirida via CEPAC, no interior da operação urbana, tende a atingir um valor mais elevado que o daquela adquirida por meio da outorga onerosa do direito de construir, válida para o conjunto da cidade. Em quase todos os conjuntos, as contrapartidas calculadas pela fórmula da outorga onerosa do direito de construir são menores que os valores realizados nos leilões de CEPAC correspondentes. Por exemplo, no conjunto 4-5-6, as contrapartidas calculadas pela fórmula da outorga onerosa do direito de construir ficam entre US$62 e US$166, enquanto o valor realizado do CEPAC no leilão correspondente a esses projetos foi US$ 170.

Entretanto, o valor da contrapartida – ou a forma pela qual ela é arrecadada pelo poder público – parece interferir pouco na definição do produto imobiliário. Cada trio destacado na tabela 5 tem características bem semelhantes, independentemente da sua localização e da contrapartida correspondente. A variação das contrapartidas calculadas, mesmo dentro de um mesmo conjunto, não se reflete nos preços de venda dos produtos imobiliários. Na amostra acima, há três conjuntos em que as contrapartidas mais altas correspondem aos maiores preços de venda. Em dois deles, as contrapartidas mais altas correspondem aos preços mais baixos e há ainda um conjunto em que os preços são muito próximos, a despeito das contrapartidas variadas.

Figura 23. Imagens publicitárias de alguns dos empreendimentos privados comparados (1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 e 21)
Fonte: www.stan.com.br; www.even.com.br; www.company.com.br; www.brascan.com.br; www.dialogo.com.br; www.ccdi.com.br

Esse exercício de comparação entre os empreendimentos viabilizados no âmbito da OUC Água Espraiada e empreendimentos realizados fora dela reforça a idéia de que a operação urbana não deve limitar sua ação frente aos parceiros privados à comercialização de potencial adicional de construção. Na experiência recente de São Paulo, em que os parâmetros urbanísticos foram revistos e atualizados e a OODC vige em praticamente todo o território urbano, estabelecer operações urbanas como zonas de exceção apenas para o aproveitamento mais intensivo dos terrenos, do ponto de vista urbanístico, é um desperdício.

Do ponto de vista financeiro, contudo, a forma de aferir as contrapartidas na OUC tem se revelado muito eficaz por conta da sensibilidade dos leilões às oscilações do mercado. Isso se reflete nos volumes arrecadados. Dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SÃO PAULO, 2009), atualizados até junho de 2009, mostram que, então, a arrecadação proporcionada pelos leilões de CEPAC no âmbito da OUC Água Espraiada correspondia a praticamente o dobro da arrecadação por outorga onerosa do direito de construir em todo o município de São Paulo (aproximadamente 333 contra 173 milhões de dólares).

Diante disso, coloca-se o duplo desafio de equacionar os aspectos físico-urbanístico e econômico-financeiro das intervenções a um só tempo. Se, por um lado, o leilão de CEPAC é um mecanismo eficiente de captura da valorização imobiliária decorrente da alteração de parâmetros urbanísticos, de outro, a simples alteração desses parâmetros não é suficiente para promover transformações urbanísticas estruturais. Assim, é preciso recuperar a capacidade propositiva da operação urbana consorciada como instrumento para a viabilização de projetos urbanos complexos. Nesse sentido, cabe valorizar a noção de parceria, o que requer considerar, para além da modificação de parâmetros urbanísticos, outras medidas.

Essas possibilidades são discutidas no capítulo seguinte.

4 Perspectivas e impasses na promoção de projetos urbanos

Este capítulo traz as conclusões do trabalho e esboça parâmetros para um modelo alternativo ao que está colocado hoje para as operações urbanas consorciadas, que responde às questões de projeto e gestão identificadas ao longo da pesquisa, abordando tanto seus aspectos físico-urbanísticos, quanto econômico-financeiros. A idéia aqui é deslocar a discussão sobre os malefícios da flexibilização – que tem dominado a crítica sobre as operações urbanas – para uma discussão sobre as possibilidades que um instrumento dessa natureza traz para a intervenção urbana. Possibilidades consideradas não apenas do ponto de vista do financiamento, mas também e, principalmente, do ponto de vista da gestão e do projeto urbano.

O exame da operação urbana consorciada Água Espraiada evidencia a ausência ou a insuficiência do projeto e da parceria desenvolvidos. A atividade do grupo de gestão é irrelevante e as propostas para a área são pouco ousadas – antes de considerar uma visão de conjunto de cidade, se realizam como intervenções pontuais concentradas em obras viárias. O mecanismo de financiamento da operação urbana, entretanto, funciona aparentemente bem e demonstra sensibilidade para acompanhar os preços imobiliários[128].

Contudo, tendo em vista o potencial do instrumento para a promoção de projetos urbanos, contar com um bom mecanismo de arrecadação parece pouco.

As propostas dos planos diretores de São Paulo de 1985 e 2002 apostam nesse instrumento para reestruturar, respectivamente, a cidade e a metrópole. Retomando o que foi tratado nos capítulos anteriores, em 1985 as operações urbanas foram propostas como sistema para desenvolver novas centralidades e promover o equilíbrio urbano. Já em 2002 a idéia por trás do plano foi promover o adensamento ao longo do sistema de articulação metropolitana. Embora os enfoques sejam bem diferentes (ver figura abaixo) é indiscutível a ambição das duas proposições. Assim, fica claro que, se ao longo do

[128] No primeiro leilão de CEPAC, em 20 de julho de 2004, o preço realizado do CEPAC US$ 100. Já no leilão mais recente, em 04 de maio de 2010, o preço realizado do CEPAC foi US$ 407 (preços correntes).

processo de implementação a operação urbana perdeu atributos importantes, as expectativas em torno da potencialidade do instrumento não diminuíram.

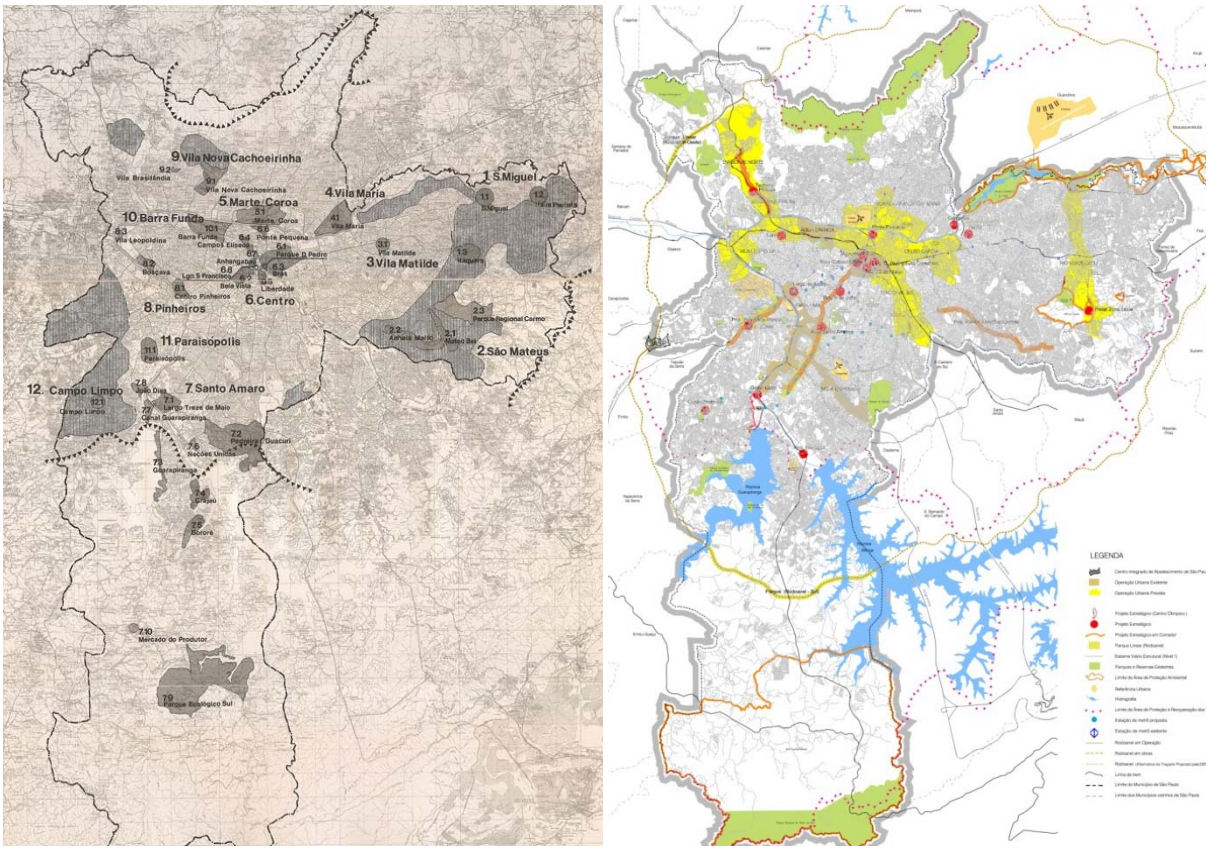


Figura 24. Operações urbanas propostas em São Paulo: 1985 e 2002[129]
Fonte: São Paulo, 1985 e 2002.

As duas principais perdas ou restrições identificadas dizem respeito à natureza da parceria estabelecida entre poder público e iniciativa privada e ao caráter transformador-estratégico das intervenções. A experiência paulistana das operações urbanas nos anos 1990 usou o instrumento como artifício para vender potencial adicional de construção em perímetros determinados e para financiar obras viárias de caráter pontual. O sucesso do instrumento ficou condicionado à adesão do mercado. Assim, onde houve interesse do mercado, houve comercialização de potencial construtivo e algumas obras foram viabilizadas. Onde esse interesse não existiu, muito

[129] A proposta do plano diretor de 1991 não traz essa visão sistêmica das operações urbanas, por isso optou-se por excluí-la dessa comparação. Para o mapa das operações urbanas na proposta de 1991, ver anexo D.

pouco foi negociado e a realização de obras ficou comprometida. Dessa forma, o instrumento não promoveu transformação, só ratificou interesses pré-existentes.

Argumenta-se, porém, que o Estatuto da Cidade constitui uma oportunidade para a revisão conceitual da operação urbana. Isso porque o texto da regulamentação nacional do instrumento contribui, em certa medida, para a recuperação desses atributos perdidos ao prescrever o objetivo de 'transformações urbanísticas estruturais' e o controle compartilhado da operação entre poder público e sociedade civil, além de deixar em aberto os meios para se efetivar a intervenção. Assim, a operação urbana consorciada se apresenta como instrumento próprio para promover projetos urbanos por meio de parcerias, alinhando-se às noções contemporâneas de projeto urbano e parceria público-privada.

Da noção contemporânea de projeto urbano, vale resgatar a referência a Ascher[130] (2001), que atribui ao projeto urbano as funções simultâneas de ferramenta de análise e instrumento de negociação. O projeto urbano contemporâneo não é fruto de um processo linear que começa pelo diagnóstico, passa pela definição do programa e termina com sua implementação, mas resultado de uma abordagem interativa e reflexiva, que inclui uma relação horizontal e aberta com o plano, na qual o diálogo entre as escalas é fundamental. Tal abordagem permite identificar gargalos e demandas e confrontá-los com as possibilidades de realização. Ou seja, o projeto urbano é o objeto que contém as novas formas de gestão e financiamento decorrentes das mudanças na atuação do Estado.

Portanto, para que a operação urbana consorciada se efetive e se firme como um instrumento de ação urbanística é preciso explorar as possibilidades do projeto urbano no contexto das metrópoles brasileiras. Uma possível forma de abordagem do projeto urbano contemporâneo é partir da identificação e da análise de dinâmicas urbanas presentes para definir

> trechos urbanos passíveis de se tornarem unidades de projeto. Nesse sentido, o reconhecimento das dinâmicas urbanas instaladas nos diferentes setores da metrópole não pode ser visto apenas como um

---

[130] Discutida no primeiro capítulo.

> diagnóstico do setor, pois oferece um ponto de partida para a proposta que deve ser encarado como um dado de projeto. [...] Dessa forma, o projeto tanto terá como tarefa incentivar como buscar corrigir processos em andamento (MEYER, 2003, p. 75).

Portas, Domingues e Cabral (2003) desenvolvem e ilustram essa ideia ao considerar o que chamam de "coágulos" como um desafio para a intervenção metropolitana[131]. Esses coágulos são novos fatos urbanos fruto da "tematização", tendência internacional que "diz, genericamente, respeito ao enquistamento da localização especializada de um cada vez maior número de atividades: centros comerciais, *retails* e *business parks*, parques de ciência e tecnologia, teleportos, parques temáticos de lazer, *resorts* turísticos, etc." (PORTAS; DOMINGUES; CABRAL, 2003, p. 161). De acordo com os autores, esses novos programas representam demandas contemporâneas, resultado da transformação de modos de produção e distribuição que ainda não foram devidamente problematizados pelo urbanismo.

> O desafio que se coloca não deve caminhar para a negação radical desses modelos, mas sim pela preocupação em tirar partido das mais valias econômicas e sociais que possam daí resultar, das potencialidades urbanísticas em termos da emergência de focos de centralidade nas zonas de urbanização extensiva, ou, em alternativa, pela prevenção de tendências ambientalmente predatórias e por um maior equilíbrio entre investimento e benefício público e privado. (PORTAS; DOMINGUES; CABRAL, 2003, p. 161).

Entende-se que essa é uma abordagem possível para a definição de novas operações urbanas. Tomar como ponto de partida um programa ou um conjunto de programas capaz de mobilizar ativos econômicos e sociais facilita a definição do projeto, das escalas de intervenção e, consequentemente, dos parceiros da operação. Isto é, o objetivo do projeto urbano que se pretende empreender deve estar explícito na concepção da operação.

Trazendo essa ideia para o caso estudado, apenas como um exercício hipotético, a construção do complexo viário Real Parque poderia ter sido o mote para o estabelecimento de uma operação urbana (ainda que houvesse um plano para a ligação da avenida com a rodovia dos Imigrantes). Nesse caso, os objetivos explícitos da

---

[131] O objeto dos autores é a rede urbana portuguesa, porém entende-se que a referência é válida também para o contexto brasileiro.

operação urbana consorciada seriam: (i) criar um marco urbano, (ii) viabilizar o cruzamento do rio Pinheiros na altura da avenida Água Espraiada e (iii) proporcionar uma solução habitacional adequada para os moradores da favela Jardim Edith.

Cada um dos objetivos agrega parceiros diferentes, por exemplo, o desenvolvimento do dito 'marco urbano' pode interessar diretamente a vários patrocinadores, com destaque para os vizinhos diretamente beneficiados pela nova 'vista', além de entidades de classe como o Instituto dos Arquitetos e o Instituto de Engenharia. A acessibilidade proporcionada pelo novo cruzamento gera uma valorização difusa que poderia continuar sendo recuperada por meio da venda de CEPAC em um perímetro ampliado. Finalmente, a solução habitacional para o Jardim Edith – encarada como uma intervenção estratégica para a cidade, pela sua localização – junta os patrocinadores do marco urbano aos moradores da favela. Claro que essa seria uma mesa de negociação bastante desequilibrada, porém com a garantia do poder público como mediador.

Desse exercício decorre uma proposta para estruturar as novas operações urbanas, que não ignora a utilidade dos grandes perímetros para o mecanismo de financiamento preferencial das operações urbanas – qual seja a venda de potencial adicional de construção –, mas que também assume a impossibilidade de projeto de áreas de mais de 500 ou 1000 hectares[132]. A ideia é separar explicitamente o perímetro de intervenção direta – onde o tecido urbano seria efetivamente reconstruído – da área de influência imediata da operação – na qual a compra de potencial adicional de construção continuaria a ser operacionalizada por meio de leilões periódicos de CEPAC[133]. Desse modo, pode-se enfrentar o problema da escala das operações urbanas já definidas sem comprometer seu sistema de financiamento.

No exercício-exemplo, o perímetro de intervenção direta seria o Jardim Edith e as quadras imediatamente vizinhas à obra viária, e a área de influência imediata seria o setor Berrini, a porção norte do setor Marginal Pinheiros e parte do setor Brooklin. Com

---

[132] Essa escala da intervenção não ultrapassa o nível dos programas urbanos. A escala do planejamento operacional, como mostra a experiência internacional, gira em torno de 100 hectares. A esse respeito, ver quadro 3, Ingallina, 2008.

[133] A divisão da operação urbana Faria Lima em áreas diretamente beneficiadas e áreas indiretamente beneficiadas é análoga, mas foi utilizada apenas para a definição de estoques parâmetros de cálculo de contrapartida específicos para as quadras lindeiras às novas vias abertas.

a mesma lógica, poderiam ser pensadas as intervenções (isoladas) do parque linear e da extensão da Avenida Chucri Zaidan. Os setores Jabaquara, Americanópolis e parte do Brooklin, no caso do parque, e Chucri Zaidan e parte do setor Marginal Pinheiros, no caso da avenida, corresponderiam às áreas de influência imediata de cada um dos perímetros de intervenção direta (respectivamente, o parque e a avenida, e suas quadras imediatamente vizinhas).

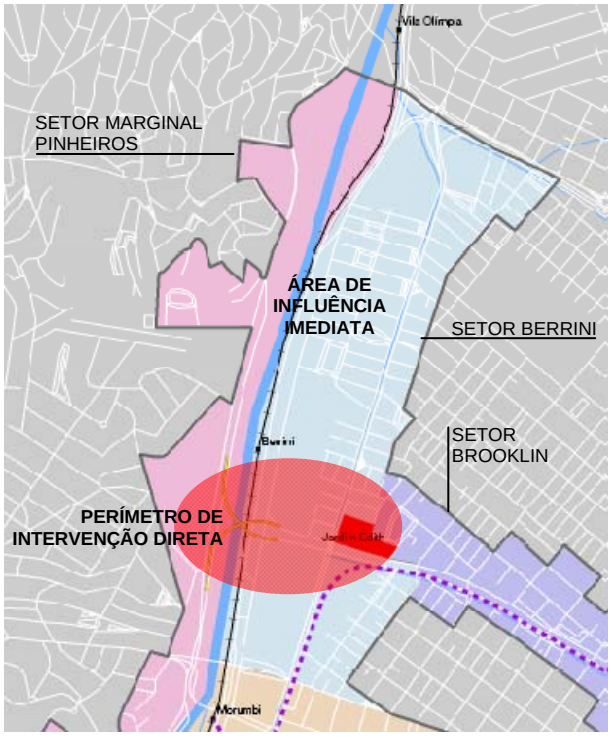


Figura 25. Exercício de reconfiguração da operação urbana, a partir do exemplo da OUC Água Espraiada
Fonte: Elaboração própria

Para promover a reconstrução do tecido urbano, no perímetro de intervenção direta, a modificação de parâmetros urbanísticos não é suficiente. Aí, é preciso lançar mão das "outras medidas" deixadas em aberto pela regulamentação nacional das operações urbanas consorciadas. A longa citação transcrita abaixo, de um depoimento de Domingos Theodoro de Azevedo Netto, é um estímulo nesse sentido. No texto, a expressão "entre outros" também é valorizada, não no artigo que trata especificamente da OUC, mas no início da lei, sobre os instrumentos urbanísticos em geral.

