

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Arquitetura – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano
(PROPUR)

Alfredo Rossoni Luvison

ZAC: o principal instrumento do urbanismo operacional francês

Porto Alegre

2022

Alfredo Rossoni Luvison

ZAC: o principal instrumento do urbanismo operacional francês

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Área de concentração:

Planejamento e Espaço Urbano e Regional

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Luciana Inês Gomes Miron

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Rossoni Luvison, Alfredo
ZAC: o principal instrumento do urbanismo
operacional francês / Alfredo Rossoni Luvison. --
2022.
316 f.
Orientador: Luciana Inês Gomes Miron.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa
de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional,
Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Zone d'Aménagement Concerté. 2. ZAC. 3. Operação
Urbana Consorciada. 4. Projetos Urbanos. 5. Grandes
Projetos Urbanos. I. Inês Gomes Miron, Luciana,
orient. II. Título.

Alfredo Rossoni Luvison

ZAC: o principal instrumento do urbanismo operacional francês

Dissertação de mestrado submetida à Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos exigidos pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional na área de concentração Planejamento e Espaço Urbano Regional.

Prof. Dr. Júlio Celso Borello Vargas – Coordenador do PROPUR

Dr. Pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Brasil

Prof^a. Dr^a. Luciana Inês Gomes Miron - Orientadora

Dr^a. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Brasil

Comissão examinadora da Dissertação:

Prof^a. Dr^a. Luciana Inês Gomes Miron – Presidente da Banca (PROPUR/UFRGS)

Dr^a. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Brasil

Prof. Dr. Eduardo Alberto Cuscé Nobre

Dr. pela Universidade de São Paulo

Dr^a. Camila Maleronka

Dr^a. pela Universidade de São Paulo

Prof. Dr. João Farias Rovati

Dr. pela Universidade de Paris-8 – Vincennes-Saint-Denis

Prof^a. Dr^a. Clarice Misoczky de Oliveira

Dr^a. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, 13 de outubro de 2022.

Agradecimentos

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao PROPUR pelo acolhimento, suporte e qualidade de ensino durante todo o período do mestrado em anos tão difíceis quanto os da pandemia da Covid-19 durante a qual foi desenvolvida esta dissertação.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a qual possibilitou a realização desta pesquisa junto ao PROPUR.

À professora Dr^a. Luciana Inês Gomes Miron pelo acolhimento, dedicação e esforço, especialmente de forma remota, e pela confiança no meu trabalho e na temática que escolhi, apoiando do início ao fim o seu desenvolvimento e acreditando na importância do assunto.

Aos entrevistados que participaram desta pesquisa.

Aos colegas de PROPUR pela amizade, ajuda e suporte durante essa jornada: Tamires, Luana e Karla.

À professora Dr^a. Celia Ferraz de Souza que me introduziu ao mundo da pesquisa através da monitoria e da iniciação científica; e, deste então, tornou-se uma grande amiga e incentivadora.

À minha família que sempre apoiou minhas escolhas e minha decisão por desenvolver esta pesquisa.

Resumo

Em um contexto neoliberal, os Projetos Urbanos surgiram para conciliar o interesse público com o privado com enfoque mercadológico e estratégico. Contudo, considera-se que tais projetos têm resultado no enfraquecimento do planejamento urbano e na fragmentação da cidade. Na França, consolidou-se, desde 1967, o modelo da *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC), como sendo o principal instrumento utilizado para renovação e extensão urbanas. A ZAC teria influenciado as Operações Urbanas (OU) no Brasil, posteriormente denominadas como Operações Urbanas Consorciadas (OUC), embora atualmente as OUC tenham pouca similaridade com o modelo francês. Além disso, as OUC têm sido muito criticadas por não atingirem aos objetivos desejados e reforçarem a segregação socioespacial. Os poucos trabalhos desenvolvidos no Brasil abordando a ZAC não abrangem todos os seus aspectos e não aprofundam na investigação de sua estrutura e desenvolvimento, restando ainda muito a se compreender sobre seu funcionamento. Ademais, tais estudos pouco exploraram a bibliografia francesa a respeito, limitando-se à análise de poucos casos localizados apenas em Paris, quando, na realidade, trata-se de um instrumento amplamente utilizado em todo território francês, em cidades de diferentes escalas e em diferentes formatos de implantação. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é entender o processo de desenvolvimento e as modalidades de gestão da ZAC. O Estudo de Caso foi a estratégia de pesquisa adotada. Foram analisados três exemplos diferentes de ZAC: um em área de renovação de zona industrial; um em área de bairro consolidado; e um em área de expansão urbana. A análise do instrumento da ZAC foi baseada em dois critérios estabelecidos a partir da literatura relacionada aos Projetos Urbanos: marco regulatório, envolvendo projeto e legislação; e governança, envolvendo forma de gestão, concertação, cronograma e viabilidade financeira. Como resultado, espera-se obter uma maior compreensão sobre o instrumento para que se possa refletir acerca das ferramentas de planejamento urbano brasileiras. Espera-se constituir também um conjunto de subsídios para identificar possíveis boas práticas para as OUC brasileiras e outros instrumentos em pesquisas futuras.

Palavras-chave: *Zone d'Aménagement Concerté*, ZAC, Operação Urbana Consorciada, Projetos Urbanos, Grandes Projetos Urbanos.

Abstract

In a neoliberal context, urban projects emerged to reconcile public and private interests with a marketing and strategic focus. However, it is considered that such projects have resulted in the weakening of urban planning and the fragmentation of cities. In France, the *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC) is consolidated, since 1967, as the main instrument for urban renewal and urban extension. The ZAC would have influenced Urban Operations (OU) in Brazil, that are now called as Consortiated Urban Operations (OUC), although currently the OUC bear little similarity to the french model. Furthermore, the OUC have been heavily criticized for not achieving the desired goals and reinforcing socio-spatial segregation. The few works developed in Brazil addressing the ZAC do not cover all its aspects and do not go deeper into the investigation of its structure and development, leaving much to be understood about its functioning. In addition, such studies have not explored the French bibliography about the subject, limiting themselves to the analysis of a few cases located only in Paris, when, in fact, it is an instrument widely used throughout French territory, in cities of different scales and different deployment formats. Thus, the objective of this work is to understand the development process and the management modalities of the ZAC. From a deeper and more critical understanding of the ZAC in the French context, it is expected to have subsidies to identify possible good practices for the Brazilian OUC and other instruments. Through the Case Study strategy, we intend to analyze three different examples of ZAC: one in a renovation area of an industrial zone; one in a consolidated neighborhood area; and one in an urban expansion area. The analysis of the ZAC instrument will be based on two criteria established from the literature related to urban projects: regulatory framework, involving project and legislation; and governance, involving management, concertation, schedule and financial viability. As result, it is expected to obtain a greater understanding of the instrument so that one can reflect on Brazilian urban planning tools.

Keywords: Zone d'Aménagement Concerté, ZAC, Operação Urbana Consorciada, Projetos Urbanos, Grandes Projetos Urbanos.

Résumé

Dans un contexte néolibéral, les Projets Urbains ont émergé pour concilier les intérêts publics et privés avec une orientation stratégique et liée au marketing. Cependant, on considère que ces projets ont entraîné l'affaiblissement de la planification urbaine et la fragmentation du développement urbain. En France, le modèle de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) s'est consolidé depuis 1967 comme le principal instrument de rénovation et d'extension urbaine. La ZAC aurait influencé les Opérations Urbaines (OU) au Brésil, actuellement appelées Opérations Urbaines Consociées, malgré le fait qu'aujourd'hui l'OUC ne présente que très peu de similitudes avec le modèle français. Par ailleurs, les OUC ont été fortement critiquées pour ne pas atteindre les objectifs souhaités et renforcer la ségrégation socio-spatiale. Les recherches développées au Brésil sur les ZAC n'en couvrent pas tous ses aspects et n'approfondissent pas l'investigation sur sa structure et son développement, laissant beaucoup à comprendre sur son fonctionnement. De plus, ces études n'ont pas exploré de la bibliographie française sur le sujet, se limitant à l'analyse de quelques cas localisés uniquement à Paris, alors qu'il s'agit en fait d'un instrument largement utilisé sur tout le territoire français, dans des villes de différentes échelles et dans différents formats d'implantation. Ainsi, l'objectif de ce travail est de comprendre le processus de développement et les modalités de gestion d'une ZAC. À partir d'une compréhension plus approfondie et critique de la ZAC dans le contexte français, il est attendu obtenir des subventions pour identifier des bonnes pratiques pour l'OUC brésilienne et d'autres instruments. À travers la stratégie de l'étude de cas, trois exemples différents de ZAC seront analysés : un dans un contexte de rénovation de zone industrielle ; un dans un quartier occupé ; et un dans une zone d'expansion urbaine. L'analyse de l'instrument de la ZAC s'appuiera sur deux critères établis à partir de la littérature relative aux Projets Urbains : le cadre réglementaire, associant projet et législation ; et la gouvernance, liée à la forme de gestion, la concertation, le calendrier et la viabilité financière. Comme résultat, il est attendu obtenir une meilleure compréhension de l'instrument afin de pouvoir réfléchir sur les outils de planification urbaine brésiliens.

Mots-clés: Zone d'Aménagement Concerté, ZAC, Operação Urbana Consorciada, Projetos Urbanos, Grandes Projetos Urbanos.

Lista de Ilustrações

Identificação da figura:	Página:
Figura 1 – Diagrama de estudo de caso único integrado.	76
Figura 2 – Mapa indicando as ZAC do departamento Val-de-Marne.	81
Figura 3 – Mapa indicando as ZAC do território Marne-la-Vallée.	82
Figura 4 – Mapa indicando as ZAC do departamento Hauts-de-Seine.	83
Figura 5 – Mapa indicando as ZAC do departamento Paris.	84
Figura 6 – Mapa indicando os Eco-Bairros na França Metropolitana.	85
Figura 7 – Mapa indicando os Eco-Bairros na região Île-de-France.	86
Figura 8 – Mapa indicando, em laranja, os bairros prioritários na região Île-de-France.	87
Figura 9 – Diagrama sintetizando níveis de planejamento na França.	106
Figura 10 – Em vermelho, localização da ZAC Le Sycomore no território de Marne-la-Vallée.	126
Figura 11 – Fotografia mostrando parte do parque do Sycomore com prédios residenciais ao fundo já executados.	127
Figura 12 – Perspectiva ilustrando a praça central do Sycomore.	128
Figura 13 – Esquemas ilustrando a variedade de tipologia de habitação projetada.	129
Figura 14 – Planta de Situação do dossiê de elaboração.	131
Figura 15 – Planta de Delimitação do dossiê de elaboração.	131
Figura 16 – Planta de Situação do dossiê de implementação.	133
Figura 17 – Planta de Delimitação do dossiê de implementação.	133
Figura 18 – Plano Guia elaborado pelo grupo TGT Arquitetos e Florence Mercier Paisagistas.	137
Figura 19 – Plano Guia elaborado pelo grupo BUS, liderado por Germe & JAM Arquitetos Associados.	137
Figura 20 – Axonométrica ilustrando posição do lote no empreendimento.	142
Figura 21 – Forma de implantação prescrita para o lote.	144
Figura 22 – Perspectiva renderizada ilustrando inserção de construção da fazenda do Gènitoy no projeto da ZAC.	147
Figura 23 – Trecho da Planta de Zoneamento de Bussy-Saint-Georges mostrando a área referente à ZAC Le Sycomore.	148
Figura 24 – Orientações de urbanização das zonas AUA e Np.	150
Figura 25 – Orientações de urbanização da zona Np.	150
Figura 26 – Planta de Situação da ZAC Paul Bourget.	165
Figura 27 – Planta de Delimitação da ZAC Paul Bourget.	165
Figura 28 – Implantação apresentada ao público em maio e junho de 2013.	167
Figura 29 – Trecho da Planta de Zoneamento do PLU de Paris, indicando em azul Zona Urbana Geral. Em vermelho, posição da ZAC Paul Bourget.	171
Figura 30 – Trecho da Planta de Síntese do PLU.	172
Figura 31 – Trecho da Prancha Temática de Altura, indicando em amarelo claro limite de 25m de altura. Em vermelho, posição da ZAC Paul Bourget.	173
Figura 32 – Trecho da folha I-13 do Atlas Geral do PLU.	174
Figura 33 – Esquema de Orientação de Urbanização.	175
Figura 34 – Implantação com identificação dos prédios por números para faseamento.	181

Figura 35 – Vista aérea da fábrica da Renault, sem data.	183
Figura 36 – Fotografia da ponta a jusante da ilha Seguin, mostrando a central elétrica da fábrica da Renault, sem data.	184
Figura 37 – O princípio de trama paisagística que estrutura a “cidade-parque”.	188
Figura 38 – vista aérea do Parque Billancourt.	188
Figura 39 – Vista aérea do setor Pont de Sèvres.	189
Figura 40 – Vista aérea dos setores do Trapèze e da ilha Seguin.	190
Figura 41 – Corte do macrolote A3 apresentado em concurso ilustrando as diferentes alturas das edificações.	191
Figura 42 – As escalas de intervenção da ZAC: o plano de referência, o setor, o macrolote e o lote.	191
Figura 43 – Os três setores da ZAC Île Seguin-Rives de Seine.	192
Figura 44 – Trecho da planta de zoneamento de Boulogne-Billancourt.	201
Figura 45 – OAP referente às margens do rio Sena.	203
Figura 46 – OAP referente à ilha Seguin.	204
Figura 47 – Relações contratuais tripartites.	205
Figura 48 – Os atores do projeto.	208