> Em 2001, quando da promulgação do Estatuto da Cidade, tive um misto de alegria e apreensão. Alegria por ver incorporadas na legislação federal democraticamente aprovada muitas idéias pelas quais vimos lutando desde meados dos anos 1970, quando lançamos a idéia de "solo

> criado". Por sua vez, nossa apreensão decorre do medo de que o Estatuto da Cidade venha a limitar os municípios ao conteúdo estrito dessa lei e só dela. Isso pode provocar o engessamento da criatividade para propor novas soluções aos problemas urbanos do país, o que seria lamentável, pois foi a ousadia de municípios como São Paulo, Recife, Porto Alegre, Curitiba e outros que proporcionou as experiências concretas que serviram de modelo para vários instrumentos do Estatuto.
> É por esse motivo que consideramos como a disposição mais preciosa do Estatuto as duas palavras "entre outros..." na seguinte frase do artigo 4: "Para os fins desta Lei, serão utilizados, *entre outros* instrumentos..." Segue então a lista daqueles incorporados ao Estatuto. Essas duas palavras abrem espaço para os municípios avançarem sobre o que já foi conquistado e procurarem novas soluções.
> Assim esperamos (AZEVEDO NETTO, 2007, p. 137, grifos do autor).

As novas soluções mencionadas por Azevedo Netto são praticamente infinitas. Portanto, sem a pretensão de esgotar as possibilidades de viabilização da operação urbana consorciada, são aventadas a seguir 'outras medidas', para além da modificação de parâmetros urbanísticos, que incluem a articulação da OUC com outros instrumentos urbanísticos.

O consórcio imobiliário – também regulamentado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade em 2001 – pode ser útil para instrumentar a ação nos perímetros de intervenção direta. Trata-se de um dispositivo por meio do qual "o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas" (BRASIL, 2001b, art. 46). Ou seja, é um instrumento que possibilita a ação pública direta sobre determinada área, sem a necessidade de compra ou desapropriação.

A transferência do imóvel para o poder público, entretanto, só ocorre por solicitação do proprietário e no caso do imóvel ser considerado subutilizado ou não utilizado e, consequentemente, ser determinado seu parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (de acordo com parâmetros definidos no plano diretor correspondente) (BRASIL, 2001b, art. 5º). Isso implica na, já discutida, articulação do projeto – operação urbana – com o plano – diretor. Claro que a combinação da OUC com o consórcio imobiliário não é válida para qualquer intervenção (aliás, como nenhuma das possibilidades aqui relacionadas), mas pode ser muito útil para casos específicos, com destaque para projetos cujo objetivo é a refuncionalização de áreas ociosas (por exemplo, bairros industriais em processo de mudança de uso).

Outra possibilidade é combinar a operação urbana e a tão controversa quanto incógnita concessão urbanística[134]. A concessão urbanística é um instrumento que não consta no Estatuto da Cidade, mas que foi previsto no plano diretor estratégico do município de São Paulo em 2002 e regulamentado por lei específica em 2009. O texto legal já prevê a complementaridade dos dois instrumentos urbanísticos:

> A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infra-estrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano **com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana** ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico (SÃO PAULO, 2009, art. 1º, grifo nosso).

Por meio de um processo licitatório (como nos contratos comuns de concessão), o poder municipal delega a empreendedores privados a implementação de um projeto urbano específico, o que inclui a desapropriação (judicial ou amigável) de imóveis previamente declarados de utilidade pública e a execução das obras previstas. A remuneração do parceiro privado se dá pela exploração dos imóveis resultantes da intervenção, ou seja, o risco da operação é transferido para o parceiro privado, que arca também, total ou parcialmente, com os custos da intervenção e divide os benefícios com o poder público (não como contrapartida financeira, mas como legado para a cidade).

O ponto crítico da concessão urbanística é a definição do projeto. É nessa dimensão que se pode garantir a prevalência do interesse público sobre o interesse privado e um equilíbrio entre os benefícios públicos e privados decorrentes da intervenção. Retomando a afirmação de Sales sobre as operações urbanas, pertinente também à concessão urbanística, o resgate do papel antecipador do projeto urbano, que testa hipóteses e alternativas para a configuração urbana, "significa também confiar ao projeto a possibilidade de prever (e, assim, regular) a geração e distribuição dos valores posicionais e da mais valia urbana" (SALES, 2005, p. 1).

Pela leitura do texto legal, a concessão urbanística pode ser assumida como uma aproximação ao modelo francês das ZACs, com a ressalva de que, no caso francês, a

---

[134] Ver Feldman; Leme, 2009.

implementação da intervenção pode tanto ficar a cargo de uma organização privada, como a cargo de uma sociedade de economia mista. Não que não haja outros pontos de diferença entre os dois modelos, mas o que se quer sublinhar é a possibilidade de incorporação imobiliária a partir de uma iniciativa pública. Isto é, o poder público atua como empreendedor, criando interesse para o mercado, onde não há. Dessa forma, pode interferir de modo definitivo no sentido do equilíbrio do território urbano (por exemplo, criando novas centralidades, eliminando gargalos de infraestrutura, respondendo a demandas urgentes e reduzindo rendas diferenciais). A última e talvez a mais distante das possibilidades aqui aventadas para a operação urbana consorciada se apoia nessa ideia.

A incorporação imobiliária direta por uma organização semipública depende de um aporte inicial de recursos do qual as municipalidades dificilmente dispõem. Entretanto, uma vez bem sucedida a primeira intervenção, podem ser estabelecidos subsídios cruzados temporários entre operações geridas pela mesma organização. A possibilidade de captação de recursos junto a parceiros externos e a associação com parceiros estratégicos (por exemplo, grandes proprietários podem participar da sociedade, somando seus imóveis ao capital social da empresa) são também vantagens que uma organização semipública traz para a consecução das operações urbanas.

Assumindo a função de incorporadora imobiliária ou não, defende-se que a gestão das operações urbanas deve ficar a cargo de uma organização externa ao poder municipal para dar agilidade ao processo de implementação e, sobretudo, para desvincular a gestão das operações urbanas do calendário eleitoral e, na medida do possível, das agendas de governo. Isso porque intervenções dessa natureza ultrapassam com facilidade o período de um governo. São projetos de longo prazo cujo resultado está condicionado a um desenvolvimento constante e coerente. Por isso, argumenta-se que uma estrutura independente, preferencialmente com sede no perímetro da operação, com direção autônoma e mandatos fixos descasados dos mandatos do governo municipal, pode contribuir muito para o processo de implementação da operação.

A forma dessa organização depende do projeto que se pretende levar a cabo e dos meios definidos para sua consecução. Destacam-se duas possibilidades[135]: a gestão de operações urbanas por sociedades de economia mista e por organizações sociais[136]. Entende-se que a primeira é mais adequada para os casos em que se decida pela incorporação imobiliária direta do poder público. A sociedade pode viabilizar a intervenção agregando parceiros com interesses comuns no projeto. Já a segunda, pode ser uma alternativa para os casos em que se opte pela articulação da operação urbana com outros instrumentos urbanísticos. A relação entre a organização gestora e a administração municipal deve ser regida por um contrato de gestão, que estabeleça indicadores e metas – definidos a partir do projeto – para que seja possível avaliar o desempenho dessas organizações ao longo do processo de implementação da operação.

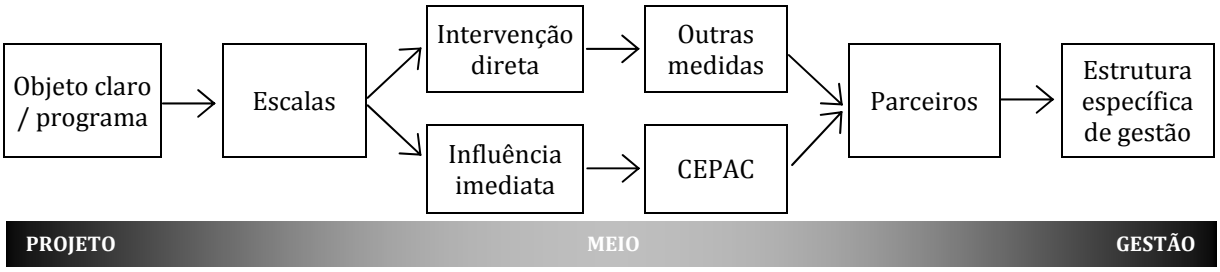
O quadro abaixo sintetiza os parâmetros esboçados. De maneira simplificada, mostra o encadeamento das ideias propostas que articulam o projeto e a gestão das operações urbanas. A proposta de intervenção começa com a definição de seu objeto e programa. Com base nessa primeira definição, são identificadas as escalas de projeto. A separação em duas escalas é um artifício para aproveitar o potencial de geração de recursos via CEPAC e, ao mesmo tempo, viabilizar a consecução de um projeto urbano desenvolvido a partir da definição de um objeto claro. Assim, o desenvolvimento do projeto informa sobre os possíveis parceiros da operação o que, por sua vez, ajuda – ao lado dos outros parâmetros – a determinar a estrutura de gestão adequada para a intervenção que se pretende viabilizar.

---

[135] As empresas públicas não são consideradas porque – com base na experiência da EMURB em São Paulo – assume-se que esse tipo de organização é facilmente incorporada pela administração direta, tornando-se um braço executivo do governo municipal. Por exemplo, a EMURB, criada em 1971 para executar as obras de reurbanização ao longo da primeira linha do metrô (HECK, 2001), sob o argumento de agilizar as intervenções urbanísticas e superar a inércia das secretarias (ANELLI, 2007), hoje se encarrega tanto de obras de conservação do patrimônio histórico na cidade, como da implantação de parques lineares, como da gestão das quatro operações urbanas vigentes em São Paulo.

[136] As organizações sociais foram introduzidas na administração pública brasileira na esteira das iniciativas da Reforma do Estado e têm tido seu uso cada vez mais ampliado, sobretudo no estado de São Paulo. Foram definidas como organizações públicas não estatais, próprias para exercerem atividades não exclusivas do Estado em um processo nomeado 'publicização'.

Algumas das vantagens (já verificadas) da delegação de atividades do Estado para esse tipo de organização são: descentralização e aproximação entre a organização executora e o público-alvo da ação pública; maior agilidade e flexibilidade na implementação de políticas; contratualização de resultados e avaliação de desempenho, que garantem maior efetividade jurídica para cobrar cumprimento de metas; maior eficiência e menor custo.



Quadro 18. Síntese dos parâmetros esboçados para a operação urbana consorciada
Fonte: elaboração própria

Para concluir esta tese, cabem ainda algumas considerações a respeito de pontos que permearam as questões discutidas ao longo do trabalho, mas não foram diretamente abordados. O primeiro deles toca em uma questão de fundo da intervenção urbana por meio de projetos que é o argumento da competição entre cidades. Já outros dois pontos dizem respeito a implicações da operação urbana consorciada: a discussão sobre adensamento construtivo e adensamento populacional e o (falso) embate entre redistribuição e reinvestimento.

O argumento da competitividade urbana foi evocado por vários autores para justificar essa nova abordagem do urbanismo, na qual o projeto urbano é uma ideia - força. Porém, se no contexto dos países desenvolvidos – onde a rede urbana tende a ser mais equilibrada – essa é uma questão presente para os governos locais, no contexto brasileiro esse argumento não se aplica da mesma forma. A competição não é um item de destaque na agenda da política urbana das metrópoles brasileiras em geral e, sobretudo, no caso de São Paulo. Contudo, a inexistência ou irrelevância de um ambiente de competição não desqualifica a estratégia da intervenção urbana por projetos nas metrópoles brasileiras. Isso porque, se aqui o objetivo de superar concorrentes não se sustenta, a resposta a demandas historicamente acumuladas é urgente e, como discutido ao longo do trabalho, a intervenção urbana por projetos tem muito a oferecer nesse sentido.

A discussão sobre adensamento construtivo e adensamento populacional também é digna de nota porque a noção de que a ampliação da área construída levaria à pressão sobre os sistemas de infraestrutura está na base da concepção dos instrumentos urbanísticos discutidos no âmbito desta tese. No entanto, pesquisas mais ou menos recentes mostram que o adensamento construtivo não corresponde a um adensamento

populacional equivalente; muito pelo contrário, grande parte dos bairros verticalizados nas últimas décadas perdeu população. Ou seja, a infraestrutura instalada está servindo a menos gente. Assim, parece oportuno alterar o parâmetro de estoques de área adicional de construção introduzindo a variável número de unidades habitacionais.

Por fim, vale remarcar o falso embate entre redistribuição e reinvestimento. A operação urbana consorciada obriga o reinvestimento dos recursos arrecadados em seu perímetro. Essa regra é tida por muitos como socialmente injusta por não promover a redistribuição (literal) da valorização gerada pela intervenção, que seria integralmente reapropriada pelos empreendedores que arcaram com as contrapartidas. Argumenta-se, contudo, que reinvestimento não significa necessariamente valorização contínua e ascendente dos imóveis e que a qualidade redistributiva da operação depende do projeto. No limite, qualquer intervenção no sentido da promoção de equilíbrio no/do território será redistributiva.

Essas observações, complementarmente à argumentação desenvolvida ao longo da tese, denotam que a operação urbana consorciada não deve ser considerada um instrumento urbanístico pronto e acabado. Antes, há pontos a serem discutidos e investigados e, sobretudo, há espaço para seu aperfeiçoamento. Se "a técnica urbanística se encontra[va] normalmente atrasada relativamente aos acontecimentos que deveria controlar e conserva[va] o caráter de um remédio aplicado a posteriori" (BENEVOLO, 1981, p. 9), entende-se que a operação urbana consorciada é um instrumento com potencial para ser desenvolvido na perspectiva de um novo urbanismo, tal como identificado por Ascher (2001)[137]. Isto é, trata-se de um instrumento próprio para enfrentar problemas e responder a demandas contemporâneas, e que não deve ser desperdiçado.

---

[137] Para esse autor, o novo urbanismo, como exposto no capítulo 1, seria decorrência de uma revolução urbana em curso, caracterizada pela intensificação do processo de modernização. Ascher relaciona dez princípios básicos para o desenvolvimento dessa forma contemporânea de ação urbanística, a saber: elaborar e gerir projetos em um contexto de incerteza; privilegiar objetivos em relação a meios; integrar novos modelos de desempenho; adaptar as cidades a diversidade de necessidades; conceber lugares em função de novas práticas sociais; agir em uma sociedade fortemente diferenciada; requalificar as funções dos poderes públicos; responder à varidade de gostos e demandas; promover uma nova qualidade urbana; e adaptar a democracia à terceira revolução urbana – passar das formas tradicionais de governo à governança 'metapolitana' (Acher, 2001).

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, pp. 173-199.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: **São Paulo em Perspectiva**, 10 (3), São Paulo, 1996, pp. 40-47.

ADAM, Dominique. Aspectos Econômicos e Financeiros de uma Operação Urbana Ilustração com o Caso de "Paris Rive Gauche" (PRG). In: BRASIL (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil - França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, pp. 171-182.

AFONSO, Luís Carlos Fernandes. Cidade: Financiamento é desafio para governantes. In: **Revista Teoria e Debate,** Fundação Perseu Abramo, São Paulo, nº58, Maio/Junho de 2004.

AKITOBY, Bernardin; HEMMING, Richard; SCHWARZ, Gerd. **Public Investment and Public-Private Partnerships**. Washington, International Monetary Fund, Economic Issues 40, 2007.

ALLIX, Grégoire. Paris Rive Gauche: um Novo Quartier Latin. In: **Revista ViverCidades** 23.03.2007.

AMARAL, Angela; FIX, Mariana (coords.). **São Paulo, Plano Diretor Estratégico**. Cartilha de Formação. São Paulo, Gabinete do Vereador Nabil Bonduki, 2003.

AMBROSIS, Clementina de. Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização. In: **O Município no Século XXI**: Cenários e Perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999.

AMBROSIS, Clementina de; GRECCO FILHO, Vicente. **Controle e uso do solo**: equilíbrio entre áreas públicas e privadas: Sobre a constitucionalidade do solo criado. São Paulo, CEPAM, 1978.

ANELLI, Renato Luiz Sobral. Urbanização em rede: os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da EMURB em São Paulo (1972-82). In: **Arquitextos Vitruvius**, n. 088.01, setembro de 2007. Disponível em: http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq088/arq088_01.asp. Acesso em março de 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva et al. **Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022** - Dimensão Institucional / Análise Retrospectiva. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2004.

ASCHER, François. Le partenariats public-privé dans le "(re)développement". Le cas de La France. In: HEINZ, W. **Partenariats Public-Privé dans l'Aménagement Urbain**. Paris: L'Harmattan, 1994, pp. 197-248.

_____. **Les nouveaux príncipes de l'urbanisme**. Paris: L'Aube, 2001.

ASQUINO, Marcelo Sacenco. Infra-estrutura e planejamento na Metrópole de São Paulo: entre as escalas regionais e o impacto local. 225 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

AVITABILE, Alain. **La mise en scène du projet urbain**. Pour une structuration des démarches. Paris, L'Harmattan, 2005.

AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. Considerações gerais sobre o planejamento urbano no Brasil e em São Paulo. In: MONTANDON, Daniel Todtmann; SOUZA, Felipe Francisco de. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas.** São Paulo, Romano Guerra Editora, 2007, pp. 137-139.

_____. **O jogo das interligadas**: uma política pública em avaliação: a Lei n. 10.209/86 do município de São Paulo: 1986-1993. 302p. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.

BARDET, Gaston. **O Urbanismo.** Campinas, Papirus, 1990.

BENEVOLO, Leonardo. **Origens da urbanística moderna**. Lisboa, Presença, 1981.

BERVAS, Estelle; LEMÉE, Guy. L'évolution du regime des zones d'aménagent concerté. In: **Gazette Du Palais**. Dimanche 24 au Mardi 26 Octobre 2004.

BESTER, Gisela Maria. **Direito Constitucional: fundamentos teóricos**. São Paulo, Manole, 2005.

BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo. Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. In: Série para dicussão CEPESP – Gv Pesquisa (NPP), 2005. Disponível em: http://cepesp.fgvsp.br/arquivos/Cepesp_TD9.pdf. Acesso em março de 2008.

BIDERMAN, Ciro; SANDRONI, Paulo; SMOLKA, Martim O. Large-scale Urban Interventions: The Case of Faria Lima in São Paulo. **Land Lines**, Cambridge, v. 18, nº 2, pp. 12-29, April 2006.

BORJA, Jordi; FIORI, Mirela. **La transformación urbana de Barcelona**. ¿Un Modelo? Una experiência. (Apresentação) In: Porto Alegre, uma visão de futuro. Ciclo de eventos realizado em 2008. Porto Alegre, Julho de 2008.

BOVAIRD, Tony. Public–private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. In: **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 70, nº 2, pp. 199-215, June 2004.

BRASIL (Câmara dos Deputados). **Estatuto da Cidade** - Guia para implementação por municípios e cidadãos. Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 2001a.

BRASIL (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL (Ministério das Cidades). **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil - França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL (Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente). **Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano** – Recomendações básicas dos cinco encontros regionais – encontro nacional Brasília 5 e 6 de abril de 1988.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001b. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRENNER, Neil; KEIL, Roger (eds.). **The Global Cities Reader**. London, Routledge, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial**.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, pp. 237-270.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo, 34; Brasília, ENAP, 1998.

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

BURLON, André-Marie. Operação Urbana Consorciada: Instrumento Estratégico de Ação sobre o Território – Convergências Paris-Rio. In: BRASIL (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil - França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, pp. 43-56.

BUSQUETS, Joan. **Evolución del planeamiento hacia la escala intermédia**. Barcelona, mimeo, s/d.

_____. La ciudad como resultado de planes y proyectos: Desde los tejidos suburbanos a las nuevas centralidades. Exposição "**Barcelona 1979-2004:** O desenvolvimento de um novo modelo urbanístico". Disponível em: <www.bcn.es/urbanisme/model/expo>. Acesso em novembro de 2008.

CALIFE, Flávio Estévez. **Determinantes do desempenho financeiro dos municípios paulistas**. 2006. 115p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

_____. O financiamento para o desenvolvimento local. **Revista Integração**, ano XI, n° 41, pp.105-118, Abr. Mai./ Jun. 2005.

CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN. Susan S. (eds.). **Readings in Planning Theory**. Malden, Blackwell, 2003.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Políticas Públicas em Questão: a experiência do programa Cura. In: **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, UNESP, v. 8, 1985, pp. 13-28.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 2007.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**, n. 45. São Paulo, CEBRAP, 1996.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Operações Urbanas em São Paulo** – interesse público ou construção especulativa do lugar. 395 p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006.

CASTRO, Maria Cecília Lima; PIOVEZANE, Pedro de Milanélo. Operações Urbanas. In: MOREIRA, Mariana (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo, CEPAM, 2001. Cap. 26, pp. 395-407.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo, Perspectiva, 2003.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Instrução CVM Nº 401**, de 29 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA APURAR AS OPERAÇÕES INTERLIGADAS (LEIS Nº 10.209/86 E Nº 11.426/93) REALIZADAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DESDE A PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 10.209/86 (CPI-OI). **Relatório final**. São Paulo, Câmara dos Vereadores, 2002.

COMITÉ PERMANENT DE CONCERTATION (CPC). **Concertation à Paris Rive Gauche**: Contrat d'objectif. Plan d'actions 2003-2004. Paris, CPC, 2003.

COMPANS, Rose. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. In: EMURB. **Caminhos para o Centro** – Estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. PMSP, São Paulo, 2004.

COSTA, Luiz Carlos. Estrutura Urbana. In: SÃO PAULO (ESTADO) SECRETARIA DE NEGÓCIOS METROPOLITANOS. **O Desafio Metropolitano**. São Paulo, EMPLASA, 1976. Capítulo V, pp. 57-82.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Parcerias Público-Privadas:* Relato de algumas experiências internacionais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo, Malheiros, 2005, pp. 45-79.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando Luiz. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. In: **São Paulo em Perspectiva**, 9 (2), 1995, pp. 57-65.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo, Malheiros, 2002.

DCC. Docklands Consultative Comittee. **The Docklands Experiment:** A critical review of eight years of the London Docklands Development Corporation. Londres, DCC, 1990.

DI GIUSEPPE, Diana. Operações Urbanas Consorciadas. In: MOREIRA, Mariana (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo, CEPAM, 2001. Cap. 25, pp. 379-394.

DUVAL-ZACK, Chloé. El Gran Proyecto Urbano "Paris Rive Gauche": La transformación de un baldío ferroviario-industrial en un nuevo barrio parisino. In: **Revista de Urbanismo**, N°15, Santiago de Chile, publicação eletrônica editada pelo Departamento de Urbanismo, FAU da Universidade do Chile, novembro de 2006. Disponível em: <revistaurbanismo.uchile.cl>. Acesso em outubro de 2008.

EMBRAESP. **Pesquisa n° 368/04**. Banco de dados - lançamentos na Região Metropolitana de São Paulo (set/01 a ago/04). São Paulo: EMBRAESP, 2004.

_____. **Pesquisa n° 435/06**. Banco de dados - lançamentos na Região Metropolitana de São Paulo (out/01 a ago/06). São Paulo: EMBRAESP, 2006.

_____. **Pesquisa n° 469/07**. Banco de dados - lançamentos na Região Metropolitana de São Paulo (set/06 a ago/07). São Paulo: EMBRAESP, 2007.

EMBRAESP. **Pesquisa n° 512/09**. Banco de dados - lançamentos na Região Metropolitana de São Paulo (set/07 a dez/08). São Paulo: EMBRAESP, 2009a.

_____. **Pesquisa n° 535/10**. Base de dados - lançamentos 2009. São Paulo: EMBRAESP, 2010.

_____. **Telembraesp**. Banco de dados - lançamentos na Região Metropolitana de São Paulo (jun/85 a ago/01). São Paulo: EMBRAESP, 2009b.

EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO (EMURB). Operação Urbana Água Espraiada. In: **Revista Projeto**, n. 157, out. 1992, Encarte Especial EMURB "**Política e obras fortalecem a cidadania**", pp. 58-63.

_____. **Operações urbanas no município de São Paulo e os certificados de potencial adicional de construção**: resultados e perspectivas. Apresentação SINDUSCON, 08 de abril de 2009, 154 p.

_____. **Estoque Consumido CEPAC** em 04/01/2010. Disponível em: www.emurb.com.br. Acesso em fevereiro de 2010.

_____. **Operação Urbana Consorciada Água Espraiada** - Propostas de Participação Listagem Geral. EMURB, Gerência de Operações Urbanas, 2008.

EMURB; GEOTEC. **Prolongamento da avenida Chucri Zaidan até a avenida João Dias, ponte Burle Marx e complementos viários necessários**. Estudo de Impacto Ambiental – EIA. São Paulo, EMURB, 2009a.

_____. **Prolongamento da avenida jornalista Roberto Marinho**: **túnel e implantação do parque linear**. Estudo de Impacto Ambiental – EIA. São Paulo, EMURB, 2009b.

EMURB; JNS. **Relatório de Impacto Ambiental do Projeto da Via Expressa e Operação Urbana Água Espraiada**. São Paulo, EMURB, 1996.

FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 4, maio 2001, pp. 33-47.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947-1972**.** São Paulo, Edusp, 2005.

FELDMAN, Sarah; LEME, Maria Cristina Silva. Nova Luz: a concessão ilimitada. In: **Minha Cidade**, São Paulo, 09.107, Vitruvius, jun 2009. Disponível em: www.vitruvius.com.br. Acesso em agosto de 2009.

FERNANDES, Andrea Gomes. **Responsabilidade Fiscal - Sistemas de Crédito Local**: O que Ensinam as Experiências Internacionais. Texto informativo BNDES n° 13, maio de 2000.

FINGERMANN, Henrique (org. da ed. brasileira). **Parceria público-privado**: Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. v. 1. Teoria e prática. São Paulo: Summus, 1992.

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão**. São Paulo, Boitempo, 2007.

FOXA, Manuel de Forn I. Cooperação público-privada no planejamento estratégico da cidade de Barcelona. In: LODOVICI, E.S. e BERNAREGGI, G.M. (orgs) e FINGERMANN, Henrique (org da edição brasileira). **Parceria público-privada**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e as administrações públicas locais. São Paulo, Summus, 1993.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (CEPAM). **O Município no Século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo, CEPAM, 1999.

_____. **Solo criado: dossiê de imprensa** - 1976/1977. São Paulo, 1977.

_____. **O Solo Criado**: Anais do Seminário São Sebastião, 25 e 26, São Paulo, 28 e 29 julho 1976. Carta do Embu. São Paulo, Novos Horizontes, 1977.

FURTADO, Fernanda *et al*. Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 12, 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007, pp. 100-120.

FURTADO, Fernanda. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. 282p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. **Repensando a Outorga Onerosa do Direito de Construir à luz de sua apropriação pelos municípios e de suas relações com a dinâmica imobiliária**. Apresentação USP-LABHAB-GEMI, 18 de novembro de 2009.

GERMANOS, Paulo André Jorge. Novos papéis do Judiciário e do Ministério Público no trato das parcerias entre setor público e setor privado. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. **Estatuto da Cidade**, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio; MORA, Monica. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro, Ipea, 2005. Textos para discussão nº 1142. Brochura.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede**: o novo formato do setor público. Brasília, ENAP, 2006.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRANELLE, Jean Jaques. As experiências da política fundiária na França. In: PESSOA, Álvaro (org.). **Direito do Urbanismo**: uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

GROSTEIN, Marta Dora. **A Cidade Clandestina: os ritos e os mitos.** O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1987.

GROSTEIN, Marta Dora. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos "insustentáveis". In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, n.1, jan/mar 2001, pp. 13-19.

GROSTEIN, Marta Dora; MEYER, Regina Maria Prosperi. Metrópoles Brasileiras: seus desafios urbanos e suas perspectivas. In: **POS** – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n. 20, dez. 2006, pp. 34-59.

GRUPO GESTOR OUC ÁGUA ESPRAIADA (GG-OUCAE). **Ata da 10ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2007b.

_____. **Ata da 11ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2007c.

GRUPO GESTOR OUC ÁGUA ESPRAIADA (GG-OUCAE). **Ata da 12ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2007d.

_____. **Ata da 13ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2008a.

_____. **Ata da 14ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2008b.

_____. **Ata da 15ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2008c.

_____. **Ata da 16ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2009a.

_____. **Ata da 17ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2009b.

_____. **Ata da 18ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2009c.

_____. **Ata da 1ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2003a.

_____. **Ata da 2ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2003b.

_____. **Ata da 3ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2003c.

_____. **Ata da 4ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2004a.

_____. **Ata da 5ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2004b.

_____. **Ata da 6ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2004c.

_____. **Ata da 7ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2005.

_____. **Ata da 8ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2006.

_____. **Ata da 9ª reunião**. São Paulo, EMURB, 2007a.

HABITAT I. Recomendações para a ação nacional. In: **CJ Arquitetura**, Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção. Rio de Janeiro, FC Editora, Ano III nº 13, 1976.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: **Lua Nova**, n. 58, 2003, pp. 193-223.

HAROUEL, Jean-Louis. **História do Urbanismo**. Campinas, Papirus, 1990.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HECK, Eneida R. Beluzzo Godoy. **A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo: 1971-2001**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

HEINZ, Werner. **Partenariats Public-privé dans l'Aménagement Urbain** – Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France. Paris, L'Harmattan, 1994.

HELD, G. Partenariats public-privé dans le redéveloppement urbain en Espagne. In: HEINZ, W. **Partenariats Public-Privé dans l'Aménagement Urbain**. Paris: L'Harmattan, 1994, pp. 71-100.

HORI, Jorge. **Efeitos econômicos da implantação do direito de criação do solo**. São Paulo, CEPAM, 1976.

HÔTE, François. Os procedimentos das operações urbanas a serviço dos projetos urbanos. In: BRASIL (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil - França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, pp. 91-110.

INGALLINA, Patrizia. **Le Projet Urbain**. Paris, PUF, 2008.

KETTL, Donald F. A Revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, pp. 75-121.

_____. **The Transformation of Governance**: public administration for twenty-first century America. Baltimor, The Johns Hopkins University Press, 2002.

KUZNIR, Mauro. **Urbanismo sem calçadas**: a recente produção do espaço urbano no bairro paulistano da Água Branca. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LACAZE, Jean-Paul. **Paris, urbanisme d'État et destin d'une ville**. Paris, Flammarion, 1994.

LAWLESS, P. "Partenariats public-privé au Royame-Uni: analyse et critique. In: HEINZ, W. **Partenariats Public-Privé dans l'Aménagement Urbain**. Paris: L'Harmattan, 1994, pp. 101-133.

LEFÈVRE, José Eduardo. Operação Urbana Anhangabaú In: **Revista Projeto**, n. 138, fev. 1991a, Encarte Especial EMURB "O Resgate da Área Central", pp. 58-63.

_____. Operação Urbana. In: **Revista Projeto**, n. 138, fev. 1991b, Encarte Especial EMURB "O Resgate da Área Central", pp. 55-56.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999, pp. 387-403.

_____. **Democracia nas cidades globais:** um estudo sobre Londres e São Paulo. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada (arts. 32 a 34). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo, Malheiros, 2002. pp. 245-275.

LOTURCO, Bruno. Malha de Estais. In: **Revista Téchne**, n. 132, março de 2008, pp. 1-11.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz (orgs.). **O Estado numa Era de Reformas**: os anos FHC. Brasília, MP, SEGES, 2002.

LUNGO, Mario (comp.) **Grandes proyectos urbanos**. El Salvador, UCA, 2004.

MAC DOWELL, Maria Cristina e GOMES, Gustavo Maia. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios**: O que é mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Rio de Janeiro, Ipea, 2000. Textos para discussão nº 706.

MACEDO, Marina Michel de. **Operação Urbana Consorciada**: uma alternativa para a urbanificação das cidades. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

MAGALHÃES JR, José. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 8 – Operação Urbana Água Branca revisão e proposição. In: **Arquitextos** nº 066.03. São Paulo: Portal Vitruvius, outubro de 2005. Disponível em www.vitruivus.com.br. Acesso em outubro de 2008.

MALERONKA, Camila. Financiamento Municipal e CEPAC. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 13, 2009, Florianópolis. **Anais**. Belém: ANPUR, 2009.

MARCOU, Gérard. A experiência das sociedades de economia mista na França. In: LODOVICI, E.S. e BERNAREGGI, G.M. (orgs) e FINGERMANN, Henrique (org. da edição brasileira). **Parceria público-privada**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e as administrações públicas locais. São Paulo, Summus, 1993.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado) (arts. 28 a 31). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo, Malheiros, 2002, pp. 221-244.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo, Atlas, 2006.

MENEGON, Natasha Mincoff. **Planejamento, Território e Indústria**: as operações urbanas em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MEYER, Regina Maria Prosperi. História e Projeto Urbano. In: **Revista de Pós-Graduação**, São Paulo, p.128-133, 1995. Número Especial.

_____. O desafio do projeto urbano metropolitano. In: 5ª BIENAL INTERNACIONAL DE ARQUITETURA E DESIGN. **Fórum de Debates**. São Paulo, Romano Guerra, 2003, pp. 72-79.

_____. Os Atributos da Metrópole Moderna. In: **São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, v. 14, nº 4, p. 3-9, out./dez. 2000.

MEYER, Regina Maria Prosperi. Os territórios do Urbanismo. In: **Revista Caramelo**. São Paulo, FAU/USP, n.9, p.126-136, dez. 1997.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora e BIDERMAN, Ciro. **São Paulo, Metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora. **A leste do centro: territórios do urbanismo.** São Paulo, Imprensa Oficial, 2010.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Estudo da Operação Urbana Faria Lima: Avaliação Crítica e Novos Rumos. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 12, 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 145 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann; SOUZA, Felipe Francisco de. **Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas.** São Paulo, Romano Guerra Editora, 2007.

MONTANER, Josep Maria. Los Modelos Barcelona. Exposição "**Barcelona 1979-2004**: O desenvolvimento de um novo modelo urbanístico". Disponível em: <www.bcn.es/urbanisme>. Acesso em novembro de 2008.

MOREIRA, Antônio Claudio Moreira Lima e; DE AMBROSIS, Clementina; NOGUEIRA FILHO, Dalmo do Valle; AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. **O solo criado**. Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo. São Paulo, CEPAM, 1975.

MOREIRA, Mariana (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo, CEPAM, 2001.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade (art. 1º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo, Malheiros, 2002. pp. 27-44.

MOREIRA, Mariana; AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de; DE AMBROSIS, Clementina. Operações Urbanas Consorciadas. In: MOREIRA, Mariana (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo, CEPAM, 2001.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo, Thomson Learning, 2006.

NEWMAN, Peter; THORNLEY, Andy. **Urban Planning in Europe:** International Competition, National Systems & Planning Projects. Londres, Routledge, 1996.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Reestruturação Econômica e Território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros**. Tese (doutorado). São Paulo, FAUUSP, 2000.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. **Modelo Brasileiro de Crédito Municipal** (2000-2006): Uma análise de controles governamentais e características da oferta. 2008. 226p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernising Government**: the way foward. Paris, OCDE, 2005.

PARIS RIVE GAUCHE (PRG). **Paris Rive Gauche**: *site* do projeto. Disponível em: <www.parisrivegauche.com>. Acesso em outubro de 2008.

PORTAS, Nuno. El surgimiento del proyecto urbano. In: **Perspectivas Urbanas**, nº 3, 2003. Disponível em: http://www.etsav.upc.es/urbpersp/num03/art03-2.htm. Acesso em outubro de 2009.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João (coords.). **Políticas Urbanas**: tendências, estratégias e oportunidades. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PRADO, Sérgio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. Disponível em: <www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/ e0001710.pdf>. Acesso em setembro de 2008.

RAVENTÓS, Francesc. La collaboració publicoprivada. In: Model Barcelona, Quaderns de gestió, 8. Barcelona, Aula Barcelona, 2000.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas**. São Paulo, Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando Antonio; SILVA, Maria da Conceição. O Financiamento das Cidades Mundiais Brasileiras. In: REZENDE, Fernando e LIMA, Ricardo (orgs.). **Rio – São Paulo, Cidades Mundiais**: desafios e oportunidades. Brasília, IPEA, 1999.

REZENDE, Flávio da Cunha. A reforma do estado em perspectiva comparada. In: NASSUNO, Marianne e KAMADA, Priscila Higa (orgs) **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília: MP, SEGES, 2002, pp. 223-233.

RIGAUDY, Jean-Baptiste. Concepção e Realização das Operações Urbanas, a Serviço de um Projeto Urbano Global e SustentávelIn: BRASIL (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil - França / Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, pp. 235-254.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo, Studio Nobel, Fapesp, 1999.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 1: Introdução. In: **Arquitextos**, Texto especial 295. São Paulo: Portal Vitruvius, abril de 2005a. Disponível em www.vitruivus.com.br. Acesso em outubro de 2008.

_____. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 2: Operação Urbana Faria Lima: relatório de avaliação crítica. In: **Arquitextos**, Texto especial 300. São Paulo: Portal Vitruvius, abril de 2005b. Disponível em www.vitruivus.com.br. Acesso em outubro de 2008.

_____. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 3: Operações Urbanas: plano-referência e proposições. In: **Arquitextos**, Texto especial 305. São Paulo: Portal Vitruvius, maio de 2005c. Disponível em www.vitruivus.com.br. Acesso em outubro de 2008.

SANDRONI, Paulo. Análisis de la experiencia de la ciudad de S. Paulo en la emisión y venta en subastas de los certificados de potencial adiccional de construcción (CEPACs). In: FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim; SANDRONI, Paulo (orgs.). **Seminário e curso Política Fundiária Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

_____. Financiamiento de Grandes Proyectos Urbanos. In: LUNGO, Mario (comp.). **Grandes Proyectos Urbanos**. San Salvador, UCA, 2004. Cap. 3, pp. 147-181.

SANDRONI, Paulo. Plusvalías em Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: **Recuperación de Plusvalias em América Latina**. Santiago, Eurolibros, 2001. Cap. 2, pp. 37-70.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: **Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil**, Universidade São Judas, São Paulo, Programa de Pós-graduação strictu sensu em arquitetura e urbanismo, agosto de 2006. Disponível em: http://www.polis.org.br/download/246.pdf. Acesso em agosto de 2009.

SÃO PAULO (Cidade – Coordenadoria Geral de Planejamento). **Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida**. Série Políticas Globais 4. São Paulo, PMSP, 1980.

SÃO PAULO (Cidade – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). **A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em São Paulo**. Apresentação. Porto Velho, Setembro de 2009a.

SÃO PAULO (Cidade – Secretaria Municipal do Planejamento). **Operação Urbana Faria Lima**. São Paulo, Prefeitura do município de São Paulo, 2000.

SÃO PAULO (Cidade – Secretaria Municipal do Planejamento). **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000**. São Paulo, Secretaria Municipal do Planejamento, 1985.

SÃO PAULO (Cidade). **Decreto nº 26.913**, de 16 de dezembro de 1988a. Estabelece procedimentos referentes a operações interligadas objeto da Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986 e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.209**, de 09 de dezembro de 1986. Dispõe sobre construção de habitações de interesse social para moradores de habitação subnormal, concede incentivos e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.676**, de 7 de novembro de 1988b. Aprova o plano diretor, institui o sistema de planejamento do município de São Paulo, e da outras providencias.

_____. **Lei nº 11.090**, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação e da outras providencias.

_____. **Lei nº 11.732**, de 14 de março de 1995a. Estabelece programa de melhorias para área de influência definida em função da interligação da Av. Brigadeiro Faria Lima com Av. Pedroso de Moraes e com Av. Jucelino Kubitschek, Helio Pelegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, cria incentivos e instrumentos para sua implantação.

_____. **Lei nº 11.774**, de 18 de maio de 1995b. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da operação urbana água branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da operação, e da outras providencias.

_____. **Lei nº 12.349**, de 6 de junho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para a sua implantação, da outras providencias.