Lista de Quadros

Identificação do quadro:	Página:
Quadro 1 - Delineamento da pesquisa.	77
Quadro 2 - Critérios de análise e respectivos constructos.	79
Quadro 3 – Lista de ZAC que possuem o selo Eco-Bairro.	88
Quadro 4 - Lista de ZAC que correspondem a bairros prioritários.	89
Quadro 5 – ZAC definidas como estudo de caso para este trabalho.	91
Quadro 6 – Identificação dos entrevistados.	92
Quadro 7 – Documentação consultada para a ZAC Le Sycomore.	93
Quadro 8 – Documentação consultada para a ZAC Paul Bourget.	94
Quadro 9 – Documentação consultada para a ZAC Île Seguin-Rives de Seine.	96
Quadro 10 – Principais características dos exemplos de ZAC (objetos empíricos).	97
Quadro 11 – Identificação dos entrevistados.	98
Quadro 12 – Quadro sintético de divisão de competências no campo do urbanismo.	105
Quadro 13 – Comparação entre programa de necessidades inicial e após modificação para obtenção de selo de Eco-Bairro.	138
Quadro 14 – Área e quantidade de unidades de habitação.	141
Quadro 15 – Áreas por tipo de uso.	141
Quadro 16 – Despesas previstas para ZAC Le Sycomore em 2012.	157
Quadro 17 – Receitas previstas para ZAC Le Sycomore em 2012.	157
Quadro 18 – Cronograma de despesas e receitas (em k€) previsto em 2012.	158
Quadro 19 – ZAC Le Sycomore: síntese da análise documental	159
Quadro 20 – Programa global de construções da ZAC Paul Bourget.	168
Quadro 21 – ZAC Paul Bourget: síntese da análise documental	181
Quadro 22 – Metragem quadrada por tipo de programa da ZAC Île Seguin-Rives de Seine	193
Quadro 23 – Receitas parciais da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, valores em K€.	216
Quadro 24 – Despesas parciais da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, valores em K€.	216
Quadro 25 – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: síntese da análise documental	217
Quadro 26 – Resultados gerais da pesquisa.	271

Lista de Siglas

- AFU – Association Foncière Urbaine (Associação Fundiária Urbana)
- ALUR – Loi Accès au Logement et Urbanisme Rénové (lei Acesso à Moradia e Urbanismo Renovado)
- CA – Coeficiente de Aproveitamento
- CEP/CONEP – Comitê de Ética em Pesquisa/Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
- CC – Carte Communale (Carta Comunal)
- CCCT – Cahier des Charges de Cession de Terrain (Caderno de Encargos de Cessão de Terreno)
- CCV – Charte Chantier Vert (Carta Canteiro de Obras Verde)
- CEPAC – Certificado de Potencial Adicional de Construção
- CLPG – Cahier des Limites des Prestations Générales (Caderno dos Limites de Prestações Gerais)
- COGEP - Comissão de Zoneamento da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Planejamento
- COC – Cahier d’Organisation de Chantier (Caderno de Organização do Canteiro)
- COS – Coéfficient d’Occupation des Sols (Coeficiente de Ocupação dos Solos)
- COSMOS – Cahier de Charges de la Concertation em Matière de Sécurité Inter-maître (Caderno de Encargos da Concertação em Matéria de Segurança Inter-equipes)
- CPA - Convention Publique d’Aménagement (Convenção Pública de Urbanização)
- CPAUP – Cahier des Prescriptions Architecturales, Urbaines et Paysagères (Caderno de Prescrições Arquitetônicas, Urbanas e Paisagísticas)
- CPUAPE – Cahier de Prescriptions Urbaines, Architecturales, Paysagères et Environnementales (Caderno de Prescrições Urbanas, Arquitetônicas, Paisagísticas e Ambientais)
- CPTE - Cahier des Prescriptions Techniques et Environnementales (Caderno de Prescrições Técnicas e Ambientais)
- CROUS – Centre Régional des Oeuvres Universitaires et Scolaires (Centro Regional das Obras Universitárias e Escolares)
- DAEU – Demande d’autorisation Environnement Unique (Solicitação de Autorização Ambiental Única)
- DOO - Document d’Orientation et d’Objectifs (Documentação de Orientação e de Objetivos)
- DPU – Droit de Préemption Urbaine (Direito de Preempção Urbana)

DRIEA – Direction Régional et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement (Direção Regional e Interdepartamental do Equipamento e da Urbanização)

DRIEAT - Direction Régional et Interdépartementale de l'Équipement, de l'Aménagement et des Transports (Direção Regional e Interdepartamental do Equipamento, da Urbanização e dos Transportes)

DRIEE - Direction Régional et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Énergie (Direção Regional e Interdepartamental do Ambiente e da Energia)

DSQ - Développement Social des Quartiers (Desenvolvimento Social dos Bairros)

DSU - Développement Social Urbain (Desenvolvimento Social Urbano)

DTADD - Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durables (Diretivas Territoriais de Urbanização e de Desenvolvimento Sustentável)

DUP – Déclaration d'Utilité Publique (Declaração de Utilidade Pública)

ELAN – Loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (Lei Evolução da Moradia, da Urbanização e do Digital)

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano

EMURB – Empresa Municipal de Urbanização

EPA- Établissement Public d'Aménagement (Estabelecimento Público de Urbanização)

EPCI – Établissement Public de Coopération Intercommunale (Estabelecimento Público de Cooperação Intercomunal)

EPFA - Établissement Public Foncier et d'Aménagement (Estabelecimento Público Fundiário e de Urbanização)

EQRS – Études Qualitatives des Risques Sanitaires (Estudos Quantitativos de Riscos Sanitários)

GOU - Grande Opération d'Urbanisme (Grande Operação de Urbanismo)

GPU – Grand Projet Urbain (Grande Projeto Urbano)

GPV – Grand Projet de Ville (Grande Projeto de Cidade)

HLM – Habitation à Loyer Modéré (Habitação de Aluguel Controlado)

HQE – Haute Qualité Environnementale (Alta Qualidade Ambiental)

MOA – Maître d'oeuvre/Maîtrise d'ouvrage

MOE – Maître d'oeuvre/Maîtrise d'oeuvre

MOP – Maîtrise d'ouvrage publique

NOTRe – Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Lei Nova Organização Territorial da República)

LOF – Loi d'Orientation Foncière (Lei de Orientação Fundiária)

LOV – Loi d’Orientation pour la Ville (Lei de Orientação pela Cidade)

LR – Land Readjustment (Reajuste de Terras)

OAP – Orientation d’Aménagement et Programmation (Orientação de Urbanização e Programação)

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Organização pela Cooperação Econômica e Desenvolvimento)

OI – Operação Interligada

OIN – Opération d’Intérêt National (Operação de Interesse Nacional)

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

OPAH – Opération Programmée d’Amélioration de l’Habitat (Operação Programada de Melhoramento da Moradia)

ORT - Opérations de Revitalisation de Territoire (operação de Revitalização do Território)

OU – Operação Urbana

OUC – Operação Urbana Consorciada

PADD – Plan d’Aménagement et Développement Durable (Plano de Urbanização e Desenvolvimento Sustentável)

PAEE – Plan d’Aménagement, d’Embellissement et d’Extension (Plano de Urbanização, de Embelezamento e de Extensão)

PAZ – Plan d’Aménagement de Zone (Plano de Urbanização de Zona)

PD – Plano Diretor

PIG - Projet d’Intérêt Général (Projeto de Interesse Geral)

PLD – Plafond Légal de Densité (Teto Legal de Densidade)

PLH - Programme Local de l’Habitat (Programa Local do Habitat)

PLU – Plan Local d’Urbanisme (Plano Local de Urbanismo)

PLUI – Plan Local d’Urbanisme Intercommunal (Plano Local de Urbanismo Intercomunal)

POS – Plan d’Occupation des Sols (Plano de Ocupação dos Solos)

PPA - Projet Partenarial d’Aménagement (Projeto de Parceria de Urbanização)

PPP – Partenariat Public-Privé (Parceria Público-Privada)

PU – Projeto Urbano

PUP – Projet Urbain Partenarial (Projeto Urbano em Parceria)

PVR – Participation Voirie et Réseaux (Participação Viário e Redes)

SAEM – Société Anonyme d’Économie Mixte (Sociedade Anônima de Economia Mista)

SAGMACS – Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais

SD – Schéma Directeur (Esquema Diretor)

SDRIF – Schéma Directeur de la Région d’Île-de-France (Esquema Diretor da Região da ilha da França)

SRADDET – Schéma Régional d’Aménagement, de Développement Durable et d’Égalité des Territoires (Esquema Regional de Urbanização, de Desenvolvimento Sustentável e de Igualdade dos Territórios)

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SEMPA – Secretaria Municipal do Planejamento

SCoT – Schéma de Cohérence Territoriale (Esquema de Coerência Territorial)

SDAU – Schéma Directeur d’Aménagement Urbain (Esquema Diretor de Urbanização)

SEDI – Système d’Échange de Documents Informatiques (Sistema de Trocas de Documentos Informatizados)

SEM – Société d’Économie Mixte (Sociedade de Economia Mista)

SPL – Société Public Locale (Sociedade Pública Local)

SRU – Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (Lei Solidariedade e Renovação Urbana)

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TDC – Transferência do Direito de Construir

TLD –Teto Legal de Densidade

VDPLD – Versement pour Dépassement du Plafond Légal de Densité (Outorga pelo Excedente ao Teto Legal de Densidade)

ZAC – Zone d’Aménagement Concerté

ZAD – Zone d’Aménagement Différé (Zona de Urbanização Adiada)

ZUP – Zone à Urbaniser en Priorité (Zona a Urbanizar em Prioridade)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Contexto.....	18
1.2 Lacuna do conhecimento.....	19
1.3 Problema de pesquisa.....	21
1.4 Pressupostos	27
1.5 Questões e objetivos da pesquisa.....	27
1.6 Delimitações da pesquisa	28
1.7 Estrutura da dissertação	29
2. REVISÃO DE LITERATURA	31
2.1 Projetos Urbanos	31
2.1.1 Contextualização	31
2.1.2 Conceituação	36
2.1.3 Gestão.....	42
2.2 A influência da ZAC sobre as Operações Urbanas brasileiras.....	49
2.3 Os antecedentes da criação da ZAC e os efeitos da nova fase do capitalismo.....	58
2.4 A paisagem e a imagem da cidade nas políticas urbanas francesas.....	65
2.5 Síntese da revisão bibliográfica	74
3. METODOLOGIA.....	76
3.1 Estratégia e delineamento de pesquisa.....	76
3.2 Critérios de seleção dos Objetos Empíricos.....	79
3.3 A seleção dos exemplos de ZAC.....	80
3.4 Seleção de documentos para análise.....	91
3.4.1 ZAC Le Sycomore	92
3.4.2 ZAC Paul Bourget	94
3.4.3 ZAC Île Seguin-Rives de Seine	95
3.5 Organização dos resultados da coleta de dados e entrevistas	96
4. O ESTUDO DE CASO ÚNICO INTEGRADO E OS OBJETOS EMPÍRICOS.....	101
4.1 O urbanismo normativo e o urbanismo operacional francês	101
4.2 O instrumento ZAC.....	110
4.3. Os objetos empíricos: análise documental	125
4.3.1 ZAC Le Sycomore	125
4.3.1.1 Caracterização do Objeto Empírico.....	125
4.3.1.2 Marco Regulatório.....	130
4.3.1.2.1 Dossiê de elaboração e dossiê de implementação	130

4.3.1.2.2	Implantação	134
4.3.1.2.3	Programa de necessidades	138
4.3.1.2.4	Caderno de Encargos	141
4.3.1.2.5	Estudo de Impacto Ambiental.....	145
4.3.1.2.6	Regulamentação Urbanística	146
4.3.1.3	Governança	151
4.3.1.3.1	Atores envolvidos e gestão da operação	151
4.3.1.3.2	Concertação	153
4.3.1.3.3	Cronograma e faseamento	155
4.3.1.3.4	Viabilidade financeira.....	156
4.3.1.4	Quadro síntese da análise documental.....	159
4.3.2	ZAC Paul Bourget	162
4.3.2.1	Caracterização do Objeto Empírico.....	162
4.3.2.2	Marco Regulatório.....	164
4.3.2.2.1	Dossiê de elaboração e dossiê de implementação	164
4.3.2.2.2	Implantação	165
4.3.2.2.3	Programa de Necessidades	168
4.3.2.2.4	Caderno de Encargos	168
4.3.2.2.5	Estudo de Impacto Ambiental.....	169
4.3.2.2.6	Regulamentação urbanística.....	170
4.3.2.3	Governança	176
4.3.2.3.1	Atores envolvidos e gestão da operação	176
4.3.2.3.2	Concertação	177
4.3.2.3.3	Cronograma e faseamento	180
4.3.2.3.4	Viabilidade financeira.....	181
4.3.2.4	Quadro síntese da análise documental.....	181
4.3.3	ZAC Île Seguin-Rives de Seine	183
4.3.3.1	Caracterização do Objeto Empírico.....	183
4.3.3.2	Marco Regulatório.....	187
4.3.3.2.1	Dossiê de elaboração e dossiê de implementação	187
4.3.3.2.2	Implantação	187
4.3.3.2.3	Programa de Necessidades	192
4.3.3.2.4	Caderno de Encargos	194
4.3.3.2.5	Estudo de Impacto Ambiental.....	196
4.3.3.2.6	Regulamentação urbanística.....	198
4.3.3.3	Governança	205

4.3.3.3.1 Atores envolvidos e gestão da operação	205
4.3.3.3.2 Concertação	209
4.3.3.3.2.1 A consulta pública para os lotes 1 e 2 da ilha Seguin	210
4.3.3.3.3 Cronograma e faseamento	215
4.3.3.3.4 Viabilidade financeira.....	216
4.3.3.4 Quadro síntese da análise documental	217
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E ENTREVISTAS.....	220
5.1 Sustentabilidade, uma temática predominante incorporada ao sistema	220
5.2 Formas de gestão: incidências sobre o projeto e na relação entre os atores.	226
5.3 Regras de urbanismo e o projeto da operação: entre o controle e a flexibilização.	236
5.4 Diversidade: a base de todo projeto.....	243
5.5 Concertação: um desafio ainda enfrentado.	247
5.6 Viabilidade financeira: a colaboração entre o público e o privado.	254
5.7 Entre críticas e elogios: um instrumento bem consolidado.	259
6. CONCLUSÃO	267
6.1 Perspectivas de continuidade	273
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	274
ANEXO A - Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa	290
ANEXO B - Mapa indicando as ZAC do departamento Val-de-Marne.....	297
ANEXO C - Mapa indicando as ZAC do território Marne-la-Vallée.....	298
ANEXO D - Mapa indicando as ZAC do departamento Hauts-de- Seine.	299
ANEXO E - Mapa indicando as ZAC do departamento Paris.	300
ANEXO F – ZAC Le Sycomore: Plano Guia elaborado pelo grupo TGT Arquitetos e Florence Mercier Paisagistas.	301
ANEXO G - ZAC Le Sycomore: Plano Guia elaborado pelo grupo BUS, liderado por Germe & JAM Arquitetos Associados.	302
ANEXO H - ZAC Le Sycomore: Orientações de urbanização das zonas AUA e Np.....	303
ANEXO I - ZAC Le Sycomore: Orientações de urbanização da zona Np.	304
ANEXO J – ZAC Paul Bourget: Esquema de Orientação de Urbanização.....	305
ANEXO K – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: OAP referente às margens do rio Sena.....	307
ANEXO L – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: OAP referente à ilha Seguin.	309
ANEXO M – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: Relações contratuais tripartites.	310
ANEXO N – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: Os atores do projeto.	311

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema a *Zone d'Aménagement Concerté*¹(ZAC), instrumento de planejamento urbano francês, criado em 1967. Segundo o artigo L. 311-1 do Código de Urbanismo francês (FRANÇA, 1973a, tradução nossa²), ZAC

são as zonas no interior das quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público com vocação para tal decide intervir para realizar ou fazer realizar a urbanização e o equipamento dos terrenos, notadamente daqueles que esta coletividade ou este estabelecimento adquiriu ou adquirirá em vista de os ceder ou de os conceder posteriormente a utilizadores públicos ou privados.