_____. **Lei nº 13.260,** de 28 de dezembro de 2001a. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.430,** de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012.

_____. **Lei nº 13.885**, de 25 de agosto de 2004a. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

_____. **Lei nº 14.917**, de 7 de maio de 2009. Dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo.

_____. **Lei orgânica do município de São Paulo**, de 4 de abril de 1990.

_____. **Portaria nº 1619**, de 3 de outubro de 2008. Designa/cessa integrantes grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=04102008P%20016192008PREF. Acesso em janeiro de 2010.

SÃO PAULO (Cidade). **Portaria nº 279**, de 19 de janeiro de 2006a. Cessa/designa representante da SF e da SP/JA para o grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=20012006P%20002792006PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 4070**, de 27 de outubro de 2006b. Cessa/designa representantes da EMURB e da SP/SA para o grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28102006P%20040702006PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 42**, de 5 de janeiro de 2007a. Designa/cessa representante da EMURB para integrar o grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06012007P%20000422007PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 588**, de 24 de abril de 2009b. Designa integrantes para grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Revoga p 986/07 e p 1619/08. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=25042009P%20005882009PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 665**, de 9 de março de 2007b. Designa/cessa representante da SEMPLA para integrar o grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=10032007P%20006652007PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 7304**, de 27 de outubro de 2005a. Constitui grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada nos termos do art.19 da l. 13260/01. Designa representantes. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28102005P%20073042005PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 7761**, de 25 de novembro de 2005b. Designa/cessa representantes da EMURB para grupo de trabalho de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=25112005P%20077612005PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 899**, de 13 de julho de 2009c. Designa/cessa servidor como representante da SMDU, para integrar grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14072009P%20008992009PREF. Acesso em janeiro de 2010.

_____. **Portaria nº 986**, de 05 de setembro de 2007c. Designa integrantes para grupo de gestão da operação urbana consorciada água espraiada. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=05092007P%20009862007PREF. Acesso em janeiro de 2010.

SÃO PAULO (Cidade). **Projeto de Lei nº 656**, de 24 de novembro de 2001b. Estabelece diretrizes urbanísticas p/área influencia avenida Água Espraiada, interligação entre av. Nações Unidas (marginal rio pinheiros) e rodovia Imigrantes, cria incentivos p/meio instrumentos política urbana p/sua implantação,institui sistema de gestão,e da outras providencias.

_____. **Projeto de Lei nº 671**, de 11 de outubro de2007d. Dispõe sobre a revisão e a sistematização do Plano Diretor Estratégico e revoga a Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, bem como os artigos 1º a 47 da Parte I da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=11102007PL006712007CAMARA. Acesso em outubro de 2008.

_____. **Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. São Paulo, 7 de julho de 2004b. Atualizado em julho de 2008.

_____. **Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Faria Lima**. São Paulo, 26 de outubro de 2004c. Atualizado em julho de 2008.

_____. **Região Metropolitana de São Paulo – Gestão em Debate**. São Paulo: PMSP, 2004c.

SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (eds.). **Recuperación de plusvalías en América Latina**. Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago, Eurelibres, 2001.

SOLA, Lourdes; GARMAN, Christopher e MARQUES, Moisés. Banco Central, Autoridade Política e Governabilidade Democrática In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo e WHITEHEAD, Laurence. (orgs.). **Banco Central. Autoridade Política e Democratização** - um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

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

SOUZA, Antonio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994-2002). In: **Revista do Serviço Público**, ano 54, número 2, abr-jun 2003, pp. 61-98.

SOUZA, Marcelo Lopes de**. A Prisão e a Ágora:** Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Maria Regina Rau de; MARASQUIN, Marilú Solo Criado – A Experiência em Porto Alegre. In: MOREIRA, Mariana (coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo, CEPAM, 2001. Cap. 23, pp. 334-344.

STUCCHI, Fernando; ANDRÉ, João Cyro. Análise preliminar de interligação da Avenida Água Espraiada com as marginais do rio Pinheiros. São Paulo, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2002. In: SÃO PAULO (Cidade). **Prospecto de Registro (o "Prospecto") da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. São Paulo, 7 de julho de 2004b. Atualizado em julho de 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo, Malheiros, 2005.

TECHNIQUES & ARCHITECTURE (T&A). Une Ile a Construire: ZAC Seine Rive Gauche, Paris. In: **Techniques & Architecture**, nº 412, mars 1994, pp. 43-49.

VILANOVA, Josep M. Transformaciones Urbanas y Mercado Inmobiliario en Barcelona. In: Conferência "**As dinâmicas do imobiliário na construção da cidade**". Porto, Câmara Municipal do Porto e a Agência para a Modernização do Porto, 11.07.2001.

VILARINO, Maria do Carmo**. Operação Urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio**. 188 p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

WILDERODE, Daniel. **Desregulamentação urbana: as operações interligadas**. 230 p. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais e Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

_____. Operações interligadas: engessando a perna de pau. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo, Pólis, 1997, pp. 43-55.

WILHEIM, Jorge. Metrópole e Crise: O Caso de São Paulo. In: SÃO PAULO (Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo - SEMPLA). **América Latina: Crise nas Metrópoles** (Texto baseado nas teses, depoimentos e debates apresentados no seminário "As metrópoles latino-americanas frente à crise: experiências e políticas", São Paulo, 1984). São Paulo, SEMPLA, 1985.

ZMITROWICZ, Witold; BORGHETTI, Geraldo**. Avenidas 1950-2000**: 50 Anos de Planejamento da Cidade de São Paulo. São Paulo, EDUSP, 2009.

Apêndice 1. Cronologia da OUC Água Espraiada

10/07/2001	Aprovação do Estatuto da Cidade
28/12/2001	Aprovação da OUC Água Espraiada (lei municipal 13260)
01/02/2002	Ação civil pública questiona constitucionalidade da lei 13260
24/06/2002	Parecer Poli sobre soluções para a ligação Água Espraiada - Marginais
30/08/2002	Solicitação EMURB para contratação de projeto básico para pontes estaiadas
13/09/2002	Aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
01/10/2002	Contratação projeto básico pontes estaiadas
21/02/2003	Primeiro decreto de regulamentação da OUC
07/03/2003	**Primeira reunião do grupo de gestão da OUC**
31/03/2003	Audiência Pública OUC Água Espraiada (EIA-RIMA)
25/04/2003	Entrega do projeto básico das pontes estaiadas (licitação para a obra)
06/06/2003	**Segunda reunião do grupo de gestão da OUC**
25/09/2003	**Terceira reunião do grupo de gestão da OUC**
01/10/2003	Início das obras das pontes estaiadas (R$ 165 milhões)
16/12/2003	Licença ambiental prévia da OUC (com 15 condições)
29/12/2003	Instrução CVM 401 (regulamenta o CEPAC na Comissão de Valores Mobiliários)
05/02/2004	**Quarta reunião do grupo de gestão da OUC**
26/02/2004	Primeiro decreto de regulamentação do CEPAC
30/04/2004	TAC entre EMURB e representantes de moradores da Vila Cordeiro
14/06/2004	Segundo decreto de regulamentação da OUC e do CEPAC (substituem os primeiros)
15/06/2004	**Quinta reunião do grupo de gestão da OUC**
20/07/2004	Primeiro leilão CEPAC (R$ 30 milhões)
25/08/2004	Aprovação dos Planos Regionais / novas regras de parcelamento, uso e ocupação do solo
20/12/2004	**Sexta reunião do grupo de gestão da OUC**
22/12/2004	Segundo leilão CEPAC (R$ 5,2 milhões)
01/01/2005	Mudança de gestão: Marta Suplicy --> José Serra
24/11/2005	**Sétima reunião do grupo de gestão da OUC**
29/11/2005	Terceiro leilão CEPAC (R$ 21 milhões)
31/03/2006	Mudança de gestão: José Serra --> Gilberto Kassab (vice-prefeito)
31/05/2006	Quarto leilão CEPAC (R$ 46,6 milhões)
30/06/2006	**Oitava reunião do grupo de gestão da OUC**
30/01/2007	Quinto leilão CEPAC (R$ 20,6 milhões)
17/02/2007	Licitação para complementação do Complexo Viário Real Parque (R$ 71 milhões)
27/02/2007	**Nona reunião do grupo de gestão da OUC**
25/04/2007	Sexto leilão CEPAC (R$ 41,1 milhões)
29/05/2007	Sétimo leilão CEPAC (R$ 65,3 milhões)
04/07/2007	**Décima reunião do grupo de gestão da OUC**
04/09/2007	Incêndio na favela Jardim Edith
02/10/2007	**Décima primeira reunião do grupo de gestão da OUC**
15/12/2007	Licitação para extensão da av. Jorn. Roberto Marinho até av. Pedro Bueno (prejudicada)
18/12/2007	**Décima segunda reunião do grupo de gestão da OUC**
22/02/2008	Oitavo leilão CEPAC (R$ 207,3 milhões)
25/03/2008	**Décima terceira reunião do grupo de gestão da OUC**
10/05/2008	Inauguração do complexo viário Real Parque
11/07/2008	**Décima quarta reunião do grupo de gestão da OUC**
18/09/2008	Pré-qualificação de empresas para prolongamento Roberto Marinho e Chucri Zaidan
02/10/2008	Nono leilão CEPAC (R$ 203,1 milhões)
25/11/2008	**Décima quinta reunião do grupo de gestão da OUC**
01/01/2009	Mudança de gestão: reeleição Gilberto Kassab
27/04/2009	**Décima sexta reunião do grupo de gestão da OUC**
21/07/2009	Licitação projeto Parque Chuvisco (R$ 670 mil) e **décima sétima reunião do grupo de gestão**
22/09/2009	Licitação projeto executivo dos túneis Roberto Marinho (R$ 35 milhões)
27/09/2009	Décimo leilão CEPAC (R$ 45,2 milhões)
06/10/2009	**Décima oitava reunião do grupo de gestão da OUC**
23/11/2009	Audiência pública EIA-RIMA prolongamento da Avenida Jorn. Roberto Marinho
26/11/2009	Décimo primeiro leilão CEPAC (R$ 50,6 milhões)

Apêndice 2. Cálculo de contrapartidas em empreendimentos selecionados

Planilhas de cálculo das contrapartidas em empreendimentos selecionados (elaborada a partir de EMBRAESP, 2004-2010)[138].

NUM	PROJETO APROVADO	LANÇAM	Nº	ZONA DE VALOR EMBRAESP	ENDEREÇO	CEP	NOME DO EMPREENDIMENTO	ZONA	MAPA OFICIAL DA CIDADE		
									SETOR	QUADRA	LOTE
1	16-Out/04	mar/05	16B	JARDINS	Joaquim Eugênio de Lima (Al) 961/981	01403-001	ARTE ARQUITETURA II	03	009	091	0065
2	03-Mar/05	mar/05	05	BROOKLIN	Nova Independência (Rua) 1 000	04570-001	THE VIEW BROOKLIN	02	085	310	0016
3	55-Dez/04	ago/05	32	SAUDE	Pageu (Rua) 80	04139-000	ABSOLUTO	03	309	027	0303
4	07-Out/04	jun/06	05	BROOKLIN	Triunfo, Barão do (Rua) 200	04602-000	GRAND ART	04	086	375	0022
5	05-Jul/06	ago/06	05	CAMPO BELO	Gabriele D'annunzio (Rua) 806	04619-003	VITTORIALE CAMPO BELO	ZER-1	086	120	0051
6	43-Jan/06	jul/06	2	BROOKLIN	Michigan (Rua) 1 150	04566-002	UNO SÃO PAULO	ZM-2	85	168	42
7	36-Jan/06	ago/06	37	VILA MARIANA	Correia Dias (Rua) 123/133	04104-000	PARADISO	02	037	006	0042
8	18-Jun/06	ago/06	39A	VILA MASCOTE	Manuel Cherem (Rua) 300	04360-030	OASIS	ZM-1	089	086	0060
9	04-Mai/04	out/06	06A	BELA VISTA	Plinio Barreto, Dr (Rua) 173	01332-020	VISTA BELLA	12	009	014	1790
10	05-Ago/06	ago/06	08	CHACARA SANTO ANTÔNIO	Americo Brasiliense (Rua) 1 349	04715-003	DIVERSITÀ	03	087	143	0046
11	10-Set/06	set/06	12A	CHACARA SANTO ANTÔNIO	Fernandes Moreira (Rua) 1 550	04716-003	OLIMPIC CHÁCARA SANTO ANTONIO	02	087	452	0008
12	33-Out/06	nov/06	06	CASA VERDE	Francisco Ranieri, Dr (Av) 269	02435-060	ARBORIS NATURA	ZM-2	071	368	0422
13	01-Jan/07	fev/07	01	ACLIMAÇÃO	Pires da Mota (Rua) 979	01529-001	VERTE ACLIMAÇÃO	ZM-3b	038	021	0036
14	06-Abr/07	mar/07	06	CAMPO BELO	Xavier Gouveia (Rua) 241	04610-010	ACQUARE CAMPO BELO	09	086	188	0252
15	31-Mar/07	abr/07	30	VILA LEOPOLDINA	Brentano (Rua) 401	05302-041	LUMINA ALTO DA LAPA	ZM-3a	097	047	0056
16	03-Abr/07	mai/07	03B	BELÉM	Cajuru (Rua)	03057-000	EVIDENCE	ZM-3b	029	009	0369
17	20-Mai/07	jun/07	26A	SANTO AMARO	Luis Correia de Melo (Rua)	04726-220	THE GIFT GREEN SQUARE	01	087	430	0033
18	20-Jul/07	jul/07	15A	MORUMBI	Fabio Lopes dos Santos Luz (Rua) 100	05715-010	CRISTAIS DA TERRA	ZM3-a	170	021	0015
19	27-Mai/08	mai/08	22A	PERDIZES	Monte Alegre (Rua) 838	05014-000	PLACE ROYALE	ZM-2	021	054	0011
20	05-Mar/08	mai/08	06	CAMPO BELO	Porto Alegre, Conde de (Rua) 869	04619-003	DOUBLE CAMPO BELO	ZER-1	086	120	0019
21	22-Ago/08	ago/08	22	TATUAPÉ	Cantagalo (Rua) 386	03319-000	MONTBLANC TATUAPÉ	ZM-3b	030	105	0023

NUM	SUBPREFEITURA	CA BÁS	CA MÁX	VALOR VENAL PGV	ATUALIZAÇÃO ANUAL PGV (conforme decretos correspondentes)							FATORES (PDE 2002)		VALOR VENAL m² ANO LANÇ	OODC / m²	CEPAC / m²	OODC / m²	CEPAC / m²
				2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	PLANEJ.	SOCIAL	em US$	em R$	em R$	em US$	em US$
				fator correção	1,07	1,085	1	1,055	1,031	1,04	1,06							
1	Pinheiros	2,0	2,5	1275,44	1364,72	1480,72	1480,72	1562,16	1610,59	1675,01	1775,51	0,8	1	571,71	592,289		228,68	
2	Pinheiros	1,0	2,0	459,00	491,13	532,876	532,876	562,184	579,612	602,796	638,964	0,7	1	205,74	373,013	310,00	144,02	119,69
3	Vila Mariana	2,0	2,5	365,87	391,481	424,757	424,757	448,118	462,01	480,49	509,32	0,7	1	179,45	148,665		62,81	
4	Santo Amaro	2,0	4,0	335,00	358,45	388,918	388,918	410,309	423,028	439,949	466,346	0,7	1	167,42	143,608		61,82	
5	Santo Amaro	1,0	1,0	388,00	415,16	450,449	450,449	475,223	489,955	509,553	540,127	0,7	1	207,01	332,656	370,00	152,88	170,04
6	Pinheiros	1,0	2,0	419,00	448,33	486,438	486,438	513,192	529,101	550,265	583,281	0,7	1	224,68	359,234		165,93	
7	Vila Mariana	1,0	2,0	859,88	920,072	998,278	998,278	1053,18	1085,83	1129,26	1197,02	0,7	0,5	458,77	368,614		169,40	
8	Jabaquara	1,0	1,0	233,56	249,91	271,151	271,151	286,065	294,933	306,73	325,134	0,6	0,9	124,61	154,475	123,33	70,99	56,68
9	Sé	1,0	2,5	847,30	906,61	983,673	983,673	1037,77	1069,95	1112,74	1179,51	0,7	0,5	455,83	363,221		168,31	
10	Santo Amaro	1,0	2,0	321,55	344,059	373,303	373,303	393,835	406,044	422,286	447,623	0,6	1	171,55	236,301		108,59	
11	Santo Amaro	1,0	1,0	384,86	411,80	446,803	446,803	471,377	485,99	505,43	535,755	0,6	1	208,88	282,826	370,00	132,22	172,98
12	Santana	1,0	1,5	157,60	168,63	182,966	182,966	193,029	199,013	206,973	219,392	0,6	1	85,34	115,817		54,02	
13	Sé	2,0	2,5	509,17	544,812	591,121	591,121	623,633	642,965	668,684	708,805	0,7	1	281,35	225,04		107,11	
14	Santo Amaro	1,0	1,0	299,00	319,93	347,124	347,124	366,216	377,569	392,671	416,232	0,7	1	163,74	264,30	411,00	124,67	193,87
15	Lapa	1,0	2,5	329,57	352,64	382,614	382,614	403,658	416,171	432,818	458,787	0,7	1	186,82	291,32		142,25	
16	Mooca	1,0	2,5	259,43	277,59	301,185	301,185	317,75	327,601	340,705	361,147	0,6	1	148,81	196,56		97,11	
17	Santo Amaro	1,0	1,0	214,90	229,94	249,488	249,488	263,21	271,37	282,224	299,158	0,6	1	130,96	162,822	411,00	85,47	215,75
18	Campo Limpo	1,0	2,5	219,70	235,08	255,061	255,061	269,089	277,431	288,528	305,84	0,8	1	133,19	221,945		115,90	
19	Lapa	1,0	2,5	886,86	948,94	1029,6	1029,6	1086,23	1119,9	1164,7	1234,58	0,8	1	624,00	931,76		564,70	
20	Santo Amaro	1,0	1,0	388,00	415,16	450,449	450,449	475,223	489,955	509,553	540,127	0,7	1	273,00	356,69	1.110,00	216,17	672,73
21	Mooca	2,0	3,0	386,60	413,66	448,823	448,823	473,509	488,187	507,715	538,178	0,7	1	287,71	177,70		113,91	

Os decretos de atualização da planta genérica de valores que estabelecem os fatores de correção colocados acima são: decreto 42.761, de 26 de dezembro de 2002; decreto 44.262, de 19 de dezembro de 2003; decreto 46.877, de 29 de dezembro de 2005; decreto 48.081, de 29 de dezembro de 2006; decreto 49.075, de 20 de dezembro de 2007; e decreto 50.342, de 22 de dezembro de 2008.

---

138 Os valores expressos em dólares são valores correntes, convertidos pela cotação do dólar na data de lançamento dos respectivos empreendimentos.

NUM	NÚMERO DE									PREVISÃO DE ENTREGA		ÁREAS (EM M²)			VALOR DO US$	PREÇOS (EM US$)		
	DORM	BANH	GAR	ELEV	COB	BL	UH/ANDAR	ANDAR	TOTAL UH	DATA	MESES	ÚTIL	TOTAL	TERRENO	COML.	TOTAL	M² ÚTIL	M² TOTAL
1	3	2	2	1,2	1	0,4	2,3	18	17	dez/07	33	105,06	204,61	441,60	2,590	189.575,29	1.804,46	926,52
2	3	2	2	4	4	1	4	31	124	dez/07	33	119,18	208,80	3.246,43	2,590	149.884,17	1.257,63	717,84
3	3	2	2	3	0	1	2	17	34	set/06	13	107,03	192,62	991,62	2,367	136.518,80	1.275,52	708,76
4	4	4	4	3	2	1	2	26	52	jan/09	31	240,10	409,73	2.973,00	2,323	382.436,50	1.592,82	933,39
5	4	4	4	3	2	1	2	26	52	ago/09	36	234,01	388,07	2.260,00	2,176	405.836,40	1.734,27	1.045,78
6	4	4	4	2	0	1	1	20	20	dez/08	29	234,00	460,00	1.993,00	2,165	427.713,63	1.827,83	929,81
7	2	1	1	2	4	1	4	9	36	fev/08	18	47,50	82,00	781,00	2,176	75.926,93	1.598,46	925,94
8	2	1	1	2	6	1	5,93	15	89	mar/09	31	54,96	93,10	1.438,56	2,176	52.849,26	961,59	567,69
9	2	1	1	3	0	0,75	8	25	150	abr/09	30	47,56	89,21	2.002,50	2,158	62.673,77	1.317,78	702,53
10	3	2	2	2	4	1	4	18	72	mai/09	33	82,07	168,55	1.553,60	2,176	106.020,22	1.291,82	629,00
11	3	2	2	3	0	1,02	3,93	28	112	jun/09	33	95,00	197,00	2.979,00	2,139	122.314,17	1.287,52	620,88
12	3	2	2	6	0	2	4	13	104	set/09	34	104,41	233,39	5.020,00	2,144	133.344,22	1.277,12	571,34
13	4	3	3	3	2	1	2	27	54	jun/09	28	168,71	305,75	2.721,62	2,101	292.527,37	1.733,91	956,76
14	4	3	3	3	4	1	4	27	108	set/09	30	154,51	291,20	3.431,02	2,120	276.367,92	1.788,67	949,07
15	4	3	3	3	2	1	2	16	32	out/09	30	139,74	281,42	1.749,00	2,048	233.203,13	1.668,84	828,68
16	4	3	3	3	0	1	2	24	48	jul/10	36	178,55	325,00	1.719,30	2,024	262.475,30	1.470,04	807,62
17	4	3	3	7,4	10	2,46	3,94	19	184	abr/10	34	165,54	267,06	9.834,88	1,905	268.766,40	1.623,55	1.006,40
18	4	3	3	6	4	2	2	24	96	jul/10	36	171,53	347,50	8.266,67	1,915	293.671,02	1.712,07	845,10
19	4	4	4	2,4	0	0,79	1,9	8	12	dez/10	31	266,38	465,03	1.251,34	1,650	899.500,61	3.376,76	1.934,28
20	4	4	4	5	2	1	2	25	50	fev/11	33	290,61	454,32	3.102,40	1,650	880.060,61	3.028,28	1.937,10
21	4	4	4	6	4	2	2	27	108	abr/11	32	264,65	457,10	6.894,43	1,560	818.589,74	3.093,10	1.790,83

NUM	INCORPORADORA	VENDEDORA	CONSTRUTORA	ARQUITETO
	RAZÃO SOCIAL	RAZÃO SOCIAL	RAZÃO SOCIAL	
1	Stan Empreend Imob/Quality Building	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	RFM Construtora Ltda	Rocco Arq Associados Ltda
2	JCR Construção Civil/Even Constr e Inc	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	Even Construtora e Incorporadora Ltda	G Kalili e Freitas Arquitetura
3	Marques Construtora e Incorporadora Ltda	Fernandez Mera Neg Imobiliários Ltda	Marques Construtora e Incorporadora Ltda	Marcio Curi e Azevedo Antunes Arq Ltda
4	Company S/A	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	Company S/A	José Lucena Arq e Planejamento
5	Stan Desenv Imob/Jeronimo da Veiga Emp	Fernandez Mera Neg Imobiliários Ltda	Company S/A	Pablo Slemenson Arquitetura Ltda
6	Luciano Wertheim S/A Emprend Imobil	Frema Consultoria de Imóveis Ltda	Luciano Wertheim S/A Emprend Imobil	Ricardo Wertheim
7	Construtora Passarelli Ltda	Taormina Incorporadora e Construtora Ltd	Taormina Incorporadora e Construtora Ltd	EGC Arquitetura Ltda
8	Portland Incorporadora Ltda	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	ZKF Engenharia Ltda	Solange Aparecida Remorini
9	Benel Planej Imob Ltda/Sequóia Desenv Im	Itaplan Imóveis Ltda	Sinco Construtora Ltda	Lotufo & Portolano Arq e Engª Ltda
10	Dialogo Engenharia e Construção Ltda	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	Dialogo Engenharia e Construção Ltda	Marcio Curi & Azevedo Antunes Arq Ltda
11	Gafisa S/A	Fernandez Mera Neg Imobiliários Ltda	Gafisa S/A	Marcio Curi & Azevedo Antunes Arqª
12	Klabin Segall S/A/Construtora Lider Ltda	Abyara Planejamento Imobiliário Ltda	Klabin Segall S/A	Henrique Cambiaghi Filho
13	Even Empreend Imob Ltda	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	Even Empreend Imob Ltda	Jonas Birger
14	Brascan Imobiliária S/A	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	Brascan Imobiliária S/A	Konigsberger Vannucchi Arq Ass Ltda
15	Dialogo Engenharia e Construção Ltda	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	Dialogo Engenharia e Construção Ltda	Marcio Curi e Azevedo Antunes Arq Ltda
16	Gafisa S/A/EZ Tec Engª e Construções	Abyara Planejamento Imobiliário Ltda	Gafisa S/A/EZ Tec Engª e Construções	Itamar Beresin Arq e Urbanismo
17	Even Constr e Incorp/Quality Desenv Imob	Lopes Consultoria de Imóveis Ltda	Even Empreend Imob Ltda	Aflalo & Gasperini Arquitetos Ltda
18	Camargo Correa Desenvolvimento Imob S/A	Coelho da Fonseca Empreend Imobil Ltda	Construções e Com Camargo Corrêa S/A	Ricardo Julião Arquitetura
19	Cyrela Brazil Realty S/A/Exto	Lps Brasil - Consultoria de Imoveis S/A	Exto Incorporações e Emp Imob Ltda	Dina Melaragno
20	Even Empreend Imob Ltda	Lps Brasil - Consultoria de Imoveis S/A	Even Empreend Imob Ltda	Konigsberger Vannucchi Arq Associados
21	Gafisa S/A/ Yuny Incorporadora Ltda	Lps Brasil - Consultoria de Imoveis S/A	Gafisa S/A	Marcio Curi e Azevedo Antunes Arq

Anexo A. Cronologia da ZAC Paris Rive Gauche

Cronologia da ZAC Paris Rive Gauche

Fonte: www.parisrivegauche.com (tradução nossa)

1988 primeiros estudos

1991 aprovação do PAZ e definição da SEMAPA como operadora da ZAC
início das obras da biblioteca

1992 início de obras viárias e de infraestrutura
primeiro concurso para as unidades habitacionais de Tolbiac Nord

1993 concurso internacional de projetos para Austerlitz.
início dos trabalhos da linha 14 do metrô

1994 início das obras em Tolbiac Nord

1995 concurso internacional de projetos para Masséna
início das obras da Avenue de France, em Tolbiac
concurso para Rue du Chevaleret
inauguração da biblioteca

1996 primeiros moradores se mudam para Tolbiac
abertura da biblioteca para o público
término da ponte Charles-de-Gaulle (Austerlitz)

1997 aprovação de revisão do PAZ
inauguração do primeiro centro comercial em Tolbiac
inauguração de uma creche e uma escola em Tolbiac

1998 inauguração da Rue Neuve-Tolbiac
inauguração da linha 14 do metrô

2000 início das obras em Austerlitz e Masséna
protocolo entre municipalidade, estado e região para a criação de um centro universitário
SEMAPA obtém certificação ISO 14 001 (gestão ambiental)

2001 concurso de projetos para os setores Austerlitz Sud e Austerlitz Gare
concurso de projetos para o setor Masséna-Bruneseau
início das obras na Cité de l'Image and Son MK2, em Tolbiac
inauguração da Avenue de France, trecho Tolbiac
primeiro concurso de projetos para os edifícios da universidade, em Masséna Nord

2002 resultado do concurso de projetos para os edifícios da universidade
inauguração de escola em Masséna

2003 aprovação de um novo dossiê de implemntação da ZAC e do PLU correspondente
abertura parcial da Avenue Pierre-Mendès-France (Austerlitz)
inauguração da Cité de l'Image and Son MK2 (14 salas de cinema, 2 restaurantes, 1 bar, 3 lojas)
inauguração de escola em Masséna

2004 chamada de propostas para os Magasins Généraux (Austerlitz)
inauguração da Avenue Pierre-Mendès-France (Austerlitz)
concurso internacional de projetos para o setor Tolbiac-Chevalertet
concurso de projetos para três parques públicos vizinhos à universidade, setor Masséna Nord
inauguração do jardim Norwid, no setor Masséna-Chevaleret

concurso de projetos de arquitetura para o Institut Nationale de Langues e Civilisations Orientales e para a Biblioteque Universitaire de Langues e Civilisations

2005 entrega do estacionamento Paul-Klee (Austerlitz)

inauguração da Rue Paul-Klee (Austerlitz)

reurbanização da Rue Fulton (Austerlitz)

inauguração da extensão da Rue Charcot, no setor Tolbiac-Chevalertet

inauguração do trecho da Rue du Chevaleret no setor Tolbiac-Chevalertet

inauguração de uma clínica universitária, 57 alojamentos para estudantes e 85 unidades de habitação social no setor Masséna-Chevaleret

início das obras da Rue des Grands Moulins no setor Masséna-Chevaleret

2006 inauguração da ponte peatonal Simone-de-Beauvoir em Tolbiac

inauguração da piscina pública Josephine Baker em Tolbiac

primeiro período letivo para a Université Paris 7 – Denis-Diderot e para a escola de arquitetura Paris-Val-de-Seine no setor Masséna-Nord

inauguração das lojas de departamento Monoprix e Décathlon no setor Masséna-Nord

inauguração do Biopark, centro de biotecnologia, no setor Masséna-Nord

2007 inauguração da integração entre a linha 14 do metro e o RER C, Avenue de France, no setor Masséna-Nord.

inauguração da livraria Gibert Joseph

2008 conclusão da Avenue Pierre Mendès France, em Austerlitz

inauguração da escultura Danse de la Fontaine Émergente, em Austerlitz

inauguração dos edifícios das faculdades de química e biologia, no setor Masséna-Nord

inauguração da ponte peatonal do jardim Grands Moulins, no setor Masséna-Nord
abertura de uma creche no setor Masséna-Nord

início das obras do Institut Nationale de Langues e Civilisations Orientales no setor Masséna-Chevaleret

2009 abertura para o público das docas do rio Sena no setor Austerlitz-Nord

entrega dos três parques públicos vizinhos à universidade, no setor Masséna-Nord

início das obras das primeiras unidades residenciais no setor Masséna-Chevaleret

início das obras na passagem Paris Vitry, no setor Masséna-Bruneseau

início dos estudos Launch of study on design of the interchange no setor Masséna-Bruneseau

início das obras para cobrir a linha férrea ao longo da Avenue Pierre Mendès France, no setor Austerlitz-Sud

2010 inauguração do Institut Nationale de Langues e Civilisations Orientales no setor Masséna-Chevaleret

entrega das fundações para a conclusão do cruzamento entre a Rue Neuve-Tolbiac e a Avenue de France no setor Tolbiac-Chevaleret

2011 entrega da escola primária em Paris Rive Gauche no setor Masséna-Chevaleret

ligação entre a Avenue de France e o Boulevard du Général Jean-Simon no setor Masséna-Chevaleret

2012 conclusão do quarteirão na esquina da Rue Neuve-Tolbiac com a Avenue de France no setor Tolbiac-Chevaleret

conclusão do tramway no setor Masséna-Bruneseau

2013 conclusão do primeiro quarteirão no setor Austerlitz-Sud

2015 conclusão de dois novos quarteirões no setor Austerlitz-Sud

2020 conclusão do projeto Austerlitz-Gare

Anexo B. PLU ZAC Paris Rive Gauche

Paris Rive Gauche – Orientações de Urbanização
Fonte: PLU Paris, Mairie de Paris - www.paris.fr

PARIS RIVE GAUCHE - ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT 13ème arrondissement

La ZAC Paris Rive Gauche porte sur environ 130 hectares. Déjà réalisée pour plus d'un tiers du programme, elle comporte notamment la création de nouvelles infrastructures viaires et de desserte par les transports en commun ainsi que d'équipements. Elle présente des états d'avancement différents selon les secteurs.

L'objectif principal d'aménagement est de favoriser la diversité des fonctions accueillies sur le site afin de mieux intégrer ces nouveaux quartiers dans le tissu parisien environnant, garantissant ainsi une mixité urbaine et sociale, tout en confortant le développement de ce pôle d'emplois majeur pour l'est parisien. Au moins une résidence sociale permettant d'accueillir des travailleurs migrants sera réalisée sur le périmètre de la ZAC.

Les réalisations doivent permettre de relier le 13ème arrondissement à la Seine par la création d'un nouveau tissu urbain qui tienne compte, en améliorant, des éléments du projet initial déjà réalisés, comme l'avenue de France. Par ailleurs, sont prévues des dispositions nouvelles, telle que la création d'une trame verte entre le jardin des Plantes et la petite ceinture visant à garantir une meilleure qualité de vie aux futurs habitants et pouvant se poursuivre au-delà vers la commune voisine d'Ivry.

Le dossier de réalisation de la ZAC a été modifié dans ce sens, puis approuvé par délibération des 22 et 23 septembre 2003.

- **MISE EN VALEUR DES BERGES**

Les aménagements doivent garantir le long des berges la continuité d'une promenade plantée, réservée en priorité aux piétons et aux cyclistes, en intégrant le projet de mise en valeur de la Bièvre dont le débouché naturel se trouve à proximité du pont d'Austerlitz. Ce dispositif permet la conservation totale ou partielle du bâtiment des Magasins Généraux afin d'y implanter des programmes orientés vers la culture, les loisirs et l'animation, notamment commerciale, tout en permettant le développement des activités fluviales. Entre les ponts de Bercy et celui de Tolbiac, l'aménagement des berges en espace public paysager sera mis en œuvre tout en maintenant sur place les activités d'animation existantes. La promenade en bord de Seine sera prolongée entre le pont de Tolbiac et le pont National, suivant des dispositions compatibles avec les activités portuaires installées à cet endroit, et ouverte sur l'université, et poursuivie jusqu'à la limite communale avec Ivry.
Enfin, il est prévu l'installation d'une piscine flottante, la réalisation d'une passerelle piétonne reliant le 13ème arrondissement avec le parc de Bercy et un traitement de la berge adapté au niveau de ces équipements.

- **INTEGRER L'UNIVERSITE DANS LA VILLE**

Dans le secteur Masséna, les équipements d'enseignement supérieur sont répartis dans le tissu urbain, afin d'éviter l'effet "campus". Dans cette perspective, les programmes universitaires devront prévoir l'accueil, dans les rez-de-chaussée des futurs bâtiments, de surfaces commerciales ouvertes sur le quartier ou de locaux universitaires tels que des amphithéâtres ou des bibliothèques conçus de manière à pouvoir recevoir des manifestations et un public extérieurs à la vie estudiantine.
Les équipements universitaires sont localisés à l'intérieur du secteur délimité par un trait rouge continu.

- **REQUALIFICATION DE LA GARE D'AUSTERLITZ, DES EMPRISES FERROVIAIRES ET OUVERTURE DE L'HOPITAL SUR LA VILLE**

Dans l'attente d'une augmentation importante du trafic de la gare, le projet d'aménagement global favorise, d'une part, la mise en valeur de la Halle et du square Marie Curie dont les emprises sont augmentées et, d'autre part, le développement d'un pôle d'animation associant les services offerts aux voyageurs et des activités et des commerces, ouverts aux habitants des quartiers environnants.

La Pitié Salpetrière, aujourd'hui enclavée par des infrastructures ferroviaires, pourra se doter d'une nouvelle "façade urbaine" offrant ainsi au domaine hospitalier des accès directs à partir de l'avenue P. M. France et de la voie de contournement de la gare et mettant en valeur une partie de son patrimoine bâti, inscrit à l'inventaire des Monuments Historiques. La création à la fois d'une liaison paysagère entre le square Marie Curie et le boulevard Vincent Auriol et d'un espace vert en limite des emprises ferroviaires, se feront de manière à permettre la continuité du fonctionnement des activités hospitalières.

- **PROMOUVOIR, DANS LE QUARTIER TOLBIAC SUD, UN URBANISME DE QUALITE**

Les enjeux dans ce morceau du territoire qui reste à urbaniser sont multiples et se définissent en priorité par la mise en relation des quartiers existants avec ceux de la ZAC et les berges de la Seine et la prise en compte du patrimoine ferroviaire. Le projet d'aménagement global assure la mixité des fonctions et définit des densités urbaines capables de générer une vie de quartier garantissant une qualité d'environnement urbain pour les futurs habitants.

- **METTRE EN PLACE UNE CONTINUITE URBAINE ET PAYSAGERE AVEC LE QUARTIER PATAY MASSENA ET LA COMMUNE D'VRY**

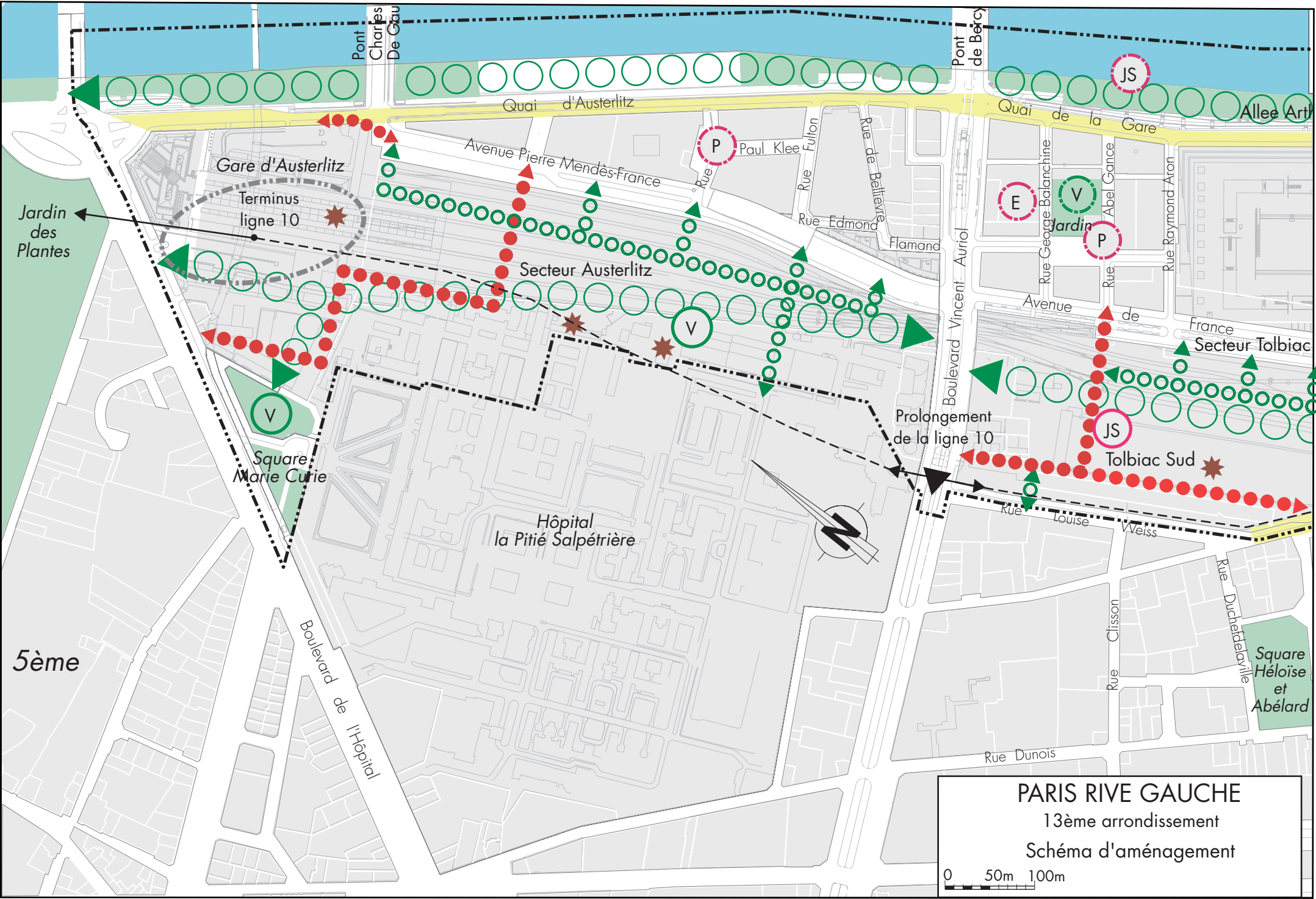
Les aménagements prévus entre l'avenue de France, le boulevard Masséna, les rues du Chevaleret et du Loiret, garantissent une mixité urbaine par l'accueil d'activités variées, des commerces et des logements et participent au désenclavement et à la requalification du secteur Oudinet-Chevaleret qui est aujourd'hui isolé par les emprises ferroviaires et le talus de la petite ceinture.
Entre le boulevard Masséna, requalifié en boulevard urbain dans le cadre du projet de tramway des maréchaux, et les limites communales, il convient d'assurer des liens fonctionnels et un paysage urbain amélioré intégrant la présence d'infrastructures majeures telles que le périphérique et ses bretelles d'accès ou le réseau ferroviaire et ses installations. Ce projet à long terme, constitue un enjeu déterminant aussi bien pour Paris que pour les communes limitrophes. Sa définition et sa mise en œuvre tiendront compte des contraintes inhérentes au service public ferroviaire.
Entre la station de tramway (T3) du boulevard Masséna et la station RER Météor / Bibliothèque F. Mitterrand, une correspondance performante sera recherchée.