O instrumento brasileiro tido como o equivalente à ZAC é o da Operação Urbana Consorciada (OUC). Para Monteiro (2014, p. 252), “as operações urbanas consorciadas brasileiras guardam a similitude com o mecanismo de efetivação das ZACs por serem iniciativas de urbanismo concertado, com a participação de entes públicos e do setor privado”. Liboni (2015) afirma que os dois instrumentos possuem diversos princípios análogos e Olbertz (2011) os classifica como correspondentes. Criada em São Paulo, a Operação Urbana (OU) passou a chamar-se Operação Urbana Consorciada (OUC) e firmou-se como instrumento de planejamento urbano em âmbito nacional a partir do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. De acordo com Art. 32 do Estatuto (BRASIL, 2001),

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

¹ Antes de se avançar é importante fazer uma análise da tradução do termo “*Zone d'Aménagement Concerté*”. Sabendo-se que “*concerté*” refere-se à concertação, ou seja, à participação da sociedade e de agentes privados no desenvolvimento do projeto, a principal dificuldade encontra-se principalmente na tradução da palavra “*aménagement*”. O dicionário *on-line* Michaelis a traduz como significando “distribuição, organização, arrumação” (AMÉNAGEMENT, 2021) e o dicionário Reverso, como “instalação ou reajustamento” (AMÉNAGEMENT, 2021b). Quando combinado à palavra urbano ou território, o dicionário Reverso traduz como “ordenamento” (AMÉNAGEMENT, 2021b), termo que aparentaria ter a definição mais adequada para o instrumento, pois significa “disposição apropriada para a manutenção da ordem ou organização dos elementos de um conjunto conforme uma relação de ordem” (ORDENAÇÃO, 2021). No entanto, ainda assim, a tradução do termo “*aménagement*” para “ordenamento” não representa tudo o que o original transmite. Portanto, para evitar prejuízo ao significado em francês, da mesma forma como optou Maleronka (2010), a grafia “*Zone d'Aménagement Concerté*” ou então a sigla ZAC serão as adotadas neste trabalho. Além disso, para facilitar a compreensão do texto em geral os termos “*aménagement*” e “*aménager*” serão traduzidos como “urbanização” e “urbanizar”, apesar de a língua francesa possuir os termos equivalentes “urbanisation” e “urbaniser”. Já o termo “*aménageur*”, por não existir enquanto função no Brasil, será traduzido como “gestor”, tendo em vista indicar aquele que conduz e orienta o gerenciamento da operação.

² No original: “sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés”.

em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A mesma lei possibilitou também aos municípios a criação de seus próprios instrumentos, como a Operação Urbana Simplificada, de Belo Horizonte (MG); e a Operação Urbana Concentrada, de Nova Friburgo (RJ), desenvolvidos a partir da crítica à Operação Urbana.

Alguns dos estudos científicos que tratam da OUC, no Brasil, a relacionam tanto à ZAC quanto a outros instrumentos internacionais como o *Land Readjustment* (LR) ou, em português, Reajuste ou Reparcelamento de Terras. Nesses estudos, a ZAC é mencionada por ter tido influência na criação da OU. No entanto, poucos são os que a analisam de fato e, quando o fazem, não aprofundam no funcionamento do instrumento. Tal lacuna indica a necessidade de desenvolvimento de pesquisas que possibilitem uma melhor compreensão sobre o instrumento francês.

As ZAC foram criadas pela Lei de Orientação Fundiária (*Loi d’Orientation Foncière - LOF*) em 30 de dezembro de 1967 em substituição às Zonas a Urbanizar em Prioridade (*Zones à Urbaniser en Priorité – ZUP*) que vinham sendo desenvolvidas no período do pós-II Guerra Mundial para suprir as necessidades de habitação. Com as ZAC, o objetivo era envolver agentes privados em operações de grande envergadura e autorizar uma regulamentação urbanística própria para o local de intervenção (BONAMY; PELCRAN, 2010). Ao mesmo tempo, elas surgiram em um contexto em que o Estado francês buscava evitar os erros e problemas dos grandes conjuntos habitacionais edificados em formato de ZUP, que naquele momento já recebiam muitas críticas, o que será apresentado no desenvolvimento deste trabalho. Esses problemas estavam relacionados à morfologia e à maneira de implantação dos conjuntos e ao seu isolamento do restante das cidades. Além disso, houve uma grande valorização dos terrenos, como explica Liboni (2015), entre 1958 e 1963, dentro do perímetro de ZUP e adjacências, fruto da construção de equipamentos públicos, indo na contramão do que desejava o governo com a política fundiária que era aplicada. A crise do Estado de Bem-Estar Social³ (*État Providence*, em francês, ou *Welfare State*, em inglês) na década de 1980, juntamente com a crise do petróleo da década anterior, vieram a agravar as condições de vida das populações habitantes desses conjuntos e muitas reflexões passaram a ser feitas sobre a maneira de se desenvolver as operações urbanas francesas. Os questionamentos eram relacionados à forma urbana e sua integração com o tecido urbano adjacente, mas também aos usos incentivados e à

³ O Estado de Bem-Estar Social é o modelo em que o Estado se encarrega da promoção social e da economia.

população que os ocupavam. Pode-se dizer que a busca por diversidade, tanto formal, quanto programática ou social, passou a ser a grande preocupação de autoridades e técnicos envolvidos nesses projetos na França.

A diversidade social (*mixité sociale*) é uma das estratégias adotadas e aplicadas a partir das chamadas políticas da cidade (*politiques de la ville*), criadas nesse contexto com o objetivo reduzir a segregação socioespacial vivida pelas populações que habitavam nesses locais e evitar a estigmatização que poderia ter um bairro, um quarteirão ou mesmo um prédio. Essas políticas se estenderam para os novos projetos que deveriam buscar maior integração e coerência com o existente. Com essa estratégia, busca-se misturar em um mesmo bairro e até mesmo em uma mesma edificação habitações sociais e também privadas, provocando a convivência de diferentes camadas sociais em um mesmo ambiente. A partir disso, passou-se também a buscar uma maior diversidade de usos, como comércios, escritórios e equipamentos públicos, evitando a monofuncionalidade, outra grande crítica dos grandes conjuntos habitacionais das décadas anteriores. “Resulta destes objetivos de diversidade uma outra maneira de conceber as operações de urbanização, uma outra fábrica da cidade” (LUCAN, 2012, p. 9, tradução nossa⁴).

Ao longo destes mais de 55 anos de aplicação do instrumento da ZAC, preocupações com o meio-ambiente também se tornaram importantes e novas reflexões nesse sentido se adicionaram à forma de se desenvolver uma operação do tipo. É comum que prédios, especialmente equipamentos públicos, construídos no interior de ZAC devam seguir todas as orientações para o recebimento de selos, como o de Alta Qualidade Ambiental (*Haute Qualité Environnementale – HQE*), certificado francês que atesta a performance do prédio com relação aos princípios de sustentabilidade. Além disso, muitas das ZAC, na última década, têm sido inteiramente desenvolvidas enquanto Eco-Bairros (*Écoquartiers*), outro selo, esse desenvolvido pelo Ministério da Transição Ecológica e lançado em dezembro de 2012.

As experiências com a complexidade das operações conduziram também a uma nova forma de gestão das ZAC, a do macrolote. Trata-se de uma maneira de gerenciar diversas construções, usos e agentes, públicos e privados, que se reúnem em um único quarteirão, resultando em uma nova forma urbana na busca pela diversidade. Segundo Lucan (2012), tem-se hoje, na França, entre arquitetos, promotores e técnicos que o desenvolvimento de macrolotes é a única maneira eficaz de se desenvolver as cidades “[...] porque esta maneira supõe uma negociação entre diferentes atores para fixar objetivos, responder às exigências compartilhadas

⁴ No original: “Il résulte de ces objectifs de mixité une autre façon de concevoir les opérations d’aménagement, une autre fabrique de la ville”.

e conduzir o mais rápido possível uma operação” (LUCAN, 2012, p. 10, tradução nossa⁵). Com a adoção do macrolote, eliminou-se a parcela e a concepção do projeto passou a considerar o conjunto do quarteirão. Como consequência, a elaboração dos diversos programas passou a ser feita toda de forma associada.

O procedimento de implantação de uma ZAC possui três fases, conforme detalha Riou (2013):

- Fase de Estudos: em que é avaliada a viabilidade do projeto e se divide em estudos de planejamento, estudos prévios e estudos de realização.
- Fase de Elaboração: durante esta fase, a população é consultada e, ao final do processo, é elaborado um dossiê de elaboração que contém um relatório de apresentação, definindo o objeto e a justificativa da ZAC, além do estudo de impacto ambiental.
- Fase de Implementação: o dossiê composto nessa fase é formado pelo programa de equipamentos públicos a serem realizados na zona, por um programa global das construções, pelas modalidades de financiamento previstas ao longo do tempo e por complementos ao estudo de impacto ambiental.

Diversos autores, como Bassetti, Martin e Vivier (2017), afirmam que a ZAC alcançou grande sucesso entre as municipalidades para realizar transformações e extensões urbanas na França. Isso aconteceu, segundo Riou (2013), após a aprovação da lei Solidariedade e Renovação Urbana (*Loi Solidarité et Rénouveaulement Urbain - SRU*), de 2000, quando a ZAC perde seu caráter de área de exceção, última importante modificação do instrumento desde sua criação. Antes, as ZAC eram definidas por um Plano de Urbanização de Zona (*Plan d'Aménagement de Zone – PAZ*) que determinava sua organização, regras de implantação, destino das construções e área de construção. A partir da lei SRU, o PAZ foi suprimido e as ZAC passaram a dever ser previstas no Plano Local de Urbanismo (*Plan Local d'Urbanisme – PLU*), documento comparável ao Plano Diretor (PD) no Brasil. Essa mudança, parece vir em valorização ao PLU, da mesma forma como no Brasil, no ano seguinte, o Estatuto da Cidade também o fez, ao regulamentar o PD e ao obrigar que as OUC estejam nele previstas. Conforme Liboni (2015, p. 119), a inclusão prévia da ZAC no PLU veio “na tentativa de evitar que

⁵ No original: “[...] parce que cette manière suppose une négociation entre différents acteurs pour fixer des objectifs, répondre à des exigences partagées et mener à bien le plus rapidement possible une opération”.

operações como as ZACs resultem em fragmentos urbanos desconexos de seu contexto”, alinhando as escalas de intervenção da cidade.

A partir destas considerações iniciais pode-se ter uma ideia da complexidade que envolve o desenvolvimento de uma ZAC e os diversos caminhos em que se pode aprofundar sua análise. Diversos são os fatores que são envolvidos e que permeiam uma ZAC, sobre os quais há necessidade de uma maior compreensão.

1.1 Contexto

Desde o final do século XX, a partir da ascensão do neoliberalismo e do sistema flexível de acumulação de capital em que o setor terciário é preponderante, os Projetos Urbanos (PU) têm surgido como solução para reurbanizar áreas degradadas ou promover a expansão das cidades. Com o enfraquecimento do Estado e redução de sua capacidade de investimento, através dos PU, busca-se conciliar o interesse público com o privado com enfoque mercadológico e estratégico, buscando viabilizar financeiramente essas operações. As cidades, a partir de então, passaram a competir pelos investimentos o que resultou no enfraquecimento do planejamento urbano e na fragmentação da cidade. As OUC, cujos exemplos mais expressivos são os paulistanos, são, no Brasil, o instrumento que se consolidou com este intuito e são muito criticadas por não atingirem aos objetivos desejados e reforçarem a segregação socioespacial. Considerando estas críticas e que o modelo francês da ZAC teria dado origem ao instrumento brasileiro, esta pesquisa se volta à experiência francesa. Ao contrário da OUC e apesar de também receber críticas, a ZAC firmou-se como o principal instrumento utilizado para renovação e extensão urbanas na França e é tida como uma importante ferramenta que consegue chegar, na maioria das situações, a resultados satisfatórios para a maior parte dos envolvidos.

Neste contexto de crítica e de reflexão sobre a prática da OUC no município de São Paulo, após 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade, é que se insere este trabalho. A pesquisa não analisa todo o contexto brasileiro e foca na crítica à experiência da capital paulistana por ser a mais significativa no país. Tendo em vista as conjunturas político-econômicas que se impõem, para que bons resultados sejam obtidos, é preciso encontrar soluções consideradas positivas e que possam ser adaptáveis à realidade brasileira. Voltar o olhar para as operações francesas das ZAC realizadas a partir da aprovação da Lei SRU de 2000 no território da França metropolitana é uma possibilidade para isso. Ressalta-se que este trabalho não se trata de um

comparativo entre o instrumento brasileiro e o francês, mas da compreensão do funcionamento deste último.