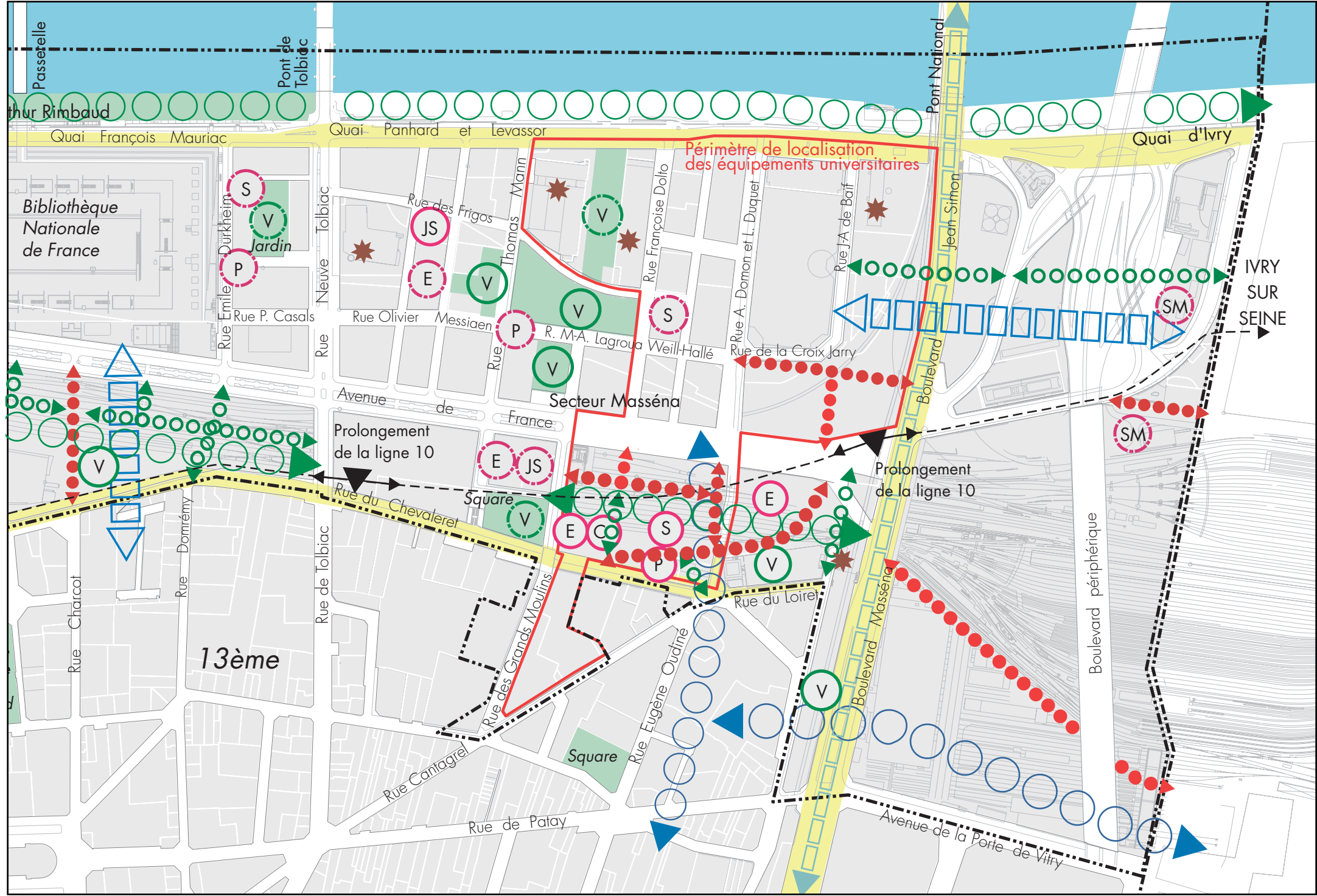
Les caractéristiques des espaces publics et la localisation des équipements et espaces verts prévus pour l'ensemble de la ZAC

- Les voies à créer, ouvertes à la circulation automobile ont une largeur de l'ordre de 12 à 18 m.
- Les voies à créer pour les piétons et les vélos sont aménagées dans un cadre paysager et peuvent varier d'environ 6 à 16 m de large (voire plus s'il s'agit de mails, placettes,… ou si cette largeur doit être augmentée pour des motifs de sécurité).
- La voie de contournement de la gare a une largeur comprise entre 12 et 16 mètres et peut s'ouvrir à la circulation des bus et taxis lorsque le trafic grandes lignes de la gare aura atteint les 17 millions de passagers par an. Hormis cette faculté à terme, cette voie a des fonctions de desserte exclusivement locale avec une priorité affirmée pour les circulations douces.
- Une trame verte met en liaison le square Marie Curie et le jardin des Plantes avec la petite ceinture et le boulevard Masséna et au-delà les communes de Seine Amont.
- Les espaces verts publics et les équipements de quartier destinés aux activités sportives, à la petite enfance, à l'enseignement (2 écoles sur le secteur Masséna) et à la culture sont figurés sur le schéma d'aménagement.
- Le maintien de la petite ceinture et la conservation de la gare Masséna sont prévus.

A l'intérieur du périmètre de la ZAC correspondant intégralement à un périmètre de dispositions particulières et figurant au schéma d'aménagement, afin de faciliter le découpage foncier, les règles de densité de l'article 14 ne s'appliquent pas. Les règles concernant les gabarits sur voie font l'objet de dispositions particulières tenant compte des particularités du site réaménagé.

L'opération d'aménagement présentera, à terme, une densité globale comparable à celle des deux quartiers environnants (Gare et Salpétrière / 1,7) sans excéder 2 255 000 m² HON à créer à l'intérieur du périmètre de la ZAC.


Pont Charles De Gaulle
Pont de Bercy
Quai d'Austerlitz
Quai de la Gare
Allee Arth
Avenue Pierre Mendès-France
Rue Paul Klee
Rue Fulton
Rue de Bellièvre
Rue Edmond Flamand
Rue George Balanchine
Rue Abel Gance
Rue Raymond Aron
Boulevard Vincent Auriol
Avenue de France
Gare d'Austerlitz
Terminus ligne 10
Jardin des Plantes
Secteur Austerlitz
Jardin
Secteur Tolbiac
Prolongement de la ligne 10
Tolbiac Sud
Square Marie Curie
Hôpital la Pitié Salpétrière
Rue Louise Weiss
Rue Clisson
Rue Duchefdelaville
Square Héloïse et Abélard
Rue Dunois
Boulevard de l'Hôpital
5ème
JS
P
E
V
PARIS RIVE GAUCHE
13ème arrondissement
Schéma d'aménagement
0 50m 100m


Passerelle
Pont de Tolbiac
Pont National
thur Rimbaud
Quai François Mauriac
Quai Panhard et Levassor
Quai d'Ivry
Périmètre de localisation des équipements universitaires
Bibliothèque Nationale de France
Jardin
Rue Emile Durkheim
Rue Neuve Tolbiac
Rue des Frigos
Rue Thomas Mann
Rue Françoise Dolto
Rue A. Domon et L. Duquet
Rue J-A de Baif
Jean Sithon
Rue P. Casals
Rue Olivier Messiaen
R. M-A. Lagroua Weill-Hallé
Rue de la Croix Jarry
Boulevard
IVRY SUR SEINE
Avenue de France
Secteur Masséna
Prolongement de la ligne 10
Prolongement de la ligne 10
Rue du Chevaleret
Square
Rue Domrémy
Rue Charcot
Rue de Tolbiac
13ème
Rue des Grands Moulins
Rue du Loiret
Rue Eugène Oudiné
Boulevard Masséna
Boulevard périphérique
Square
Rue Cantagrel
Rue de Patay
Avenue de la Porte de Vitry
S
V
P
E
JS
SM
CO

Orientations d'aménagement par quartier ou secteur

Légende des schémas ✳ 1

Les localisations et caractéristiques des voies, ouvrages publics et espaces verts :

PROJETES :

C

Equipements publics à créer, ou à modifier

E : ENSEIGNEMENT
JS : JEUNESSE ET SPORT
C : CULTURE
S : ACTION SOCIALE, ENFANCE ET SANTE
T : CENTRE DE TRI DES DECHETS MENAGERS
P : PARC DE STATIONNEMENT PUBLIC
SM : SERVICES MUNICIPAUX

REALISES :

C

V

Espaces verts publics à créer, ou à modifier

V : ESPACE VERT

V

Voie à créer, ou à modifier

Voie piétonne à créer, ou à modifier

Les liens :

Désenclaver les quartiers

Aménager des espaces paysagers en faveur des circulations douces

Créer ou renforcer la continuité urbaine

Le développement de nouvelles infrastructures :

Tramway : ligne à réaliser

Pôle d'échange intermodal à créer ou à restructurer

Station métro/ RER à l'étude

✳1 les textes joints aux schémas précisent et complètent les différents postes de la légende

Les actions d'amélioration de l'environnement :

Requalifier et mettre en valeur les équipements publics existants

Requalifier et mettre en valeur les espaces publics

Couvrir le périphérique ou requalifier ses abords

Réduire les nuisances phoniques

Améliorer l'aspect paysager des espaces verts et/ou des équipements sportifs

Mettre en valeur partiellement ou en totalité le bâti intéressant

Les orientations d'aménagement et de renouvellement urbain :

Développer ou reconstituer le tissu urbain

Dynamiser l'activité commerciale

Développer l'activité économique

Réhabiliter ou restructurer les ensembles de logement

Les périmètres ✳ 2 :

Zone d'aménagement concerté (ZAC) correspondant intégralement à un secteur de dispositions particulières (règles de construction)

Autres Zones d'Aménagement Concerté (ZAC)

Autres secteurs de dispositions particulières (règles de construction)

Secteur en attente d'un projet d'aménagement global (art. L123-2a)

✳ 2 les périmètres réglementaires figurent dans l'atlas général, les périmètres de ZAC dans les annexes graphiques

Anexo C. Operações Urbanas na Proposta do Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000

Operações Urbanas na Proposta do Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000
Fonte: São Paulo, 1985, pp. 196-200.

Do diagnóstico apresentado na parte I deste Plano, pode depreender-se a grande limitação do Poder Público para atuar de forma mais vigorosa, seja no sentido de induzir transformações no uso do solo, implícitas nas diretrizes de estrutura urbana, seja no sentido de alterar efeitos sociais do mercado imobiliário, particularmente aqueles que obrigam a população de baixa renda a se localizar na periferia extrema, a não ser que permaneça na forma inaceitável de favelas e cortiços.

Torna-se necessário que se desenvolva uma forma inovadora de ação direta do poder público na urbanização de áreas determinadas nas quais se pretenda obter alterações importantes no padrão de uso e ocupação do solo, não só para a concretização de transformações urbanísticas objetivadas pelo Plano Diretor em pontos chaves da Cidade ou no seu entorno, mas também para viabilizar o assentamento programado de habitações populares em áreas que não comportariam este uso nas condições correntes do mercado imobiliário.

Esta forma coordenada de ação deverá inserir-se numa estratégia que viabilize a obtenção, em condições privilegiadas, de terras e recursos para fins públicos e de habitação popular, coerente com as diretrizes da política imobiliária apresentada no final desse Plano.

Dentro dessa perspectiva, o Plano Diretor propõe o desenvolvimento de um conjunto de Operações Urbanas, as quais são entendidas como conjuntos integrados de intervenções desenvolvidas em áreas determinadas da Cidade sob a coordenação do Poder Público, visando a obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor. Estes resultados são principalmente:

a. Viabilizar a produção de imóveis (notadamente habitação popular), infra-estrutura, equipamentos coletivos e espaços públicos, de difícil consecução nas condições correntes do processo imobiliário e da ação pública;
b. Acelerar as transformações urbanísticas (físicas e funcionais) em determinadas áreas urbanas, particularmente no sentido indicado na Política de Desenvolvimento Urbano por Áreas Diferenciadas

As Operações Urbanas caracterizam-se por propiciarem uma articulação especial de agentes públicos e privados, que aceleram a obtenção dos resultados pretendidos e minimizam o emprego de recursos públicos.

Outra característica das Operações Urbanas é a de propiciar a participação de agentes privados e órgãos comunitários pela ação promotora do Poder Público, através da coordenação de ações normativas e executivas.

Tal ação será necessariamente referida a projeto urbano previamente elaborado no qual são fixados os resultados a serem obtidos, os procedimentos econômicos, administrativos e operacionais a serem empregados, bem como a distribuição dos benefícios, custos e encargos envolvidos.

As Operações Urbanas, que variam quanto à natureza e grau de complexidade, podem abranger operações rentáveis e subsidiadas e implicar a transferência de beneficiários e recursos de uma para outra.

A implementação do Programa de Operações Urbanas poderá, em um ou outro caso, implicar a mobilização dos órgãos municipais, como a Emurb e a Cohab, capazes de dar suporte técnico, administrativo e financeiro, particularmente os necessários para viabilizar a obtenção e aproveitamento de terras urbanas, a produção, venda ou controle do uso de imóveis produzidos e a gestão de recursos financeiros empregados e obtidos.

Na Prancha P-11 localizam-se as regiões e as áreas para as quais o Plano propõe Operações Urbanas, ou seja, São Miguel, São Matheus, Vila Matilde, Vila Maria, Campo de Marte, Coroa, Centro, Santo Amaro, Pinheiros, Vila Nova Cachoeirinha, Barra Funda, Paraisópolis e Campo Limpo.

Em cada uma dessas regiões de atuação, sugere-se implantar algumas das 35 Operações Urbanas propostas. Sua descrição sumária, assim como a natureza das ações, encontram-se no Quadro 15 a seguir.

Outras Operações Urbanas poderão vir a ser propostas no decorrer da implantação do Plano Diretor, notadamente aquelas voltadas à produção de habitação de interesse social, em glebas vazias existentes, a serem identificadas nas áreas hachuradas constantes na Prancha P-11.

Quadro 15: Operações Urbanas – Ações[139]

Operações Urbanas	Ações
1. São Miguel	
1.1. Implantação de projetos de reurbanização no entorno do terminal de transportes do centro de São Miguel.	Estudos de conjunto da área Equipamento setorial: terminal de transportes Zoneamento
1.2. Implantação de projeto urbano visando ao desenvolvimento de atividades terciárias no centro do Itaim Paulista.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: praça de serviços Equipamento setorial: viaduto Zoneamento
1.3. Implantação de projeto urbano na área que abrange o terminal Itaquera do Metrô e o centro de Itaquera, visando ao desenvolvimento de atividades terciárias, públicas e privadas, e à adequação dos espaços públicos e da rede de circulação de veículos e pedestres.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: reurbanização da área Equipamento setorial: terminal de transportes Zoneamento
2. São Mateus	
2.1. Implantação de projeto urbano envolvendo o adensamento residencial ao longo da Av. Mateo Bei, a implantação do terminal intermodal no centro de São Mateus, o ordenamento de comércio e serviços neste centro e, ainda, o desenvolvimento de atividades terciárias no centro de Rio das Pedras.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: praça de serviços em Rio das Pedras; adensamento residencial no corredor Mateo Bei Equipamento setorial: terminal intermodal no centro de São Mateus Zoneamento
2.2. Implantação de projeto urbano no corredor Anhaia Mello, incentivando o adensamento residencial e a ordenação das atividades terciárias, no sistema trinário de transportes.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: implantação da via sobre o córrego da Móoca (Anhaia Mello) com adensamento residencial no sistema trinário Equipamento setorial: execução da Av. Anhaia Mello Zoneamento
2.3. Ampliação do Parque do Carmo sobre toda a extensão da gleba Fazenda do Carmo e gleba do Pêssego, preservando a mata natural e implantando atividades de recreação de âmbito regional.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: parque com equipamento de recreação, adensamento residencial no entorno Zoneamento
3. Vila Matilde	
3.1. Implantação de projeto urbano no entorno do terminal intermodal de Vila Matilde, visando ao adensamento de atividades terciárias, implantação de equipamentos sociais e à adequação da rede de circulação.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: praça de serviço Equipamento setorial: via (Maria Carlota) do sistema principal

[139] Operação Urbana é uma ação concentrada de órgãos públicos e privados com o objetivo de acelerar a implantação de propostas de importância estrutural do Plano Diretor.