1.2 Lacuna do conhecimento

A partir da análise da produção científica brasileira que aborda o instrumento da ZAC, concluiu-se que os trabalhos reunidos não abrangem todos os seus aspectos e que, por isso, não conseguiram aprofundar na sua estrutura e funcionamento. Além disso, as ZAC analisadas se inserem apenas em um contexto parisiense, não representando outras possibilidades de aplicação e montagem desse instrumento na França. Os levantamentos encontrados, que contabilizam o número de ZAC realizadas na França, divergem muito sobre o total de operações. Um deles, divulgado pelo portal Le Moniteur (COULAND, 1998) afirmava que, até aquele ano, 6.057 ZAC haviam sido recenseadas e que outras 4.859 estavam ainda sendo comercializadas na França. Já Merlin (2012) afirma que, entre 1967 e 2011, aproximadamente 4.000 ZAC foram realizadas e, segundo Bonamy e Pelcran (2010), 3.000 operações por ano estão em obras no território francês. De qualquer forma, trata-se de uma experiência muito mais longa, numerosa e diversa que as OUC brasileiras. O instrumento está em vigor há mais de 55 anos tendo oportunizado a realização de milhares de ZAC. Por isso, não se pode reduzir sua análise a apenas o município de Paris e seu percurso indica que o instrumento demanda mais atenção e análise minuciosa. Alguns autores apontam para essa necessidade e possibilidade:

Apesar dessas advertências e tomando a devida cautela contra a importação de modelos, a comparação entre as realidades norte-americana, europeia (países que exercem mais atração entre os intelectuais e profissionais brasileiros) e latino-americana pode ser útil para a avaliação dos problemas e potencialidades que as operações urbanas podem eventualmente apresentar (FERREIRA; MARICATO, 2002, p. 6, negrito nosso).

*Considerando que a realidade francesa e a brasileira são bastante diferentes, com contexto socioeconômicos e culturais também diferenciados, a ideia de relevância fica então associada à possibilidade de **identificar alguns pontos que possam propiciar uma reflexão sobre como avançar para a qualificação dos processos relacionados com a formulação e implementação de projetos urbanos a curto, médio ou longo prazos nas cidades brasileiras, em geral, e nos grandes centros urbanos, em particular (ALBANO, 2009, p. 65, negrito nosso).***

*Ainda no contexto europeu, a zone d'aménagement concerté (ZAC) francesa se destaca como meio para a viabilização de projeto 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 (MALERONKA, 2010, p. 54, negrito nosso).***

*As operações urbanas francesas assemelham-se mais ao que se costuma entender, no Brasil, como projetos urbanos, pois partem de uma decisão política à qual aderem participantes de forma consorciada. **Oferecem, mesmo assim, similaridades e lições a melhorarem procedimentos para a formação de OUCs** (MONTEIRO, 2014, p. 252, **negrito nosso**).*

*A experiência francesa com as zones d'aménagement concerté envolve, mesmo com aspectos deficientes e controversos ilustrados pelas citações acima, **conceitos e práticas que poderiam auxiliar o aperfeiçoamento das operações urbanas consorciadas brasileiras** (MONTEIRO, 2014, p. 277, **negrito nosso**).*

A pesquisa bibliográfica inicial⁶ (realizada nas bases de dados do Portal Periódicos Capes, Web of Science, Scopus, ProQuest e EBSCO, ao longo do ano de 2020) sobre produção científica brasileira abordando o tema da ZAC, no Brasil, retornou apenas 14 resultados. Posteriormente, a partir de uma pesquisa bibliográfica tradicional foram ainda identificadas mais quatro produções, totalizando 18 trabalhos. Não é possível afirmar que a busca seja exaustiva, porém pode-se dizer que são poucos os trabalhos brasileiros que tratam do instrumento francês.

A análise dos trabalhos encontrados permitiu identificar que o estudo do instrumento da ZAC tem as seguintes características:

- a) Citam a ZAC como referência e influência para o surgimento das OU no Brasil e alguns sugerem uma similaridade do instrumento francês com o da Concessão Urbanística;
- b) Abordam a influência do Teto Legal de Densidade (TLD) francês sobre o instrumento do Solo Criado brasileiro;
- c) Quando analisam exemplos de ZAC, costumam utilizar os casos da ZAC Paris-Rive-Gauche e da ZAC Bercy, ambas em Paris;
- d) Não analisam a ZAC como instrumento de expansão urbana ou de áreas que não sejam de renovação de áreas industriais;
- e) Não analisam os diversos contextos e formas de desenvolvimento de ZAC;
- f) Utilizam pouca bibliografia francesa como referência para tratar do assunto;
- g) Focam as análises na descrição do instrumento, não desenvolvendo uma crítica à ZAC;

⁶ Ressalta-se que a falta de tradução correta da palavra “aménagement” e de um padrão para a expressão “zone d'aménagement concerté” para o português e o inglês representou uma dificuldade nas buscas em bases de dados por produção científica sobre o tema. Na literatura brasileira, diversas formas de tradução para ZAC foram encontradas: Zona de Intervenção Integrada (DITTMAR, 2006), Zonas de Ocupações Concertadas (BRASIL, 2009; MONTANDON, 2009), Zona de organização combinada (ALY, 2010), Zona de regulamentação concertada (ANGELI, 2011) e Zona de ordenação concertada (OLBERTZ, 2010; MONTEIRO, 2014). Na literatura internacional, em sua tradução para o inglês, também foram encontradas diversas variações de denominação do instrumento: Mixed development zone (JULLIEN, 2004), Joint development zone (RIOU, 2013; DARCHEN, 2019); Urban development zone (LAZAROVA, 2018) e Joined development zone (JEHLING; HECHT, 2021).

- h) Em alguns casos, justificam a análise na busca por contribuições para instrumentos brasileiros;
- i) A maioria se limita a mencionar o Código de Urbanismo francês, ignorando muitas vezes outras leis com impacto sobre a implantação das ZAC;
- j) Se equivocam, em alguns casos, mencionando planos e instrumentos que já não estavam mais em vigor na França como se ainda fossem válidos;
- k) Não exploram ou não aprofundam todos os aspectos do instrumento, como os cadernos de encargos, a gestão por macrolote e o controle parcial de terras, por exemplo.

É compreensível que se tenham identificado essas características nos trabalhos encontrados, pois, em todos eles, a ZAC não é o assunto principal do estudo. Além disso, a maioria desses estudos não tinha, à sua época de desenvolvimento (estudos publicados de 2006 a 2014), a mesma disponibilidade de hoje de acesso a material de consulta pela Internet. O instrumento francês é abordado como uma referência de um modelo de outro país, o qual possivelmente influenciou a criação da OU brasileira, não tendo como objetivo principal sua análise detalhada. Quase todos os trabalhos, como Dittmar (2006), Olbertz (2011), Maciel (2011) e Liboni (2015) focavam, portanto, na temática da Operação Urbana Consorciada, sendo a maioria dissertações de mestrado ou teses de doutorado. A maior parte também estava focada na experiência paulistana por ser a mais significativa no Brasil, analisando as quatro operações realizadas em São Paulo: Centro, Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada. As análises procuram indicar os resultados e efeitos das operações brasileiras de maneira crítica, como Ferreira e Maricato (2002), Montandon (2009), Maleronka (2010) e Monteiro (2014), abordando a gestão do instrumento, o papel do mercado imobiliário no seu desenvolvimento, os conflitos dos diferentes interesses envolvidos, a participação ou não da sociedade, o financiamento das obras e a recuperação da mais-valia gerada pelos investimentos.

1.3 Problema de pesquisa

A análise da experiência paulistana com operações urbanas indica que, desde o seu surgimento, objetivaram a arrecadação de fundos para financiamento e construção de habitação social ou para realização de obras de infraestrutura (MONTANDON, 2009; NOBRE, 2019). Desde as Operações Interligadas, na década de 1980, passando pelas Operações Urbanas, na década de 1990, até as Operações Urbanas Consorciadas nos anos 2000, a criação de um

ambiente favorável e atraente para o mercado imobiliário e para o capital externo tinha como meta abastecer os cofres públicos com dinheiro a ser investido de forma a retroalimentar esse mesmo ambiente (FIX, 2015). Mesmo durante as Operações Interligadas que conseguiram entregar milhares de unidades de habitação, o interesse era liberar as áreas ocupadas por favelas onde ocorria valorização fundiária, antes de realmente se preocupar com a situação de moradia destas famílias (NOBRE, 2019). O potencial de transformação social ou paisagístico da operação urbana foi, portanto, deixado em segundo plano. Com origem no Solo Criado, a consolidação dos CEPAC (Certificados de Potencial Adicional de Construção) (BRASIL, 2001), com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), confirmou o papel da OUC de instrumento de flexibilização de índices urbanísticos, como recuos e coeficiente de aproveitamento. “O CEPAC se constitui basicamente num título correspondente a determinados metros quadrados de potencial adicional de construção ou de metros quadrados de terreno para modificação de parâmetros e de usos de uma determinada operação urbana” (MONTANDON, 2009, p. 37). Dessa forma, um perímetro é definido, frequentemente de acordo com os interesses do mercado, dentro do qual esses índices são flexibilizados em troca de pagamento e onde um plano de obras de infraestrutura é estabelecido. Nele também são determinados quantos metros quadrados serão disponibilizados para uso residencial ou não residencial. O leilão dos CEPAC na Bolsa de Valores de São Paulo deixa à sorte e àqueles com mais poder econômico determinar o local e a forma como serão consumidas essas áreas, além de definir quando isso vai acontecer, já que não é preciso ser proprietário de terreno no interior da operação para adquirir esses certificados quando são lançados. Apesar de as quantidades de áreas serem divididas por setores dentro da operação, ao menos no caso paulistano, não há um plano mais detalhado que determine sua distribuição dentro dos quarteirões, ou que leve em conta o entorno e a capacidade de absorção da rua ou bairro do novo volume de ocupantes que chegará. “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” (MALERONKA, 2010, p. 156). Os estudos de impacto solicitados, em geral, são insuficientes e não consideram o global. Afinal, na forma como foram conduzidas as operações em São Paulo, não há como prever o global, já que nem mesmo dentro da própria operação há uma verdadeira visão de conjunto, e nem como ser eficiente, tendo em vista que não é possível definir onde se localizarão os aumentos de tráfego ou a concentração de população, por exemplo. A noção de propriedade privada prevalece sobre a da comunidade. O horizonte de tempo é indeterminado. Tudo depende do

interesse do mercado. O maior desenvolvimento de um setor em detrimento de outro depende do interesse do mercado. O sucesso de uma operação inteira depende basicamente do interesse do mercado. “Na prática, o mercado só se interessa por áreas nas quais vislumbra a possibilidade de valorização que justifique a compra do potencial construtivo adicional. O CEPAC exacerba essa lógica porque, sendo um título, só funciona se for valorizado. Senão, torna-se um **mico**” (FIX, 2015, p. 105, negrito da autora). Em uma suposição absurda, seria possível até mesmo vender todos os CEPAC e estes nunca serem utilizados, já que o Estado não tem controle sobre isso. Stroher (2021) menciona inclusive um mercado secundário onde há um aumento do valor dos títulos tendo em vista sua raridade no mercado primário. O plano de obras de infraestrutura da operação pode mudar ou nem todo ser executado. Tudo vai depender, novamente, do interesse do mercado, a forma com que ele investe na região, criando demandas em detrimento de outras que poderiam beneficiar mais a cidade. “Desse modo, prevíamos, os recursos arrecadados com os CEPACs serviriam para investimentos públicos essencialmente nas áreas de interesse do mercado, em detrimento dos bairros mais carentes” (FIX, 2015, p. 105). Assim, pode-se inclusive questionar até que ponto uma OUC pode ser realmente chamada de Projeto Urbano, debate que será abordado no capítulo de revisão de bibliografia, e em que medida pode mesmo ser comparada à ZAC, já que não existe realmente controle efetivo sobre o processo e sobre o resultado. Reforça-se que a crítica aqui se baseia nos trabalhos desenvolvidos até então e com base nas operações implementadas, pois sabe-se que, desde as quatro experiências em São Paulo, outras têm sido desenvolvidas em nível de estudos na mesma cidade e em outros estados do Brasil já levando em consideração a prática obtida.

No lado oposto está a ZAC francesa. Com um controle forte do poder público (MAURICE, 2017), tanto do Estado nacional quanto das coletividades territoriais, a ZAC possui um papel preponderante nas operações envolvendo público e privado em áreas de interesse de desenvolvimento ou renovação urbanas. É uma ferramenta flexível, utilizada em diversas escalas de intervenção, não apenas para grandes poligonais. Por meio dela, destinam-se terrenos tanto para construção de casas unifamiliares quanto para grandes edificações, como prédios de habitação ou serviços e equipamentos, além de espaços públicos, como vias e parques. Também pode envolver as mais diversas situações, como renovação de prédios degradados, criação de zonas de atividades voltadas ao terciário e até mesmo espaços agrícolas. As possibilidades são tantas que, conforme Bonamy e Pelcran (2010), para quase todas as situações de operações de urbanização o instrumento da ZAC se encaixaria, algo que não parece

possível para as OUC brasileiras que repetiram, nas executadas até o momento, a mesma fórmula de atuação. Ao contrário da OUC, a ZAC possui um verdadeiro plano global de intervenção. As ruas, viadutos, túneis e áreas verdes são todos determinados e executados, muitas vezes, antes mesmo que os terrenos sejam disponibilizados para construção. Os usos são todos definidos de lote a lote, assim como a quantidade de metros quadrados dedicada a cada um deles, estabelecidos em cadernos de encargos. Os estudos de impacto são realizados considerando o conjunto da intervenção e até mesmo simulações considerando o destino da área caso não fosse feita nenhuma obra são elaboradas para avaliar os prós e contras da criação da ZAC (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017). A paisagem final, assim, é prevista desde o início e, mesmo que possa haver contratemplos e modificações ao longo do seu desenvolvimento, há uma perspectiva de quando o resultado final será alcançado e de como ele será. Cadernos de encargos são determinados para cada lote com as características básicas que cada empreendimento deve obedecer, podendo ir desde a forma de conexão entre os espaços de uso privado com o público até os tipos de materiais que podem ser utilizados nas fachadas.

Uma semelhança entre os dois instrumentos, o brasileiro e o francês, é o fato de ambos deverem estar previstos no Plano Diretor (PD), no caso da OUC, e no Plano Local de Urbanismo (PLU), no caso da ZAC. Porém, na ZAC não há flexibilização dos índices urbanísticos da mesma maneira que no caso brasileiro. As regras do PLU são atualizadas de acordo com o projeto aprovado para a ZAC que define limites para cada quarteirão ou mesmo para cada lote individualmente. O interesse do mercado para viabilização do empreendimento é outro ponto em comum com as OUC e talvez o único realmente similar. Sem ele, a ZAC não sai do chão. Porém, não é a partir dele que as obras são realizadas já que os investimentos são feitos *à priori* pelo poder público. Ou seja, desde o início da operação os estudos estimam quanto a área vai ser valorizada para que a mais-valia cobrada na venda dos lotes reembolse o investimento realizado. Certamente, isso demanda uma maior capacidade de investimento público, porém, há também situações em que o controle fundiário é compartilhado com a iniciativa privada e o poder público adquire apenas os terrenos destinados a infraestrutura e equipamentos, não sendo necessária a aquisição da totalidade do perímetro de intervenção. Além disso, a transformação social em uma ZAC é um dos objetivos principais perseguidos, já que a diversidade de população em diferentes situações econômicas deve estar presente.

Certamente, da mesma maneira que a OUC, a ZAC também recebe críticas. Estas, no entanto, não foram facilmente encontradas na literatura relacionada ao assunto na França. Os textos abordam o instrumento, muitas vezes, pelo viés técnico, de aplicação, raramente

avaliando seus resultados, ou então analisando operações específicas e não o instrumento em si. Algumas críticas, mesmo assim, podem ser listadas. Os arquitetos reclamam liberdade de criação, se dizendo engessados pela excessiva regulação (LUCAN, 2012) relacionada especialmente aos cadernos de encargos elaborados para cada lote em que, dependendo do gestor, as restrições podem ser tantas que o trabalho do projetista pode ser bastante reduzido. Nessa mesma linha, alguns promotores imobiliários argumentam que a documentação a ser fornecida e os requisitos a serem atendidos em uma ZAC são muito complicados o que os faz, por vezes, desistir de intervir em uma operação do tipo (MAURICE, 2017). Os processos de concorrência para definição das equipes de cada lote variam caso a caso e podem ser longos e burocráticos. Relacionada a uma característica dos Projetos Urbanos, outra reivindicação é por um urbanismo que reflita a cidade globalmente (LUCAN, 2012), e a questão da fragmentação das cidades é uma das críticas mais recorrentes (LESTAGE, 2017). Nesse sentido, as rupturas identificadas nos limites das operações são classificadas como o seu aspecto “mais crítico e mais pernicioso” (ELEB-HARLÉ, 2000). Há também o risco de geração de um grande volume de contencioso em operações com menor sucesso ou resultado de mal planejamento e sobredimensionamento (DESLANDRES, 1999). Como resultado disso, há casos de ZAC com enorme volume de imóveis vazios que não encontraram compradores ou ocupantes, especialmente para unidades corporativas. O instrumento também teria sido utilizado de forma ofensiva, especialmente nos anos 1980, para atender às exigências das políticas da cidade (*politiques de la ville*) e na busca de rentabilização e gestão econômica eficaz (DESLANDRES, 1999). Por vezes, a população se coloca contra por não querer que áreas inteiras sejam demolidas para dar lugar a novas construções e, nem sempre, as definições feitas em reuniões com a comunidade são totalmente consideradas. O efeito “terra arrasada” é, provavelmente, junto com a questão da fragmentação uma das principais críticas que a ZAC recebe. Os franceses utilizam muito o termo “*bulldozer*”, ou escavadeira, para se referir à agressividade da destruição. Ao fazer isso, ela ignora a história e as características do lugar, e as novas construções são, em geral, pensadas de forma genérica, podendo ser implantadas em qualquer outro local. “A ZAC cria uma cidade asséptica, sempre na busca do novo e sobretudo muito cartesiana, direita, normativa e fria” (PIGNON, 2018, p. 15, tradução nossa⁷). Há, por fim, ainda a crítica à ZAC conduzida pelo Estado nacional, porém, através de suas instituições representativas, os gestores na forma de empresas estatais. Pignon (2018) explica que são

⁷ No original: "La ZAC crée une ville aseptisée, toujours à la recherche du neuf et surtout très cartésienne, droite, normée et froide".

instituições poderosas e que suas decisões não são questionadas, mostrando que, algumas vezes, a comunicação a respeito de uma operação pode ser nebulosa. “É ainda mais perigoso que esses instrumentos, tal como a ZAC, possam ser verdadeiras **cortinas de fumaça** que permitem a essas organizações ocultar objetivos indizíveis, indo contra o bem comum e criando uma barreira às oposições” (PIGNON, 2018, p. 13, destaque do autor, tradução nossa⁸). O instrumento está tão fortemente ancorado na maneira de se construir as cidades na França, que as ZAC são difíceis de serem contornadas ou contrariadas (PIGNON, 2018).

Ainda assim, cabe considerar que o desfecho parece trazer resultado superior ao encontrado no caso brasileiro e, mesmo conhecendo todas essas características, através dos trabalhos realizados sobre o assunto no Brasil, não está claro ainda como a ZAC consegue se desenvolver de maneira a chegar a estes resultados. O papel do mercado imobiliário parece ser peça chave nesse quebra-cabeça, já que sem ele nada acontece. Como ele mantém seu interesse na operação, dando tranquilidade para o poder público iniciar os investimentos? Por que ele aceita que tantas predefinições sobre o lote e a futura edificação sejam feitas? Por que realizar ou aceitar realizar uma ZAC quando o privado poderia realizar seus empreendimentos de forma individualizada? Quais os benefícios que ele tem, abrindo mão de tanto controle sobre a propriedade privada? Qual é o acordo feito entre poder público e iniciativa privada e de que forma ele se dá? Haveria uma maior consciência social por parte dos investidores franceses? Essa consciência seria tão forte a ponto de se sobrepor aos interesses econômicos? O problema que se coloca, portanto, é o da compreensão de como se dá a correlação de forças e de interesses para a colaboração na realização de uma ZAC na França, fazendo com que o instrumento continue em aplicação no país. Entender este processo, seus pontos positivos e negativos, pode contribuir para a criação de dispositivos que equilibrem os interesses públicos e privados no Brasil. São aprendizados que podem trazer contribuições para os instrumentos brasileiros em geral e não apenas para o caso da OUC, já que se pode encontrar similaridades da ZAC com outros instrumentos, como por exemplo a Concessão Urbanística (MALERONKA, 2010), e outros novos a serem criados.

⁸ No original: "C'est d'autant plus dangereux que ces instruments tel que la ZAC peuvent être de réels masque de fumee permettant à ces organismes de dissimuler des objectifs inavouables, allant à l'encontre du bien commun et faisant écran aux oppositions ».

1.4 Pressupostos

1. O mercado imobiliário francês tem interesse no desenvolvimento de ZAC para a criação de novas frentes de expansão imobiliária;
2. A flexibilidade de aplicação do instrumento da ZAC permite que ela alcance os objetivos propostos, conciliando tanto os interesses do mercado quanto os do Estado;
3. A ZAC, pela trajetória e experiência que possui, pode contribuir com ferramentas de gestão que auxiliem o desenvolvimento de instrumentos de planejamento urbano no Brasil, quando da realização de parcerias entre público e privado.

1.5 Questões e objetivos da pesquisa

A questão principal deste trabalho é:

Como se organiza a estrutura do instrumento da ZAC de maneira que suas características permitam seu desenvolvimento em contextos, formatos e com objetivos diferentes no território francês?

Como questões específicas tem-se:

1. Quais ferramentas aplicadas na ZAC podem ser utilizadas em contextos diferentes do francês?
2. Como é realizada a negociação entre poder público e o mercado imobiliário na França para viabilizar a realização de uma ZAC?
3. Quais são as características próprias do instrumento e quais são os fatores externos a ele, como legislação ou senso comum, que conduzem e influenciam seu desenvolvimento na França?

O objetivo geral é entender quais são as características presentes na ação do poder público e do mercado imobiliário na França que viabilizam a utilização do instrumento ZAC para a transformação do território com ganhos econômicos e sociais.

Com base no objetivo geral, os objetivos específicos são:

1. Buscar contribuições para instrumentos de planejamento urbano brasileiros a partir da melhor compreensão da ZAC;
2. Verificar se há uma correspondência atualmente entre o instrumento francês e a OUC brasileira.

1.6 Delimitações da pesquisa

Tendo em vista a complexidade do estudo de um projeto urbano, como o instrumento da ZAC, algumas delimitações foram determinadas buscando estabelecer o recorte da pesquisa.

A primeira delimitação metodológica trata do enfoque desta pesquisa que será qualitativo. Apesar de se trabalhar também com dados quantitativos, a avaliação estatística não faz parte deste trabalho. Uma segunda restrição na metodologia envolve a seleção dos exemplos de ZAC para análise. Tendo em vista os trabalhos já realizados no Brasil utilizarem com frequência como exemplo de operações francesas as ZAC Paris-Rive Gauche e ZAC Bercy, ambas de Paris, estas duas ZAC estão excluídas das opções a serem selecionadas para que se possa agregar novas experiências ao conhecimento do tema. Além disso, as sete dimensões de projetos urbanos baseadas em Oliveira et al. (2009), utilizadas neste trabalho como orientação para a escolha dos objetos empíricos de análise, não precisarão ser todas obrigatoriamente contempladas, considerando as limitações que os próprios autores explicam existir na análise de projetos urbanos e que são relacionadas ao tempo e informações disponíveis. Ainda com relação à seleção dos objetos empíricos, todos os exemplos deverão estar em curso de execução e terem sido implantados após o ano 2000 para que se possa ter mais acesso às informações a respeito deles e para que sua implementação responda ao determinado pela lei Solidariedade e Renovação Urbana (SRU), que correspondeu a uma importante reforma no planejamento urbano francês.

Com relação à revisão bibliográfica, não se aprofundará na análise das características das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) brasileiras e nem na legislação relacionada a elas no Brasil. Neste estudo, o foco será dado na compreensão do fenômeno francês, e as OUC fazem parte apenas do contexto de inserção deste trabalho, tendo em vista que se considera que foram influenciadas pelo instrumento francês. Assim, não será retomada a análise da influência francesa sobre outros instrumentos, como o Solo Criado ou a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) por já ter sido feita por diversos autores que discutem o instrumento e sua aplicação (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; MONTEIRO, 2014). A crítica feita

ao instrumento terá a delimitação de se referir às experiências paulistanas já realizadas e, portanto, não pode ser estendida à todas as operações realizadas no Brasil.

1.7 Estrutura da dissertação

A estrutura deste trabalho é dividida em cinco capítulos, além desta introdução.

O segundo capítulo é composto pela revisão bibliográfica, na qual é discutido o conceito de Projeto Urbano, suas terminologias variantes e características. Também é apresentada a reconstrução da influência da ZAC sobre as OUC; os antecedentes históricos da criação da ZAC para compreensão do seu contexto de surgimento e uma breve análise da história da construção do pensamento que incorporou preocupações com a paisagem e com a imagem das cidades no planejamento urbano francês.

O terceiro capítulo é composto pela metodologia adotada para esta pesquisa. Serão apresentadas a estratégia e o delineamento definidos, os critérios de seleção dos exemplos de ZAC, as fontes dos dados, bem como as técnicas de análise. Ao final, são apresentados os documentos selecionados para análise de cada um dos exemplos.

O quarto capítulo do trabalho apresenta os dados coletados através da bibliografia e documentos sobre ZAC. A primeira parte foca na constituição do urbanismo francês, situando nele o instrumento da ZAC e, em seguida, na apresentação do instrumento e na forma como o procedimento é conduzido com base na legislação e regulamentação. A terceira parte se concentra nos dados coletados de cada exemplo de ZAC definido, sendo composto por um texto descritivo de todas as informações obtidas. Optou-se por posicionar o texto sobre o urbanismo francês e o instrumento da ZAC após a metodologia por se considerar que as informações sobre legislação e sobre o instrumento são dados (primários e secundários) e não revisão bibliográfica, já que a compreensão do funcionamento do instrumento ZAC é o caso em estudo e não os exemplos de operações. Estes apenas fornecem mais informações para o entendimento da ZAC como um todo.

O quinto capítulo é composto pela discussão dos resultados. Nele serão relacionados os dados obtidos a partir da discussão teórica do capítulo dois. Além disso, as respostas coletadas nas entrevistas são utilizadas para reforçar os argumentos apresentados e agregar ainda outras informações que não puderam ser obtidas através de documentos.

O sexto capítulo, por fim, refere-se à conclusão do trabalho, onde se buscará apresentar as respostas aos objetivos e questões desta pesquisa de forma a contribuir com novos conhecimentos sobre a temática do trabalho no Brasil.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Os textos apresentados a seguir compõem a revisão de bibliografia feita para embasar o estudo da temática da ZAC. Considerou-se importante realizar um resgate histórico sobre o contexto de surgimento da ZAC, bem como reconstituir parte da evolução do planejamento urbano francês para se ter uma melhor compreensão do contexto atual das cidades francesas. Para isso, também se julgou fundamental uma análise do conceito de Projeto Urbano (PU), por este abarcar tanto o modelo francês da ZAC quanto o brasileiro da OUC. É com esse texto que se inicia a revisão de literatura a seguir. Nessa primeira parte, além do conceito, será abordado o surgimento do PU, apresentando o contexto econômico e social em que vivia a sociedade ocidental quando da sua criação. Além disso, serão apresentadas as críticas que são feitas a ele, dentre elas a questão da fragmentação socioespacial. No segundo texto, desenvolvido com base na literatura produzida no Brasil sobre as OUC, será apresentada a forma como o planejamento urbano francês, especialmente a ZAC, pode ter influenciado na criação do instrumento brasileiro e com o qual alguns estudos fazem comparações.

Na sequência, serão abordados os antecedentes da criação da ZAC desde o pós-II Guerra Mundial quando os grandes conjuntos habitacionais começaram a ser construídos. Por fim, será analisada a forma como a preocupação com a paisagem e com a imagem das cidades foi sendo considerada no planejamento urbano francês, tendo em vista que a ZAC tem papel importante no desenvolvimento das cidades, buscando evitar os erros cometidos no passado e que tiveram grande impacto na sociedade francesa.