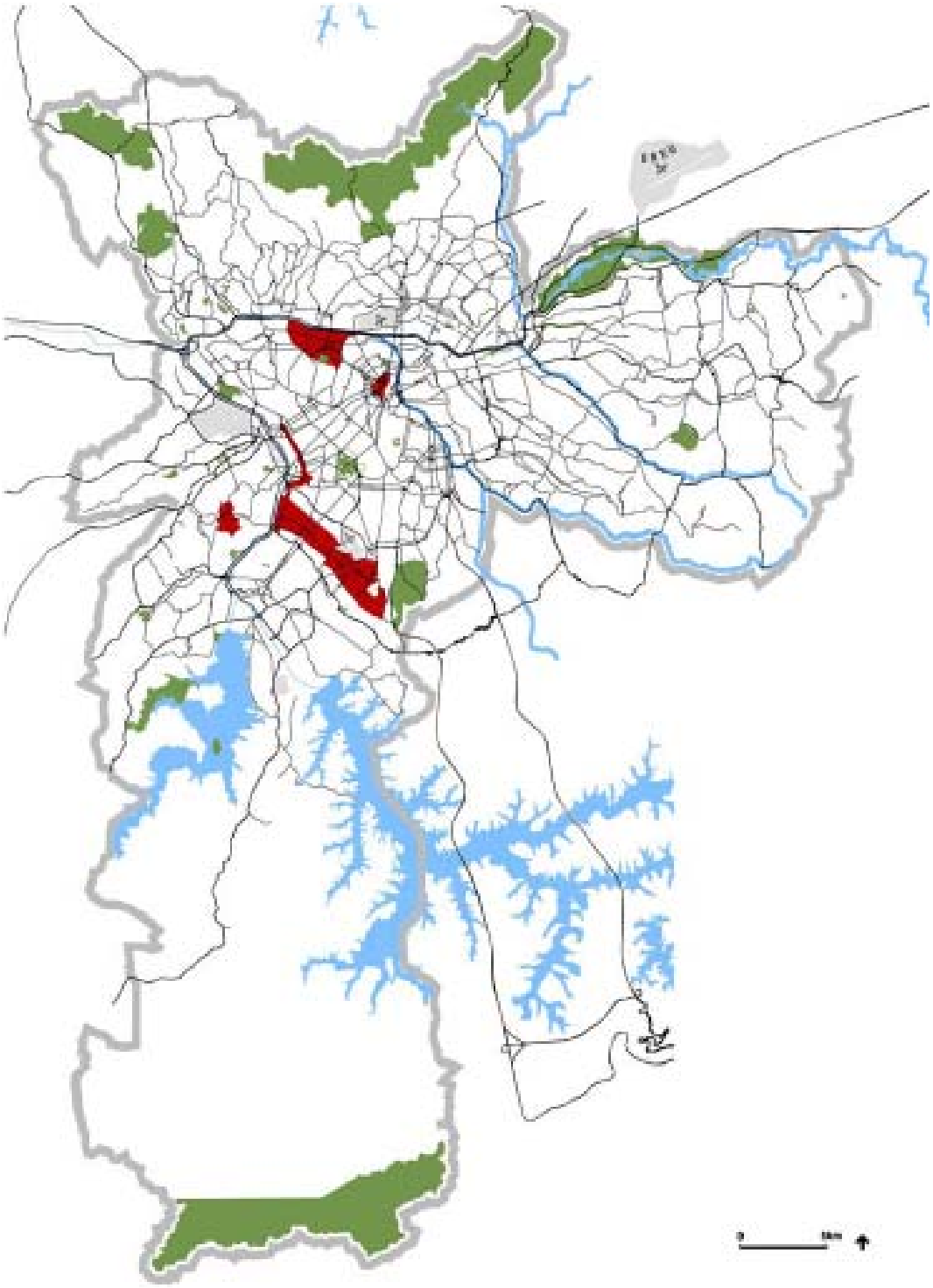
4. Vila Maria	
4.1. Implantação de projeto urbano visando à melhoria das condições habitacionais; à adequação da rede de circulação, bem como ao adensamento na Z8-038 de atividades ligadas ao transporte e armazenamento de cargas.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: urbanização da Z8-038 com implantação da via de ligação Fernão Dias/Aricanduva Obra setorial: execução da via de ligação Fernão Dias/Aricanduva Zoneamento
5. Marte-Coroa	
5.1. Implantação de projeto urbano visando à criação de parque recreativo e balneário, campos desportivos e à adequação da rede de circulação de veículos e pedestres, a produção de edifícios residenciais em parte da área, bem como à transformação de uso na área da Penitenciária Carandiru a ser desativada.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: Campo de Marte - negociação com a Aeronáutica; Coroa/Carandiru – negociação com o governo do Estado Empreendimento setorial: Hotel Anhembi Zoneamento
6. Centro	
6.1. Implantação de projeto de reurbanização integrando o Parque Dom Pedro, a vertente leste da colina central e a baixada do Glicério.	Estudos de conjunto da área, incluindo concurso público
6.2. Implantação de projeto urbano visando ao adensamento habitacional, amparo à atividade econômica existente e à preservação de ambientes urbanos significativos no bairro da Bela Vista.	Estudo de conjunto da área Zoneamento
6.3. Implantação de projeto de renovação urbana no bairro do Brás, incentivando a reciclagem de edifícios, o adensamento habitacional e a dinamização de atividades terciárias.	Estudo de conjunto da área Projetos urbanos para diferentes áreas como Gasômetro, Rua da Mooca, áreas do metrô, Largo da Concórdia
6.4. Implantação de projeto urbano visando ao adensamento habitacional, amparo à atividade econômica existente e à preservação de ambientes urbanos significativos no bairro de Campos Elíseos.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado de reurbanização da área da antiga rodoviária e seu entorno Zoneamento
6.5. Implantação de projeto urbano visando ao adensamento habitacional, amparo à atividade econômica e à preservação de ambientes urbanos significativos no bairro da Liberdade.	Estudo de conjunto da área Zoneamento
6.6. Implantação de projeto urbano no bairro da Ponte Pequena (área compreendida entre a Av. Cruzeiro do Sul, Av. do Estado e Marginal do Tietê), visando a utilização plena de seu potencial e incluindo nele o novo Gabinete do Prefeito e as dependências ora ocupando o Parque do Ibirapuera.	Estudo de conjunto da área Zoneamento
6.7. Implantação de projeto de reurbanização do Vale do Anhangabaú englobando a solução do cruzamento com a Av. São João; o terminal e as passarelas da Praça das Bandeiras; nova galeria de águas pluviais; pistas subterrâneas entre o Viaduto Santa Efigênia e a Av. São João, e entre esta e o Viaduto do Chá, bem como o Parque do Anhangabaú.	Obras no cruzamento da Av. São João

6.8. Implantação de projeto urbano no Largo de São Francisco visando a abrigar terminal de transportes.	Estudo de conjunto da área Equipamento setorial: terminal de transporte Zoneamento
7. Santo Amaro	
7.1. Implantação de projeto urbano no entorno do terminal intermodal de transportes do Largo Treze de Maio visando à reordenação de espaços públicos e da rede de circulação de veículos e pedestres.	Projeto de conjunto da área Equipamento setorial: terminal de transportes Zoneamento
7.2. Implantação de projeto urbano na área de Pedreira-Guacuri, visando à melhoria das condições habitacionais e sanitárias e à produção de conjunto habitacional em gleba de 60 ha. à Av. Interlagos.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: conjunto habitacional em gleba na Av. Interlagos (execução parcial) Empreendimento integrado: projeto Cura Guacuri
7.3. Implantação de programa de relocação da população favelada à beira da represa Guarapiranga e em fundos de vales, para conjunto habitacional da Av. Interlagos; implantação de parques nas áreas liberadas.	Estudo do conjunto da área incluindo programa de renovação para conjunto habitacional
7.4. Implantação de projeto urbano na área do Grajaú, com estação própria de tratamento de esgotos.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: projeto Cura Grajaú Equipamento setorial: estação de tratamento de esgotos
7.5. Implantação de projeto urbano na área do Bororé, com estação própria de tratamento de esgotos.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: projeto Cura Bororé Equipamento setorial: estação de tratamento de esgotos e construção de habitações
7.6. Implantação de habitação para população de baixa renda em gleba, à Av. Nações Unidas.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: conjunto habitacional
7.7. Implantação de projeto urbano visando ao assentamento de usos diversificados, com ênfase em habitação, em gleba, à Av. Marginal do Pinheiros, ao lado do Canal de Guarapiranga.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: conjunto habitacional com comércio e serviços (execução parcial)
7.8. Implantação de projeto urbano visando ao assentamento de usos diversificados, com ênfase em habitação, em gleba à Av. João Dias.	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: conjunto habitacional com comércio e serviços
7.9. Implantação do Parque Ecológico Sul.	Estudos de conjunto da área Zoneamento
7.10. Implantação de mercado do produtor.	Estudo de conjunto da área Equipamento setorial: mercado (incluindo desapropriações)
8. Pinheiros	
8.1. Implantação de projeto urbano no entorno do terminal de Pinheiros e da linha do metrô, visando ao adensamento residencial, assentamento de atividades terciárias e de equipamentos comunitários, bem como à adequação de espaços públicos da rede de circulação de pedestres.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: reurbanização da área Equipamento setorial: terminal de transporte Zoneamento

8.2. Implantação de projeto urbano na Z8-040 (Boaçava) com usos diversificados.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado Zoneamento
8.3. Implantação de projeto urbano englobando obras de habitação de gleba na Vila Leopoldina, visando à utilização plena do potencial de acessibilidade de âmbito regional	Estudo de conjunto da área
9. Vila Nova Cachoeirinha	
9.1. Implantação de projeto urbano no entorno do terminal de transportes visando ao adensamento residencial, assentamento de atividades terciárias e de equipamentos comunitários	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: reurbanização da área Equipamento setorial: terminal de transporte Zoneamento
9.2. Implantação de projeto urbano na Vila Brasilândia, visando ao desenvolvimento de atividades terciárias através da construção da Praça de Serviços e da produção de habitação popular	Estudo de conjunto da área Empreendimento integrado: praça de serviços Empreendimento integrado: habitação
10. Barra Funda	
10.1. Implantação de projeto urbano no entorno do terminal ferro-metrô-rodoviário visando ao adensamento residencial.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: adensamento residencial Equipamento setorial: terminal de transporte Zoneamento
11. Paraisópolis	
11.1. Implantação de projeto urbano visando à solução do problema fundiário, à melhoria das condições habitacionais, e à produção de habitação para população de baixa renda.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: reordenação da área com adensamento residencial Zoneamento
12. Campo Limpo	
12.1. Implantação de projeto urbano visando ao desenvolvimento de atividades terciárias em localização definida pelo Plano Diretor Regional de Campo Limpo.	Estudos de conjunto da área Empreendimento integrado: praça de serviços (execução parcial) Equipamento setorial: terminal de transporte Zoneamento

Anexo D. Operações urbanas na proposta do plano diretor de 1991

Fonte: Montandon, 2009, p. 25.



Anexo E. Estatuto da Cidade: Seção X – Das Operações Urbanas Consorciadas

Seção X – Das Operações Urbanas Consorciadas

Fonte: Brasil, 2001b, artigos 32-34.

Art. 32 Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º 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, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33 Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I - definição da área a ser atingida;

II - programa básico de ocupação da área;

III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV - finalidades da operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

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

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34 A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no 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 urbana consorciada.

Anexo F. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (lei 13.260, de 28 de dezembro de 2001)

Lei nº 13.260, 28 DE DEZEMBRO DE 2001

(Projeto de Lei nº 656/01, do Executivo)

Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências.

HÉLIO BICUDO, Vice-Prefeito, em exercício no cargo de Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 22 de dezembro de 2001, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DO CONCEITO E DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES

SEÇÃO I

DO CONCEITO

Art. 1º - Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando a melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de influência da atual Avenida Água Espraiada.

§ 1º - Todo aquele que quiser se utilizar da presente lei, além do pagamento da contrapartida, deverá observar rigorosamente as diretrizes estabelecidas nos artigos 5º, incisos I a VII, 6º e 17, bem como as demais disposições e restrições urbanísticas contidas nesta lei.

§ 2º - Fica delimitada a área objeto da Operação Urbana Água Espraiada pelo perímetro assinalado na Planta nº BE-04-7B-001, que integra o arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB (...).

Art. 2º - Com o objetivo de tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região e privilegiando as funções urbanas relacionadas com a distribuição espacial da população, das atividades econômicas e sociais, da oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos, são criados os seguintes setores[140]:

I - SETOR JABAQUARA;

II - SETOR BROOKLIN;

III - SETOR BERRINI;

IV - SETOR MARGINAL PINHEIROS;

V - SETOR CHUCRI ZAIDAN;

VI - SETOR AMERICANÓPOLIS, onde será priorizada a implantação de Programas Habitacionais;

VII - SETOR ZEIS, considerado ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL, tendo como objetivo a consolidação das famílias moradoras e a produção de Habitações de Interesse Social.

Parágrafo único - Fica assegurado aos proprietários de imóveis contidos nos perímetros descritos nos incisos I a VII deste artigo, a opção de utilizar os benefícios concedidos nos termos desta lei, como alternativa às disposições da legislação de uso e ocupação do solo em vigor.

---

[140] Para descrição dos perímetros de cada setor, ver figura 21 ou consultar íntegra do texto legal em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=29122001L%20132600000%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&secr=&depto=&descr_tipo=LEI

SEÇÃO II

DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES

Art. 3º - O Programa de Intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região, tem por objetivo a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias, e será realizado através das seguintes obras e intervenções:

I) Desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação Urbana Consorciada aprovada nesta lei;

II) Conclusão e adequação da Avenida Água Espraiada:

a) conclusão da Avenida Água Espraiada a partir da Avenida Dr. Lino de Moraes Leme até sua interligação com a Rodovia dos Imigrantes, com os complementos viários necessários;

b) implantação de viadutos com acessos à Avenida Água Espraiada: - Av. Eng. Luís Carlos Berrini - Av. Santo Amaro - Av. Pedro Bueno - Av. George Corbisier;

c) implantação de conexões às ruas transversais restringindo o acesso à Avenida Água Espraiada;

d) implantação de complexo viário, com pontes, interligando a Avenida Água Espraiada com as marginais do Rio Pinheiros;

e) implantação de passarelas de transposição ao longo da Avenida Água Espraiada;

f) implantação das vias locais margeando a 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 desta Operação Urbana Consorciada:

a) Para a implantação das unidades de Habitação de Interesse Social - HIS, na forma anteriormente prevista, a Prefeitura poderá conceder à empresa privada que construir aquelas unidades através de quaisquer Programas de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, estabelecidos pela Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, como, por exemplo, o Programa de Arrendamento Residencial - PAR, instituído pelo Governo Federal através da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o valor complementar do preço do terreno estabelecido nesses programas até o limite de R$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) por unidade construída.

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 desta Operação Urbana.

VII) Implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda diretamente afetada por esta Operação.

VIII) Implantação de outras obras e ações necessárias para a consecução dos objetivos desta Operação Urbana Consorciada. Parágrafo único - Os investimentos necessários para implantação do Programa de Intervenções, inclusive para o pagamento das desapropriações das obras necessárias, serão oriundos de recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos termos desta lei, bem como de verbas orçamentárias e financiamentos.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES

SEÇÃO I

DOS OBJETIVOS E DAS DIRETRIZES GERAIS

Art. 4º - A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada tem como objetivos gerais:

I - Promover a ocupação ordenada da região, segundo diretrizes urbanísticas, visando a valorização dos espaços de vivência e uso públicos;

II - Desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em habitações subnormais, atingida pelas intervenções urbanísticas previstas nesta lei, em conjunto com os órgãos municipais, estaduais e federais competentes, com implantação de unidades de Habitação de Interesse Social, melhoramentos e reurbanização;

III - Criar estímulos para a implantação de usos diversificados, com índices e parâmetros urbanísticos compatíveis com as tendências e potencialidades dos lotes inclusos no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, visando alcançar as transformações urbanísticas e ambientais desejadas;

IV - Incentivar a mescla de usos para estimular a dinâmica urbana;

V - Dotar o perímetro da Operação Urbana Consorciada de qualidades urbanísticas compatíveis com os adensamentos propostos;

VI - Criar condições para que proprietários, moradores e investidores participem das transformações urbanísticas objetivadas pela presente Operação Urbana Consorciada;

VII - Implantar os melhoramentos viários constantes do Programa de Intervenções descrito no artigo 3º desta lei, em especial a conclusão da Avenida Água Espraiada, preservando a qualidade de vida do seu entorno mediante a ampliação das áreas verdes e de lazer, com tratamento paisagístico, visando a minimização do impacto decorrente da intensidade do tráfego;

VIII - Incentivar o remembramento de lotes e a criação de áreas de circulação e acesso público, de acordo com o que dispõe esta lei;

IX - Estabelecer um mínimo de espaços por setor destinados à implementação de áreas verdes sob a forma de praças e/ou parques lineares, além das áreas destinadas na quadrícula das vias à implantação de passeios públicos arborizados e ajardinados;

X - Prever a implantação, em cada nova edificação, de dispositivo de drenagem, por retenção, com capacidade proporcional à área impermeabilizada.

Parágrafo único - Respeitando-se integralmente o Programa de Intervenções previsto nesta lei, bem como todas as medidas urbanísticas necessárias, a presente Operação Urbana Consorciada deverá considerar os planos diretores de bairros que eventualmente venham a ser legalmente definidos.

SEÇÃO II

DAS DIRETRIZES ESPECÍFICAS

Art. 5º - Para o perímetro delimitado na Planta nº BE-04-7B-001 do arquivo da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, que integra a presente lei, e constante do artigo 1º, § 2º desta lei, observadas as limitações previstas na Seção V, do Capítulo III desta lei, ficam estabelecidas as seguintes diretrizes:

I - Para os lotes contidos no SETOR JABAQUARA:

a) Faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

b) faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta lei;

c) lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto para C1, I1, S1 e E1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em lei específica vigente;

d) taxa de ocupação máxima de 0,50;

e) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;

f) usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, E2, E3, I1, S1 e S2, exceto boates e casas noturnas;

g) recuos mínimos:

g.1) frente = 5 metros, contados a partir das faixas definidas nas alíneas "a" e "b" desse inciso;

g.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b", ou contados da divisa com outro lote;

g.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b", ou contados da divisa com outro lote.

h) gabarito: sem limite.

II - Para os lotes contidos no SETOR BROOKLIN:

a) Faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

b) faixa de 4 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta lei;

c) lote mínimo de 2.000 m2, com frente mínima de 25 metros, exceto para C1, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em lei específica vigente;

d) usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, S1 e S2, exceto boates, casas noturnas, C2.3, S2.8, S2.9, motéis, auto-cines, boliches, diversões eletrônicas, drive-in, jogos, "kart indoor", "paintball", salões de festas, bailes e "buffets";

e) taxa de ocupação máxima: 0,50 no térreo e térreo +1, e 0,25 acima do térreo + 1;

f) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;

g) recuos mínimos do térreo e térreo + 1:

g.1) frente = 5 metros, contados a partir das faixas definidas nas alíneas "a" e "b" desse inciso;

g.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b" desse inciso; ou contados da divisa com outro lote;

g.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

h) recuos mínimos acima do térreo + 1:

h.1) frente = 6 metros;

h.2) lateral = 4,5 metros;

h.3) fundo = 5 metros;

i) gabarito: sem limite;

j) para os lotes contidos no perímetro definido pela Avenidas Vereador José Diniz, Água Espraiada, Washington Luís, Ruas Joaquim Nabuco, Vicente Leporace, Bernadino de Campos, Conde de Porto Alegre e José dos Santos Júnior, o acesso viário somente será feito pela via local, admitindo-se os usos R1, C1, C2 e S1, exceto as categorias S1.5 e S1.6, aplicando-se, desta lei, apenas as alíneas "a", "b" e "c" deste inciso, prevalecendo-se, quanto ao mais, a legislação em vigor para a zona Z1;

k) os lotes lindeiros a Z1, localizados no perímetro constituído pela Av. Portugal, Rua Flórida, Av. Santo Amaro e Rua Michigan, no perímetro constituído pela Av. Portugal, Ruas Michigan, Ribeiro do Vale e Arizona, no perímetro constituído pelas Ruas Ribeiro do Vale, Castilho, Guaraiúva e Arizona; e no perímetro constituído pelas Ruas Flórida, Nova Iorque, Michigan e Califórnia, deverão observar os índices e parâmetros abaixo:

k.1) taxa de ocupação máxima de 0,25;

k.2) coeficiente de aproveitamento máximo de 2,0;

k.3) gabarito < 25 metros;

k.4) recuos mínimos:

k.4.1) frente = 6 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b" desse inciso;

k.4.2) lateral = 4,5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b" desse inciso; ou contados da divisa com outro lote;

k.4.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote.