2.1 Projetos Urbanos

2.1.1 Contextualização

O período entre a década de 1970 e 1980 é tido como uma fase de mudança nas políticas de desenvolvimento urbano do mundo ocidental. Foi nesse momento que o sistema fordista de produção e o modo de acumulação do sistema capitalista entraram em crise. Isso ocorre após um período de grande desenvolvimento durante os chamados “trinta gloriosos” (BACQUÉ; SINTOMER, 2002), a partir do final a II Guerra Mundial em países centrais, como a França. O esgotamento da expansão econômica provocou o início de um processo de desindustrialização e de encolhimento do Estado. Esse processo se traduziu pela crise da Socialdemocracia e do

Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State* ou *État Providence*) e pela ascensão do Neoliberalismo como forma política e ideológica preponderante (NOBRE, 2019). Bidou-Zachariassen (1996) explica que a transformação do sistema fordista estava levando a um paradigma produtivo chamado de “pós-fordista” ou “flexível” pelos economistas franceses. A transição para esse sistema ocorreu com a redução da indústria pesada e o aumento do setor terciário, principalmente voltado para serviços especializados e para o consumo. De acordo com Beaud e Pialoux (2003), a modernização das empresas passou pela informatização da produção e a flexibilidade passou a fazer parte da gestão da produção, assim como alguns novos conceitos, como o “fluxo-contínuo”, o “*just-in-time*” e as novas exigências de qualidade. Segundo os mesmos autores, a incorporação das inovações tecnológicas provocou a redução do número de empregos e o esvaziamento de áreas inteiras antes criadas para a implantação das indústrias no pós-II Guerra Mundial. A modificação do modo de acumulação de capital provocou alterações na maneira como esse se organiza e se distribui no espaço urbano e, por consequência, na maneira como as cidades ocidentais passaram a se desenvolver. “Os princípios de flexibilidade e de mobilidade das empresas tornam as bases do desenvolvimento local mais incertas” (ASCHER, 1991, p. 6, tradução nossa⁹). Ascher (1991) explica que, neste contexto, a concepção de Estado passa a ser a de que ele deve apenas intervir onde a iniciativa privada não pode.

Se nos anos sessenta/setenta os poderes públicos se preocupavam muito com o controle dos processos de urbanização, nos anos oitenta/noventa a preocupação principal das autoridades locais, que tinham doravante plena competência em matéria de urbanismo, é antes de tudo favorecer a criação de empregos (ASCHER, 1991, p. 6, destaque do autor, tradução nossa¹⁰).

Para criar empregos, era preciso atrair as empresas, o que colocou as cidades em concorrência entre si. Ascher (1991) lista características que deviam estar presentes para garantir essa atratividade, como infraestrutura para que as empresas pudessem funcionar na escala internacional (meios de transporte, serviços, telecomunicação de alto desempenho); universidades para gerar empregos qualificados; boa qualidade de vida, conforto urbano e

⁹ No original: "Les principes de flexibilité et de mobilité des entreprises rendent les bases du développement local plus incertaines".

¹⁰ No original: " Si dans les années soixante/soixante-dix les pouvoirs publics se préoccupaient beaucoup de la « maîtrise » des processus d'urbanisation, dans les années quatre-vingt/quatre-vingt-dix la préoccupation principale des autorités locales, qui ont dorénavant pleinement la compétence en matière d'urbanisme, est avant tout de favoriser la création d'emplois.

equipamentos culturais para atrair jovens qualificados. “Em efeito, não se tratava de abandonar toda intervenção pública, mas de fazê-las depender das exigências dos atores privados” (ASCHER, 1991, p. 7, tradução nossa¹¹). Segundo Nobre (2019, p. 22), “vários teóricos e profissionais da cidade passaram a adaptar os princípios do Planejamento Estratégico Empresarial, desenvolvidos por teóricos da Escola de Administração de Harvard, para o campo do urbanismo” e, com isso, o olhar sobre planejamento urbano deixou de ser o de controle e passou a ser de enfoque mercadológico, facilitando a atração de capital e estimulando o mercado imobiliário. As cidades passaram a competir pelos investimentos para adquirirem *status* de cidade global. As *global cities*, tese formulada por Saskia Sassen (2005), surgem como as novas centralidades fruto da nova maneira do capital circular, digitalizado, em que as fronteiras dos Estados nacionais como unidade espacial se enfraquecem e as cidades se tornam os atores principais.

Na França, se antes era o Estado unitário central o único responsável pelos investimentos e pelo planejamento, com a lei de descentralização de 1983, as comunas¹² passam a ter competência para tal, mostrando mais uma indicação desse esvaziamento da participação do governo.

São agora as coletividades territoriais e não mais o Estado que são confrontadas a estas necessidades de grandes obras urbanas e que assumiram o planejamento urbano e o urbanismo que às corresponde. Isso introduziu uma ligação direta entre o planejamento, o urbanismo e a vida política local [...] (ASCHER, 1991, p. 10, tradução nossa¹³).

No que diz respeito à ZAC, ela é identificada como um exemplo de instrumento de uso do Estado central que a partir de então pôde ser aplicado também pelas coletividades. Os governos locais se viram competentes legalmente para a função, porém sem capacidade técnica e nem meios financeiros para tal. A solução que se apresentou foi a das parcerias público-privadas (PPP)¹⁴. Conforme Merlin e Choay (2010, p. 640, tradução nossa¹⁵), “[...] na evolução

11 No original: "En effet, il ne s'agissait pas d'abandonner toute intervention publique, mais de faire dépendre celle-ci des exigences des acteurs privés".

12 Comuna é a menor subdivisão administrativa francesa e a coletividade administrativa de base.

13 No original: “Ce sont maintenant les collectivités territoriales et non plus l'État qui sont confrontées à ces besoins de grands travaux urbains et qui ont à assumer la planification urbaine et l'urbanisme qui leur correspondent. Cela introduit un lien direct entre la planification, l'urbanisme et la vie politique locale [...] ».

14 É importante destacar que a ZAC desde sua criação, ou seja, antes da lei de descentralização de 1983 já consistia em uma operação baseada em PPP não sendo este um fenômeno novo, mesmo que a partir deste momento passe a envolver outros tipos de serviços e produções.

15 No original : “[...] dans l'évolution libérale de l'économie française, les entreprises sont des acteurs essentiels, non seulement de la croissance économique, mais du développement urbain, et sont aussi porteuses d'un modèle de gestion qu'on tend à appliquer à la ville”.

liberal da economia francesa, as empresas são atores essenciais, não somente do crescimento econômico, mas do desenvolvimento urbano, e são também portadoras de um modelo de gestão que se tende aplicar à cidade”. Esses autores explicam que com isso surge a figura do “prefeito-gestor” (MERLIN; CHOAY, 2010). A relação que se estabelece é de troca:

O privado aporta suas competências e seu capital; a coletividade pública suas prerrogativas públicas e suas garantias. O benefício das operações é dividido entre o público (sob a forma de equipamentos, de habitação social) e o privado (sob a forma de um lucro direto e às vezes indireto) (ASCHER, 1991, p. 11, tradução nossa¹⁶).

Merlin e Choay (2010), no entanto, alertam para uma falta de compatibilidade conceitual na adoção da gestão empresarial para a gestão das cidades, já que o projeto urbano refere-se ao interesse público e o projeto de empresa ao interesse privado. Para esses autores, a estratégia de uma empresa é baseada em um único projeto, enquanto que uma cidade precisa articular o território socioeconômico, o patrimônio construído e as instituições.

Ascher (1991) explica que as incertezas da economia internacionalizada fazem com que os políticos locais, na França, não consigam planejar suas cidades para além de quinze ou vinte anos. O futuro delas não tem localização ou forma definida e a estratégia espacial se torna abstrata, ao contrário do que vinha sendo feito até então. Dessa forma, as ferramentas de que se dispunha se mostram obsoletas. Os instrumentos, compostos por documentos gerais de planejamento a longo prazo, regulamentações fundiárias definidas, procedimentos de urbanismo operacional, e programas de investimentos públicos não são mais adequados às novas relações entre atores públicos e privados e, neste novo contexto, era necessário criar meios de planejamento menos rígidos e mais eficazes. O resultado, segundo o mesmo autor, são formas de urbanização fragmentadas, cidades feitas em pedaços, com contornos definidos, seguindo as lógicas dos atores privados. Destaca-se que, ao menos na França, esse processo levou não só à consolidação de instrumentos específicos para este fim, como a ZAC, mas a flexibilização de todo seu sistema de planejamento. Vale considerar que a lei de orientação fundiária de 1967 já vinha nessa esteira enquanto proposta: substituiu os planos diretores de urbanismo ou os planos de detalhe por um sistema de esquemas, os *schémas directeurs*

¹⁶ No original: "Le privé apporte ses compétences et ses capitaux ; la collectivité publique ses prérogatives publiques et ses garanties. Le bénéfice des opérations est réparti entre le public (sous la forme d'équipements, de logements sociaux) et le privé (sous la forme d'un profit direct et parfois indirect)".

d'aménagement et d'urbanisme que, pelo próprio nome, já indicam maior simplificação e abstração.

Não são apenas as cidades francesas que passam a seguir essa lógica. O mesmo acontece, por exemplo, no Brasil, apesar das discrepâncias relacionadas a diferentes temporalidades, processos e níveis de desenvolvimento e industrialização em relação aos países centrais. Conforme Oliveira et. al (2012, p. 13), “Pode-se dizer que nos anos 90, inclusive no Brasil, o *Master Project* tomou o lugar do *Master Plan*, que prevalecera nas décadas anteriores”, sendo que, no Brasil, essas novas políticas urbanas nunca conseguiram realmente solucionar os problemas das cidades (NOBRE, 2019). Segundo Fix (2015), os centros de comando financeiro se expressam em formas diferentes de acordo com o nível de desenvolvimento do país, discurso que se alinha ao de Berman (2007) que, ao discutir a modernidade, define dois polos: um, das nações avançadas, com modernização política e econômica, como a França; e outro, o que emerge do atraso e do subdesenvolvimento.

O modernismo do subdesenvolvimento é forçado a se construir de fantasias e sonhos de modernidade, a se nutrir de uma intimidade e luta contra miragens e fantasmas. Para ser verdadeiro para com a vida da qual emerge, é forçado a ser estridente, grosseiro e incipiente (BERMAN, 2007, P. 271)

Conforme Shapira (1999, p. 130, destaque da autora, tradução nossa¹⁷), ao tratar de cidades latino-americanas, “vazios urbanos são reciclados em edifícios de escritórios e em novos espaços de consumo e de lazer para as classes médias **globalizadas**” e complementa que “a ambição das autoridades políticas, eleitas democraticamente, é de entrar na lógica de competição, de fazer parte do **arquipélago megalopolitano mundial**” (SHAPIRA, 1999, p. 130, destaque da autora, tradução nossa¹⁸). Assim, uma mesma forma de atuação e uma linguagem de expressão física internacionalizada se difunde como modelo a ser seguido. “No receituário que se institui, o chamado planejamento estratégico, as operações urbanas e as parcerias público-privadas, entre outros, compõem o núcleo em torno do qual se forma uma espécie de **pensamento único das cidades**” (FIX, 2015, p. 163, negrito da autora). Parte desse pensamento único e da recriação da paisagem da cidade global passa pelo projeto arquitetônico dos edifícios, que, conforme Fix (2015), devem atender a características específicas e de forma padronizada com o objetivo de torná-los investimentos de maior liquidez. “Cria-se uma nova

¹⁷ No original: “Des friches urbaines sont recyclées en édifices de bureaux et en nouveaux espaces de consommation et de loisirs pour les classes moyennes **mondialisées**”.

¹⁸ No original: “L’ambition partout affichée par les autorités politiques, aujourd’hui élues démocratiquement, est d’entrer dans la logique de compétition, de faire partie de l’**archipel mégalopolitano mondial**”.

paisagem de poder e dinheiro que mobiliza Estado e capital privado nacional, parceiros nas várias modalidades de apropriação do fundo público, que caminham no sentido de transformar a cidade, ela própria, em uma espécie de título financeiro” (FIX, 2015, p. 168).

2.1.2 Conceituação

Dentro desse contexto que se afirma, o conceito de Projeto Urbano (PU) ou de Grande Projeto Urbano (GPU) reúne as características do planejamento urbano desse novo período e seus resultados descritos logo acima. No entanto, é importante que se sinalize que não há, até hoje, consenso sobre a terminologia correta, tampouco sobre a definição desse conceito. Há mesmo variadas nomenclaturas que têm sido utilizadas ao longo do tempo para descrever intervenções do tipo variam de acordo com o país onde se localizam. “[...] A literatura especializada oferece uma longa e variada lista de definições. Não é raro que o mesmo autor, conforme o contexto, opere com conceitos distintos e designações variadas” (OLIVEIRA et al., 2012, p. 14). Oliveira (2018) questiona se Projeto Urbano e Grande Projeto Urbano seriam o mesmo produto e confirma através de sua pesquisa que há autores que os utilizam como sinônimos. De fato, há trabalhos acadêmicos, como Maleronka (2010) e Vieira (2012), por exemplo, que em seus textos empregam ambas as terminologias, sem uma clara distinção. Nobre (2019) lista algumas das outras nomenclaturas utilizadas como sendo: “Grandes Projetos Estruturantes”, “Projetos de Desenvolvimento Urbano”, “*Large Scale Urban Projects*”, “*Mega-Projects*” e “Grandes Projetos Urbanos”. Mas então quais seriam as características que poderiam distingui-los? Os termos usados nas definições e descrições de Grandes Projetos Urbanos e Projetos Urbanos, para utilizar os termos mais usuais, são muito similares.

Nobre (2019) adota **GPU** e lista quatro de suas características. A primeira seria o envolvimento do **investimento privado** em parceria com o Estado. “Os parceiros privados são considerados como condição *sine qua non* para a implantação dos GPU e serão assimilados pelas mais diversas formas de parceria” (NOBRE, 2019, p. 135). A segunda é a da **competitividade entre cidades** pelo capital. “Vários autores ressaltam o discurso presente na formulação dos GPU como a única oportunidade das cidades em buscar capital [...]” (NOBRE, 2019, p. 136). A terceira é a **flexibilidade** da regulação urbanística e a necessidade de novos instrumentos. “[...] a regulação urbanística **determinista** do período anterior, baseado no zoneamento funcionalista, é considerada um empecilho e deve ser substituída por um marco regulatório flexível [...]” (NOBRE, 2019, p. 137, destaque do autor). Dentro desta mesma

característica, o autor destaca a **indefinição do projeto**, que deve ser baseado em imagens midiáticas e que será resolvido somente no momento de implantação. A quarta e última é a da **escala** e do seu impacto no entorno. “[...] o GPU deve ter um tamanho suficiente para que ocasione transformações significativas no uso e no valor do solo da área de implantação e do seu entorno” (NOBRE, 2019, p. 138)

Oliveira (2018), que faz uma crítica ontológica aos **PU** em sua tese, define: “[...] entende-se o PU como um novo padrão de intervenção na cidade que envolve a aplicação de procedimentos vinculados a mecanismos de gestão gerencialista e à **articulação público-privada**” (OLIVEIRA, 2018, p. 19, destaque nosso). Para essa autora, trata-se de uma intervenção fragmentada: “Para além da configuração de um projeto para um **pedaço da cidade**, o PU é tratado aqui também como um **projeto político** de tempo pré-determinado” (OLIVEIRA, 2018, p. 19, destaque nosso). Da mesma forma que Nobre (2019), Oliveira (2018) afirma que há impactos para além dos seus limites e acrescenta uma complexidade gerencial relacionada a agentes e programa de necessidades: “Seus **impactos sócio-espaciais ultrapassam seu entorno imediato**, implicando não somente a articulação de **múltiplos atores**, mas também uma **complexidade de usos**, por exemplo, um mix entre habitação, lazer e trabalho, ainda que não exclusivamente” (OLIVEIRA, 2018, p. 19, destaque nosso). Por fim, ainda inclui o curto prazo como característica “[...] PU, inserido na lógica do empreendedorismo urbano, geralmente é utilizado visando efeitos de **curto prazo** estando, para alguns, em oposição ao conceito de planejamento urbano, pois não avalia os possíveis efeitos no território” (OLIVEIRA, 2018, p. 19, destaque nosso).

Vieira (2012), em sua tese, apresenta quatro resultados dos **GPU**. O primeiro é da **estratégia** econômica e financeira como elemento chave. O segundo é da **indefinição do projeto**: “[...] os GPUs são desenhados desassociados dos projetos arquitetônicos, perdendo o controle da forma urbana proposta pelos responsáveis urbanísticos” (VIEIRA, 2012, p. 49). O terceiro, segue a mesma linha do segundo, alegando que as formas urbanas “ficam à mercê da **especulação imobiliária** que, em sua maioria, tem como visão unitária uma maior exploração do solo ao menor preço” (VIEIRA, 2012, p. 49). E o quarto que contradiz o anterior nos casos em que são ligados a grandes eventos e exposições, pois “exploram a **construção de um cenário** lúdico capaz de atrair a curiosidade e admiração de seus visitantes” (VIEIRA, 2012, p. 51, destaque nosso) e em desconexão com o restante da paisagem.

Para Oliveira et al. (2012), os **grandes projetos urbanos** constituem “a adoção das concepções **competitivas**, *market oriented* e *market friendly*, que são a marca não apenas do

modelo de **planejamento estratégico** de cidades, mas das práticas concretas de muitas administrações públicas municipais e estaduais no Brasil” (OLIVEIRA et al., 2012, p. 14, destaque nosso). Esses autores ainda salientam algumas outras características debatidas na literatura: “A maioria dos autores destaca o **tamanho** ou um outro indicador de **porte** da intervenção” (OLIVEIRA et al., 2012, p. 14, destaque nosso). Também abordam a flexibilidade como ponto principal:

*“A intervenção do Estado vai muito além de uma participação financeira e é decisiva ao produzir exceções ou renúncias fiscais ou urbanísticas que oferecem ao grande projeto um espaço legal formatado segundo suas necessidades. É aqui, talvez, em que mais se explicita a **flexibilidade**, elemento central dos novos modelos de planejamento” (OLIVEIRA et al., 2012, p. 14, destaque nosso)*

E terminam alinhados com Oliveira (2018) abordando a dimensão política indicada nos estudos sobre o assunto: “Finalmente, os grandes projetos aparecem também, na literatura, como grandes **investimentos políticos** e simbólicos” (OLIVEIRA et al., 2012, p. 14, destaque nosso).

Para Lima Jr. (2012), a denominação **Projeto Urbano** “[...] remete a um modo de pensar, um conceito no qual prevalece a lógica de processo e a consideração de **atores diversos** constitutivos de um contexto socioeconômico **complexo**” (LIMA JR., 2012, p. 24, destaque nosso). O autor também salienta o papel dos investimentos quando menciona: “[...] a emergência dos Projetos Urbanos, acompanhando os discursos sobre a atração de fluxos de capitais e a **competitividade** na economia global, indica uma perspectiva diferente, relacionada ao interesse em garantir e sustentar o desenvolvimento local [...]” (LIMA JR., 2012, p. 25, destaque nosso). O mesmo autor ainda aborda a flexibilidade do PU relacionada a sua necessidade de adaptação: “trata-se de um processo aberto, com **retroalimentações** e abordagens iterativas, pelo qual o projeto está sujeito a frequentes **adaptações**” (LIMA JR., 2012, p. 24, destaques nossos). Relacionada a essa flexibilidade, aborda a fragmentação dessa forma de planejamento: “[...] a cidade é tomada em **fragmentos**, articulados em um sistema, e seu desenvolvimento não pode ser totalmente antecipado, como se dependesse da intervenção de um único e onipotente ator, o Estado” (LIMA JR., 2012, p. 24, destaque nosso).

Investimento privado associado ao público; especulação imobiliária; flexibilidade; indefinição de projeto; concorrência; competitividade; planejamento estratégico; fragmentação; escala ou tamanho; impactos no entorno; complexidade de atores e usos; projeto político; são todos termos usados tanto para PU quanto para GPU. E a ZAC, tema desta dissertação, se

encaixa nessa conceituação? Pode-se dizer que sim. Qual nomenclatura seria, contudo, a mais adequada? A produção científica brasileira (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; VIEIRA, 2012; NOBRE, 2019) que se utiliza tanto de um termo quanto do outro explora o instrumento francês como referência ou exemplo. Já Oliveira et al. (2012) citam alguns exemplos de projetos classificados como GPU sem mencionar as ZAC: *La Défense*¹⁹, em Paris; *Battery Park*, em Baltimore; as *Docklands*, em Londres; e a zona portuária de Barcelona, transformada para os Jogos Olímpicos de 1992. Entre as características listadas acima, a da indefinição do projeto parece ser a que não se encaixa para uma ZAC, ou ao menos não tanto para seu formato contemporâneo de elaboração, já que como veremos mais à frente, seu desenho é, em geral, pensado lote a lote e sua morfologia aprovada desde sua criação.

Merlin e Choay (2010) trazem ainda outras terminologias usadas na França, mais especificamente ao tratar de Projetos Urbanos enquanto ferramentas operacionais, chamando-os de “projetos urbanos complexos” (*projets urbains complexes*) ou de “projetos de bairro” (*projets de quartier*). Da mesma forma como foi visto entre os autores brasileiros, esses dois autores franceses explicam que a terminologia sobre o assunto não está definida, acrescentam ainda a expressão “projeto de cidade” (*projet de ville*) e explicam que “a indefinição da terminologia permite também aos responsáveis urbanos de escapar de uma definição precisa das ações que eles pretendem realizar. Na verdade, **projeto urbano** é às vezes utilizado pelos prefeitos para fins essencialmente eleitorais” (MERLIN; CHOAY, 2010, p. 641, destaque dos autores, tradução nossa²⁰). No entanto, ao tratar da conceituação e de suas características, seguem adotando apenas Projeto Urbano.

A noção de projeto, na medida em que ela não determina esquemas rigorosos, mas se inscreve em uma finalidade mais larga – econômica, social e cultural – e em um concurso de competências, pode então se dividir (não cronologicamente, mas logicamente) entre uma perspectiva geral econômico-socio-cultural e as escolhas espaciais: organização da trama, os espaços públicos, a paisagem em relação com a cidade existente (MERLIN; CHOAY, 2010, p. 642, tradução nossa²¹).

¹⁹ A região de La Défense não corresponde a uma ZAC, tendo sido criada antes do instrumento por um decreto em 1958. La Défense trata-se de uma Operação de Interesse Nacional (OIN), ou seja, criada pelo Estado central e desenvolvida a partir de uma concessão de urbanização.

²⁰ No original: “Ce flou de la terminologia permet aussi aux responsables urbains d’échapper à une définition précise des actions qu’ils entendent mener. En fait, **projet urbain** est parfois utilisé par le maires à des fins essentiellement électorales”.

²¹ No original: “La notion de projet, dans la mesure où elle ne détermine pas de schémas stricts, mais s’inscrit plutôt dans une finalité plus large – économique, sociale, culturelle – et dans un concours de compétences, peut alors se diviser (non pas chronologiquement, mais logiquement) entre une perspective générale économique-socio-culturelle et les choix spatiaux : organisation de la trame, des espaces publics, du paysage en relation avec la ville existante”.

Ascher (1991), que escreve na França à época em que essas transformações na forma de se planejar as cidades ocorrem, posiciona PU como uma síntese de planos com distintos níveis de detalhamento. Conforme identifica-se na citação a seguir:

*De um lado, o planejamento estratégico, o gerenciamento heurístico e o urbanismo performático tendem mais no sentido de uma minoração do papel do **plano** (desenho) em benefício do projeto e do processo decisório; do outro parece que o plano-desenho pode ser um meio potente, maiêutico e operatório, para formular o plano estratégico (projeto). A noção de **projeto urbano** é uma espécie de síntese destes dois planos, desenho e projeto (ASCHER, 1991, p. 15, destaque do autor, tradução nossa²²).*

O autor utiliza nessa definição dois termos franceses que possuem a mesma pronúncia, com escrita similar, mas com significados diferentes: *dessin* e *dessein*. *Dessin* corresponde ao plano, ao desenho, à uma representação; e *dessein*, ao projeto, a uma intenção, a algo mais abstrato. Dessa forma, para ele o Projeto Urbano é algo entre os dois, intermediário.

Na França, ao contrário do Brasil, o termo Grande Projeto Urbano não faz parte desse mesmo debate e possui outra aplicação. O termo (*Grand Projet Urbain* em francês) é utilizado para designar especificamente um mecanismo lançado pelo Estado francês em 1994 em um contexto de redefinição das Políticas da Cidade, conforme explicam Merlin e Choay (2010). Doze locais fizeram parte destas operações em toda a França, para os quais foram previstas diferentes intervenções relacionadas a obras de infraestrutura rodoviária e de metrô; à reorganização de bairros inteiros, incluindo a demolição de antigos conjuntos habitacionais; à urbanização de vazios industriais; à criação de zonas destinadas ao setor terciário; e à criação de áreas verdes. No início dos anos 2000 até 2006, os GPU franceses passaram a ser chamados de Grandes Projetos de Cidade (*Grand Projet de Ville – GPV*) em continuidade aos primeiros após os aumentos dos perímetros de intervenção e inclusão de outros bairros e cidades, totalizando 53 locais. Da mesma forma que os projetos precedentes, os GPV previam projetos pesados de requalificação urbana na escala local para melhor integrar as áreas às aglomerações onde se inseriam (MERLIN; CHOAY, 2010).

Recentemente, Montandon (2019) trouxe o conceito de Projeto Urbano Consorciado, proposto a partir da sua análise da experiência internacional com os Planos Parciais, na Colômbia, e os *District Plans*, no Japão. Em termos de definição, parece não se diferenciar dos termos PU ou GPU. Segundo esse autor, um Projeto Urbano Consorciado “pode ser considerado

²² No original: " D'un côté, la planification stratégique, le management heuristique et l'urbanisme performant tendent plutôt vers une minoration du rôle du **plan** (dessin) au profit du dessein et du processus décisionnel ; de l'autre il apparaît que le plan-dessin peut être un moyen puissant, maïeutique et opératoire, pour formuler le plan stratégique (dessein). La notion de **projet urbain** est une sorte de synthèse de ces deux plan, dessin et dessein".

o conjunto de intervenções em um **determinado território** da cidade no qual se pretende promover transformação englobando obrigatoriamente a participação do **investimento privado e da prefeitura**” (MONTANDON, 2019, p. 115, destaque nosso). Montandon (2019) explica que as ações de urbanização são **integradas**, que a participação privada é **mediada** e que o Estado possui **atuação indutora e estratégica**. O que parece diferenciar esse instrumento é que para esse autor, a estratégia caracteriza a escala **intermediária** de planejamento, cujos elementos são: sistemas públicos, sistemas privados, compartilhamento de custos e benefícios, gestão associada, financiamento e recuperação e distribuição da valorização imobiliária.

- **Sistemas públicos.** São as infra-estruturas, equipamentos e espaços públicos que sustentam a urbanização integrada de áreas não urbanizadas ou a reurbanização integrada de áreas já urbanizadas em setores tratados como de renovação urbana.
- **Sistemas privados.** Consistem nos novos conjuntos edificados, que são basicamente os empreendimentos imobiliários construídos em sua completude, ou os lotes urbanizados, cujo potencial de edificação planejado confere, à priori, incremento do valor da propriedade.
- **Compartilhamento de custos e benefícios.** É a prerrogativa de o Estado atuar no espaço urbano com maior controle dos efeitos econômicos e urbanísticos decorrentes de determinados projetos. Tal controle se dá por meio do exercício da função pública do urbanismo, que neste caso implica em estabelecer obrigações e deveres aos proprietários através do regime urbanístico da propriedade.
- **Gestão associada.** É o elemento que viabiliza o compartilhamento de custos e benefícios e que possibilita a atuação urbanística em porções do território mais abrangentes que aquela exclusiva ao lote, pois estabelece meios para congregar diversos terrenos e garantias que protegem os direitos sobre a propriedade em processos de negociação entre Estado e sociedade.
- **Financiamento.** Trata da viabilização econômica global do plano ou projeto urbano e depende diretamente de todos os outros elementos.
- **Recuperação e distribuição da valorização imobiliária.** Visa o tratamento democrático das externalidades geradas por atuações públicas, consistindo num mecanismo que condiciona o efeito da valorização imobiliária gerada por ações públicas à finalidade de ordenamento territorial dos projetos urbanos. (MONTANDON, 2009, p. 130, destaque do autor).