III - Para os lotes contidos no SETOR BERRINI:

a) Faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

b) faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta lei;

c) lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto C1, I1, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em lei específica vigente;

d) taxa de ocupação máxima de 0,50;

e) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;

f) usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, C3, E1, E2, E3, I1, S1, S2 e S3, exceto boates e casas noturnas;

g) recuos mínimos:

g.1) frente = 5 metros, contados a partir das faixas definidas nas alíneas "a" e "b" desse inciso;

g.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

g.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "b" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

h) gabarito: sem limite;

i) para os lotes contidos no perímetro compreendido pelas Ruas Soberana, Porto Martins, Kansas e pela Av. Nova Independência, cujos proprietários aderirem à presente Operação Urbana Consorciada, serão admitidos apenas os usos R1, R2 e R3.

IV - Para os lotes contidos no SETOR MARGINAL PINHEIROS:

a) faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta lei;

b) lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto para C1, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em lei específica vigente;

c) taxa de ocupação máxima de 0,50;

d) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;

e) usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, E2, E3, S1 e S2;

f) recuos mínimos:

f.1) frente = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "a" desse inciso;

f.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "a" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

f.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "a" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

g) gabarito: sem limite.

V - Para os lotes contidos no SETOR CHUCRI ZAIDAN:

a) faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta lei;

b) lote mínimo de 1.000 m2, com frente mínima de 16 metros, exceto para C1, E1 e S1, para os quais será mantido o lote mínimo exigido em lei específica vigente;

c) taxa de ocupação máxima de 0,50;

d) coeficiente de aproveitamento máximo de 4,0;

e) usos admitidos: R1, R2, R3, C1, C2, E1, E2, E3, S1 e S2;

f) recuos mínimos:

f.1) frente = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "a" desse inciso;

f.2) lateral = 3 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "a" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

f.3) fundo = 5 metros, contados a partir da faixa definida na alínea "a" desse inciso, ou contados da divisa com outro lote;

g) gabarito: sem limite.

VI - Para os lotes contidos no SETOR AMERICANÓPOLIS, ficam mantidos os índices e parâmetros da legislação vigente na data de publicação desta lei.

VII - Para os lotes localizados no SETOR ZEIS, os parâmetros de uso e ocupação do solo serão aqueles contidos no Decreto nº 31.601/92, que estabelece critérios para a construção de unidades de Habitações de Interesse Social do Município, bem como legislação posterior pertinente, observando-se:

a) faixa suplementar de adequação viária para a implantação de área pública de circulação e acessibilidade dentro dos limites dos melhoramentos previstos no artigo 28 desta lei e de acordo com projeto a ser desenvolvido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

b) faixa de 2 metros para alargamento da calçada, conforme disposto no artigo 17 desta lei.

Art. 6º - A utilização do estoque de potencial adicional de construção para cada setor deverá observar o percentual abaixo para a mescla de usos admitidos:

I - mínimo de 30% (trinta por cento), para usos residenciais;

II - máximo de 70% (setenta por cento), para os demais usos admitidos nesta lei.

§ 1º - Será admitido, de forma onerosa, o uso misto residencial e comercial, ou de serviços, excetuados postos de abastecimento e comércio de produtos perigosos, quando não permitido na legislação de zoneamento vigente.

§ 2º - O eventual ajuste dos percentuais permitidos em cada setor caberá à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, ouvida a Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, e a Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU, e o Grupo de Gestão definido no § 1º do artigo 19, obedecendo o disposto nos incisos I e II.

Art. 7º - Nos setores de implantação de Habitações de Interesse Social - HIS, no âmbito desta Operação Urbana Consorciada, deverão ser previstos usos complementares à função habitacional, bem como espaços públicos.

CAPÍTULO III

DOS MEIOS, RECURSOS E CONTRAPARTIDAS DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA

SEÇÃO I

DA OUTORGA ONEROSA DE ÍNDICES E CARACTERÍSTICAS DO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E SUBSOLO

Art. 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção e a modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo para os lotes contidos no interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos termos desta lei.

§ 1º - Para o uso do subsolo deverão ser observados os recuos e demais disposições definidos na legislação vigente até a data da promulgação desta lei.

§2º - A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção e modificação do uso do solo e parâmetros urbanísticos prevista neste artigo será realizada através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção, nos termos da Seção II deste Capítulo.

Art. 9º - Para os fins desta lei, entende-se por potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente na data de promulgação desta lei.

Parágrafo único - O total da área adicional construída fica limitado a 500.000 m^2 (quinhentos mil metros quadrados) para o SETOR JABAQUARA, e a 3.250.000 m^2 (três milhões, duzentos e cinqüenta mil metros quadrados) para os demais setores.

§ 1º - O total da área adicional construída para o SETOR BROOKLIN não poderá exceder a 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) m^2.

§ 2º - O total da área adicional construída para o SETOR BERRINI não poderá exceder a 250.000 (duzentos e cinqüenta mil) m^2.

§ 3º - O total da área adicional construída para o SETOR MARGINAL PINHEIROS não poderá exceder a 600.000 (seiscentos mil) m^2.

§ 4º - O total da área adicional construída para o SETOR CHUCRI ZAIDAN não poderá exceder a 2.000.000 (dois milhões) m^2.

§ 5º - Atingidos os 3.250.000 m^2 (três milhões, duzentos e cinqüenta mil metros quadrados), se esgotará a oferta de Certificados de Potencial Adicional de Construção, independentemente dos limites definidos para cada setor nos parágrafos 1º a 4º.

Art. 10 - Para os fins desta lei, entende-se por modificação de uso a possibilidade de se obter, mediante contrapartida, a permissão de usos não conformes com a legislação vigente que passam a ser admitidos a partir da data da promulgação desta lei.

SEÇÃO II

DA EMISSÃO DE CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUIR

Art. 11 - Fica autorizado o Executivo a emitir 3.750.000 (três milhões, setecentos e cinqüenta mil) Certificados de Potencial Adicional de Construção, para a outorga onerosa de potencial adicional de construção e modificação de uso do solo e demais parâmetros urbanísticos, que serão convertidos de acordo com a tabela de equivalência a seguir descrita:

SETORES 1 (um) CERTIFICADO equivale a:

Área Adicional de Área de terreno referente

Construção à Modificação de Usos e

Parâmetros

JABAQUARA 3 m^2 2 m^2

BROOKLIN 1 m^2 1 m^2

BERRINI 1 m^2 2 m^2

MARG. PINHEIROS 2 m^2 2 m^2

CHUCRI ZAIDAN 1 m^2 2 m^2

§ 1º - O valor mínimo estabelecido para cada Certificado de Potencial Adicional de Construção é de R$ 300,00 (trezentos reais), podendo ser reajustado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB,

ouvindo-se a Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, a Comissão Normativa de Legislação Urbanística - CNLU e o Grupo de Gestão previsto no § 1º do artigo 19 desta lei.

§ 2º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a receber o pagamento das contrapartidas definidas nesta lei, realizado através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção, à vista ou em parcelas.

§ 3º - O valor da venda dos Certificados poderá ser recebido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB parceladamente, com no mínimo 20% (vinte por cento) à vista, e o saldo restante em até 18 (dezoito) prestações mensais, iguais e consecutivas, devidamente corrigidas por índice oficial a ser definido pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB.

§ 4º - Os Certificados referidos neste artigo deverão ser alienados em leilão público ou utilizados para o pagamento das obras previstas no Programa de Intervenções da presente Operação Urbana Consorciada.

§ 5º - A quantidade de Certificados a ser ofertada em cada leilão público será mensurada pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB de acordo com a demanda, de modo a prever a retenção de uma reserva para efeito de estoque regulador.

§ 6º - O edital referente a cada leilão público a ser realizado para a venda dos Certificados referidos neste artigo deverá prever mecanismos que garantam o maior grau possível de pulverização dos Certificados, observando-se os princípios gerais contidos na Lei nº 8.666/93.

§ 7º - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB será responsável pelo controle de emissão e abatimento de Certificados e da área adicional construída, dentro dos totais previstos nos artigos 9º e 11 desta lei.

§ 8º - Os Certificados poderão ser negociados livremente até que seus direitos sejam vinculados a projeto de edificação para um lote específico, que deverá ser submetido aos trâmites normais de aprovação junto à Prefeitura Municipal de São Paulo.

SEÇÃO III

DAS DESAPROPRIAÇÕES

Art. 12 - Todas as disposições reguladas nesta Seção, que se referem às desapropriações a serem efetivadas em função das obras necessárias à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada observarão o disposto no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e demais disposições pertinentes à matéria.

Art. 13 - Na hipótese de realização de acordo para se estabelecer o valor da indenização a ser paga aos proprietários de imóveis atingidos pelas desapropriações, a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fica autorizada a realizar o pagamento do valor da indenização em Certificados de Potencial Adicional de Construção.

§ 1º - A possibilidade de que proprietário de imóvel expropriado para os fins da presente Operação Urbana Consorciada, através de acordo, venha a receber o valor da indenização na forma prevista no "caput", não impede que a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB opte por realizar o pagamento em dinheiro, ou, ainda, parte em dinheiro e parte em Certificados de Potencial Adicional de Construção.

§ 2º - Havendo opção pelo pagamento da indenização em Certificados de Potencial Adicional de Construção, o valor destes será aquele obtido no último leilão realizado antes do pagamento, levando-se em conta a quantidade de metros quadrados desapropriada para fins de outorga de potencial adicional de construção e modificação de uso do solo e dos parâmetros urbanísticos.

Art. 14 - Havendo remanescente de área desapropriada e optando a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB pela alienação, esta deverá ser realizada na forma da legislação específica, e os recursos obtidos destinados à conta vinculada prevista no artigo 22 desta lei.

Art. 15 - A desocupação de imóveis, inclusive daqueles sob locação, quando atingidos pelas intervenções urbanísticas desta Operação Urbana Consorciada, deverá atentar para o direito de permanência desses moradores na região e, no caso de locatários, ao direito de acomodação em condições dignas até sua incorporação em Programas Habitacionais.

SEÇÃO IV

DOS INCENTIVOS E DAS LIMITAÇÕES URBANÍSTICAS

Art. 16 - Os proprietários de imóveis que aderirem à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, respeitando as diretrizes específicas estabelecidas nos artigos 5º, incisos I a VII, 6º e 17, bem como as demais disposições e restrições urbanísticas contidas na presente lei, poderão usufruir dos seguintes incentivos:

I - aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m^2, que atingirem área superior a 2.500 m^2, será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 10% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do setor que contiver o lote remembrado.

II - aos lotes resultantes de remembramento de outros lotes com área inferior a 2.000 m^2, que atingirem área superior a 5.000 m^2, será concedida, de forma gratuita, área adicional de construção computável equivalente a 20% da área do lote resultante do remembramento, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do setor que contiver o lote remembrado.

Parágrafo único - Não poderão ser utilizados para os efeitos desta lei os incentivos obtidos em outras Operações Urbanas.

Art. 17 - Além das diretrizes específicas estabelecidas nos artigos 5º, incisos I a VII e 6º, e do pagamento da contrapartida, para a utilização dos benefícios previstos nesta lei, os proprietários de imóveis contidos no perímetro desta Operação Urbana Consorciada deverão doar ao Município a faixa destinada a alargamento de calçada mencionada nos incisos I, alínea "b", II, alínea "b", III, alínea "b", IV, alínea "a", V, alínea "a" e VII, alínea "b", do artigo 5º desta lei, recebendo como incentivo o acréscimo do dobro da área doada à área remanescente do imóvel, para fins de aplicação dos índices e parâmetros urbanísticos, respeitado o coeficiente de aproveitamento máximo do setor que contiver o lote.

Art. 18 - Todos os empreendimentos destinados a usos não residenciais que fizerem uso dos dispositivos desta lei deverão prever, no mínimo, 1 (uma) vaga a cada 35 m2 de área construída para estacionamento de automóveis, sempre alocada no próprio lote.

§ 1º - A área construída de garagem que exceder a relação prevista no "caput" não será computada para efeito do coeficiente de aproveitamento do lote.

§ 2º - As demais disposições específicas para a implantação de vagas de garagem em subsolo deverão obedecer à legislação vigente até a data de promulgação desta lei.

§ 3º - Os empreendimentos citados no "caput" deste artigo estão também sujeitos à análise da Companhia de Engenharia de Tráfego e ao cumprimento das determinações expressas na legislação aplicável aos Pólos Geradores de Tráfego.

CAPÍTULO IV

DO GRUPO DE GESTÃO

Art. 19 - Fica instituído o Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, coordenado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, contando com a participação de órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil organizada, visando a definição e implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana Consorciada.

§ 1º - O Grupo de Gestão será composto da seguinte maneira:

a) Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;

b) 1 (um) representante de cada uma das seguintes Secretarias Municipais: SEMPLA, SF, SMT, SMMA, SEHAB, SIURB, AR/SA e AR/JA;

c) 1 (um) representante de cada uma das entidades da sociedade civil a seguir descritas: Movimento Defenda São Paulo, IAB, Instituto de Engenharia - IE, APEOP, SECOVI, OAB, FAU/USP, União dos Movimentos de Moradia e associação de moradores das favelas contidas no perímetro desta Operação.

Art. 20 - Ao Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, coordenado pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, caberá formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da presente Operação Urbana Água Espraiada, e, ainda, propor a revisão da presente lei.

Art. 21 - Cabe à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, como coordenadora da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, as seguintes atribuições:

I - Implementar o Programa de Intervenções definido na presente lei e o programa de obras necessárias e complementares à efetivação desta Operação Urbana Consorciada;

II - Regulamentar os mecanismos de estoque regulador de emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção, até o limite previsto para cada setor nos artigos 9º, 10 e 11 desta lei;

III - Coordenar o Grupo de Gestão definido no § 1º do artigo 19 desta lei.

Art. 22 - Os recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada serão administrados pela Empresa Municipal de Urbanização - EMURB através de conta vinculada à presente Operação, a ser regulamentada por Decreto.

§ 1º - Na gestão dos recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, transferirá para conta específica, administrada pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, as quantias destinadas aos investimentos habitacionais desta Operação Urbana Consorciada, definidos no plano de prioridades de investimentos.

§ 2º - Os recursos serão utilizados de acordo com o Programa de Intervenções previsto no artigo 3º desta lei, cujas prioridades serão estabelecidas pelo Grupo de Gestão.

§ 3º - Os recursos auferidos pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada também serão utilizados para o pagamento das desapropriações necessárias e para a promoção e divulgação da Operação.

§ 4º - Enquanto não forem efetivamente utilizados, todos os recursos deverão ser aplicados em operações financeiras, objetivando a manutenção de seu valor real.

Art. 23 - O Poder Executivo fixará remuneração a ser paga à Empresa Municipal de Urbanização - EMURB pelos serviços prestados para a implantação e coordenação da presente Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 24 - Expedido o alvará para construção, o proponente deverá afixar placa detalhada com todos os dados do empreendimento no terreno, fazendo referência, em local visível, para conhecimento de todos, à Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Art. 25 - Fica autorizada a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB a praticar todos os atos necessários à realização da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, em especial, aqueles de sua competência para a desapropriação dos imóveis necessários à sua implantação, de forma judicial ou extrajudicial, atendendo ao Programa de Intervenções estabelecido no artigo 3º desta lei, visando a redução dos impactos e resguardando a qualidade de vida e o interesse coletivo.

Parágrafo único - A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB fará publicar, no Diário Oficial do Município e em pelo menos um jornal de grande tiragem, com freqüência semestral, relatório com todas as informações referentes à implantação das obras, recursos e receita fiscal auferidos.

Art. 26 - A aplicação desta lei atenderá as exigências da Licença Ambiental a ser obtida junto à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, mediante a apresentação e aprovação do respectivo Estudo de Impacto Ambiental - EIA/RIMA.

Art. 27 - A Prefeitura de São Paulo e a Empresa Municipal de Urbanização - EMURB ficam autorizadas a oferecer como garantia para financiamentos obtidos para a implementação desta Operação Urbana os Certificados de Potencial Adicional de Construção.

Art. 28 - Ficam aprovados os melhoramentos viários constantes nas plantas anexas nº BE-04-7B-002; BE-04-7B-003; BE-04-7B-004; BE-04-7B-005; BE-04-7B-006; BE-04-7B-007 e BE-04-7B-008 rubricadas pelo Presidente da Câmara Municipal e pela Prefeita, que passam a ser parte integrante desta lei, a seguir descritos:

§ 1º - Para os Distritos de Itaim Bibi, Campo Belo e Jabaquara:

I - Abertura de vias ao longo do córrego Água Espraiada, desde a Av. Lino de Moraes Leme até a Rodovia dos Imigrantes, consistindo de uma via expressa, com acessos controlados, e 2 (duas) vias laterais para distribuição de tráfego local, abrangendo uma faixa de largura variável e extensão aproximada de 4.400 (quatro mil e quatrocentos) metros;

II - Abertura de 2 (duas) vias laterais de distribuição de tráfego local, desde a Av. Engenheiro Luís Carlos Berrini até a Av. Washington Luís, ao longo do trecho implantado da Av. Água Espraiada, abrangendo uma faixa de largura variável e a extensão aproximada de 3.850 (três mil, oitocentos e cinqüenta) metros;

III - Passagem em desnível projetadas nos cruzamentos com as seguintes vias:

a) Rua Guaraiúva /Rua Miguel Sutil;

b) Rua Nova Iorque/Rua Paschoal Paes;

c) Av. Santo Amaro;

d) Av. Pedro Bueno;

e) Av. Hélio Lobo/Rua Jorge Duprat Figueiredo;

f) Rua Vitoriana/Rua Rishin Matsuda;

g) Rua Franklin Magalhães;

h) Rua George Corbisier;

IV - Execução de túnel de aproximadamente 400 (quatrocentos) metros de extensão sob a Av. Engenheiro Armando de Arruda Pereira, promovendo a ligação entre a via expressa de que trata o item I com a Rodovia dos Imigrantes;

V - Alças direcionais de acesso e saída para a Rodovia dos Imigrantes;

VI - Complexo viário com pontes sobre o Rio Pinheiros interligando a Av. Água Espraiada já executada com as marginais do Rio Pinheiros;

VII - Formação de área ajardinada junto à via expressa de que trata o item I e a Av. Água Espraiada já executada, visando a separação e proteção ambiental em relação às vias laterais e às áreas adjacentes.

§ 2º - Para o Distrito de Santo Amaro:

I - Prolongamento da Av. Chucri Zaidan até a Rua da Paz, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 890 (oitocentos e noventa) metros;

II - Alargamento da Rua José Guerra, entre as Ruas da Paz e Fernandes Moreira, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 270 (duzentos e setenta) metros;

III - Alargamento da Rua Luís Seraphico Jr. desde a Praça Embaixador Ciro Freitas Vale, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 460 (quatrocentos e sessenta) metros;

IV - Abertura de via entre as Ruas Leone Vaz de Barros e Castro Verde, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 120 (cento e vinte) metros;

V - Alargamento da Rua Laguna desde a Rua Castro Verde até a Av. João Dias, com largura de 40 (quarenta) metros e extensão aproximada de 770 (setecentos e setenta) metros;

VI - Formação de praça na confluência da Rua Laguna referida no item V com a Av. João Dias.

§ 3º - Ficam igualmente aprovadas as concordâncias de alinhamento constantes das plantas nº BE-04-7B-006; BE-04-7B- 007 e BE-04-7B-008.

§ 4º - Os imóveis atingidos pelos planos viários ora aprovados serão oportunamente declarados de utilidade pública para efeito de desapropriação.

Art. 29 - Esta lei será regulamentada pelo Poder Executivo, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 30 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 28 de dezembro de 2001, 448º da fundação de São Paulo.

HÉLIO BICUDO, Prefeito em Exercício

ANNA EMILIA CORDELLI ALVES, Secretária dos Negócios Jurídicos

FERNANDO HADDAD, Respondendo pelo Cargo de Secretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico

LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA, Secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 28 de dezembro de 2001.

RUI GOETHE DA COSTA FALCÃO, Secretário do Governo Municipal