Essa escala **intermediária** de atuação parece ser o que mais se assemelha à aplicação da ZAC que, dependendo, da forma de gestão adotada, ou seja, do nível de controle, pode estabelecer mais ou menos definições e limitações para a atuação do mercado; e, através da regulamentação urbanística e do seu desenho, possui maior domínio dos efeitos urbanísticos desejados. Tendo em vista que o termo GPU, na França, possui o uso específico explicado anteriormente e que algumas das características da ZAC conflituam com aquelas do debate entre PU e GPU no Brasil, o termo Projeto Urbano será o adotado para classificar as ZAC no contexto desse trabalho.

Já no Brasil, o instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) foi o que se consolidou e se popularizou a partir do Estatuto da Cidade, de 2001, apesar de já ter sido

aplicado anteriormente a essa lei no município de São Paulo. Da mesma forma que com a ZAC, a produção científica brasileira (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; VIEIRA, 2012; NOBRE, 2019; entre outros) utiliza o instrumento brasileiro como exemplo. A OUC, ao menos no que se refere à experiência paulistana, parece se encaixar em todas as características elencadas anteriormente e mais relacionadas ao uso do termo Grande Projeto Urbano, inclusive com relação à indefinição de projeto, por não interferir nos lotes, nem estabelecer uma paisagem a ser perseguida como objetivo final.

2.1.3 Gestão

A partir das características dos Projetos Urbanos²³ indicadas acima e considerando as críticas feitas às OUC, especialmente às paulistanas, tanto pela forma como o instrumento é aplicado quanto pelos seus resultados, entende-se que os PU são de grande complexidade gerencial relacionada a diversos fatores, sendo essa uma das razões para que grande parte deles não atinja os objetivos almejados. Segundo Leite (2016), as OUC têm se mostrado morosas, complexas e pouco eficientes. Mencionando aspectos formais e paisagísticos, Ferreira e Maricato (2002) comentam que na experiência da Operação Faria Lima, em São Paulo, havia a exigência de marquises e a presença de recuos significativos que ficaram comprometidos por falta de regulamentação, o que os fez concluir que “[...] a simples menção na lei de algumas normas não garante que elas alcancem seu objetivo de democratizar o uso e a apropriação do espaço público” (FERREIRA; MARICATO, 2002, p. 10). O tema da segregação espacial ganha destaque entre as críticas que as OUC recebem. Nobre (2019), Montandon (2007), Fix (2003) e Ferreira e Maricato (2002) explicam que as OUC reforçam a segregação e a elitização de determinados setores da cidade de São Paulo ao beneficiar a especulação imobiliária pelos ganhos que esta obtém com os investimentos públicos programados na área de intervenção. Para Fix (2003, p. 11, **negrito da autora**), “a operação urbana não impede a concentração de renda; aliás, encobre seus mecanismos mais atuais de funcionamento, legitimando-a, enquanto os parceiros da exclusão descartam o restante da população para criar uma **cidade própria**”. De acordo com Nobre (2019, p. 24), há “enormes diferenciações socioespaciais, onde o Estado vem historicamente concentrando os investimentos públicos nas áreas ocupadas pela população de mais alta renda, em detrimento das áreas precárias onde vive a população mais pobre”.

²³ Neste trabalho adota-se o termo Projeto Urbano (PU) a partir desse momento para se referir a toda intervenção relacionada à ZAC ou OUC por parecer ser o mais abrangente, evitando-se dar continuidade ao debate conceitual que não é objeto desta pesquisa.

Tillmann et al. (2011b) explicam que a complexidade do PU não é levada em consideração pelas ferramentas tradicionais de gestão de projetos que, normalmente, focam no gerenciamento do custo, do tempo e na conformidade das atividades sequenciais, buscando reduzir incertezas. No entanto, esses projetos “raramente desenvolvem-se de forma previsível e constante, devendo-se considerar a necessidade de adicionais reflexões, julgamentos e decisões ao longo de sua implementação” (TILLMANN et al., 2011b, p. 76) e que avaliações qualitativas, como entrevistas e contato com a comunidade afetada são complementos às práticas tradicionais que devem ser implementados. Segundo Maleronka (2010), equacionar os desenhos físico-urbanístico e econômico-financeiro das OUC compõe um duplo desafio na sua implementação. Para a autora, o caráter de negócio dos instrumentos adquire importância, ou seja, a dimensão de projeto se articula com a dimensão de gestão e, através da combinação das duas, é que o urbanismo se efetiva. “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” (MALERONKA, 2010, p. 20).

A estratégia é “potencializar recursos para desencadear processos de desenvolvimento econômico e promover efeitos de reestruturação no espaço urbano, apropriáveis pelos diversos agentes envolvidos” (OLIVEIRA et al., 2009, p. 6), sejam eles privados ou públicos. O modelo da Parceria Público-Privada para o desenvolvimento de um PU pressupõe, portanto, o compartilhamento dos riscos e dos benefícios do empreendimento. No entanto, o que se nota é que os riscos acabam sendo assumidos, ao menos inicialmente, pelo Estado, pois, como explica FIX (2001, p. 3), “mesmo que a operação seja bem sucedida financeiramente, o investimento inicial é público, e o reembolso, se vier, será apenas a médio ou longo prazo”.

Além do grande desembolso inaugural de grande volume de recursos públicos, segundo Ultramari (2013), os custos reais tendem a ser muito superiores aos previstos na fase de projeto. “Ou seja, tem sido comum, devido à complexidade do projeto e da obra, assim como da imprevisibilidade de medidas mitigadoras resultado de negociações com agentes contrários ao projeto, o incremento nos valores inicialmente propostos” (ULTRAMARI, 2013, p. 5). Já os benefícios tendem, em geral, para o desenvolvimento imobiliário, pois, como explica Nobre (2019), surgem a partir do impacto “benéfico” no entorno (efeito *trickle down*), “ocasionando transformações significativas no uso e no valor do solo da área de implantação e do seu entorno” (NOBRE, 2019, p. 138). Assim, é importante que o anseio por despertar o interesse privado, cedendo às suas exigências, não desequilibre a balança, deixando os riscos apenas com um e os benefícios com outro.

Por outro lado, o atendimento à viabilidade financeira e à presunção do interesse coletivo, conforme explica Portas (2003), não são suficientes para o sucesso do empreendimento se não houver transparência na tomada de decisões e consenso entre os envolvidos para sua aprovação. Em um Projeto Urbano, além do Estado e da iniciativa privada, deve haver também o envolvimento de entidades que representam os interesses da sociedade de forma geral e a participação dos habitantes diretamente afetados pela operação.

A participação dos agentes envolvidos não é mera retórica. Trata-se de uma exigência legal, cuja ausência pode gerar reclamações administrativas e ações judiciais por aqueles que se sentirem alijados do respectivo processo, nos casos em que deveriam estar contemplados. Assim, deixar a população moradora de uma área afetada pela Operação Urbana de fora da gestão desta Operação, por exemplo, é equívoco que macula a respectiva Operação com o vício da ilegalidade (PRESTES, 2009, p. 84).

Tillmann et al. (2011a) destacam que o envolvimento de múltiplas partes envolvidas complexificam um PU, juntamente com a multiplicidade de objetivos diferentes, sendo importante a mediação de todas elas através de negociação e discussão. Segundo esses autores, é a colaboração entre esses atores que fará emergir os objetivos que definirão o projeto. Portas (2003) destaca a importância do debate na fase de estudos.

*[...] questões controvertidas como a da **sustentabilidade** ou a dos **mix** da composição social ou das atividades pretendidas, e também as derivadas da integração da nova intervenção com os valores patrimoniais próximos (para citar apenas aquelas que provocam os conflitos mais frequentes) deverão clarificar-se através dos canais formais e informais da participação, antes do início dos projetos de execução (PORTAS, 2003, p. 12, destaque do autor).*

Segundo Denolle e Duval (2016), os procedimentos de participação da sociedade tem seu desenvolvimento motivado pela exigência de se ter um processo democrático, passando pela melhoria da qualidade da decisão pública e remediando a perda de legitimidade resultante da crise da representação. Monteiro (2014) destaca que a Constituição brasileira de 1988 e o Estatuto da Cidade tratam da obrigatoriedade do planejamento e da gestão participativa.

A cidade, entendida como território de conflitos, deve ter seu desenvolvimento constituído por concertações entre diversos agentes. A participação nos processos de decisão quanto a políticas de desenvolvimento urbano deve ser ampla, direta, equitativa e inerente a todas as etapas concernentes às intervenções no espaço como planejamento, elaboração de programas, aprovação de normas, gestão, decisão de empregos de recursos, entre outras ações de ordenamento e transformações efetuadas sobre o tecido citadino (MONTEIRO, 2014, p. 170).

A participação se dá, em geral, através de audiências públicas e debates, porém o envolvimento da população nas tomadas de decisões pode não ser real, conforme Montandon (2009). Para esse autor, é preciso mais que apenas a validação dos processos do poder público por parte da sociedade. Esta deve estar capacitada para realizar uma leitura técnica da região, da cidade e dos instrumentos de gestão; e o poder público deve ser capaz de compreender as demandas e os problemas locais da comunidade. Ainda assim, conforme Prestes (2009), o debate de questões técnicas com a comunidade resulta em uma partilha do poder de decisão que se converte, por sua vez, na redução da liberdade de ação do poder público, entendida como discricionariedade administrativa. “A mitigação da discricionariedade implica a necessidade de apontar os motivos de dizer o porquê decidiu dessa ou daquela forma, justificando a tomada de decisão. E este procedimento possibilita, de um lado, o afastamento de absurdos; de outro, a formação de consensos” (PRESTES, 2009, p. 84). Nessa mesma linha, segundo Sotto (2015), o princípio participativo contribui para o

*controle e monitoramento das políticas públicas, como também para a evolução de conceitos-chave, como discricionariedade técnica, função reguladora e sindicalidade do ato administrativo, no intuito de conferir maior transparência, **accountability** e eficiência à atuação administrativa do Estado (SOTTO, 2015, p. 320, destaque da autora).*

O conceito de discricionariedade é, dessa forma, a liberdade que tem o poder público de decidir, entre as opções apresentadas, a melhor para o interesse público. Conforme Madeira (2005, p. 96), “em essência, poder discricionário é a faculdade conferida à autoridade administrativa de, ante certa circunstância, escolher uma entre várias soluções possíveis” e complementa que “poder discricionário é poder, mas poder sob a lei e que será válido e legitimamente exercido dentro da área cujas fronteiras a lei demarca” (MADEIRA, 2005, p. 96). Assim, “estará satisfeita a vontade da lei com qualquer decisão tomada que satisfaça o interesse público no momento de sua prolação” (GASPARINI, 2005, p. 96).

Nesse âmbito, cabe apresentar ainda os conceitos de poder arbitrário e de competência vinculada ou ligada. O primeiro não pode ser confundido com discricionariedade, pois é ilimitado e contrário ao Estado de Direito. “Arbítrio é a ação em desacordo com a norma jurídica de um determinado sistema. Poder arbitrário é, pois, a faculdade que tem o agente público de agir totalmente em desacordo com a norma jurídica” (MADEIRA, 2005, p. 98). Já o segundo se contrapõe ao poder discricionário, ou seja, “para a prática de um ato vinculado à autoridade pública está adstrita à lei em todos os seus elementos formadores” (MADEIRA, 2005, p. 97).

No entanto, “um ato discricionário, por natureza, pode-se transformar num ato vinculado, desde que a autoridade administrativa motive a sua ação. Motivando, o administrador fica preso à existência e à comprovação daqueles motivos, passando a ser um ato vinculado”. (MADEIRA, 2005, p. 97). Assim, “[...] não há ato inteiramente discricionário, dado que todo ato administrativo está vinculado, amarrado à lei, pelo menos no que respeita ao fim (este sempre há de ser público) e à competência (o sujeito competente para praticá-lo é o indicado em lei)” (GASPARINI, 2005, p. 96).

No âmbito dos projetos urbanos, “um dos objetivos da legislação urbanística é estabelecer limites à livre interferência do Poder Público e da iniciativa privada no espaço urbano, de maneira a proporcionar uma melhor convivência e uma maior qualidade de vida na cidade” (ALMEIDA; ALMEIDA, 2015, p. 1). Conforme Almeida e Almeida (2015, p.1), “a não regularidade urbana repercute negativamente para o Poder Público e para o setor privado, por representar para o primeiro um entrave administrativo e significar para o outro insegurança e risco” e citam a OUC como um dos instrumentos aplicados para conter e reprimir irregularidades. Porém, de acordo com Alfonsin (2006 apud VANIN; RECK, 2019), o gestor público municipal possui grande margem de discricionariedade em relação às OUC, sendo limitado apenas ao atendimento do interesse público como finalidade do ato administrativo. Segundo Almeida e Almeida (2015), a contrapartida de proprietários, usuários permanentes e investidores privados para captação de mais-valia gerada na operação é o requisito com maior força de discricionariedade do poder público em uma OUC. Segundo esses autores,

Pelo que foi analisado, o Estatuto da Cidade não é claro no que diz respeito à contrapartida, já que define o instrumento da operação urbana de forma superficial, deixando a cargo das leis específicas as alterações das normas urbanísticas vigentes. O Poder Público estabelece, dentro da sua discricionariedade, novos limites e parâmetros construtivos, às vezes mais permissivos do que os permitidos em lei, com a finalidade de viabilizar as negociações com o setor privado. A falta de regulamentos que especifiquem com clareza as contrapartidas frente às irregularidades insere um grande poder ao Estado, que pode, de acordo com suas pretensões políticas, decidir por valores e até mesmo levar adiante o processo de regularização. (ALMEIDA; ALMEIDA, 2015, p. 13)

Essa falta de regulamentos resulta, conforme Prestes (2009, p. 85) em um histórico de OUC no Brasil com “uma série de problemas jurídicos relacionados ao valor da operação, da garantia do pagamento deste valor e da destinação adequada desses recursos” e sugere que instrumentos jurídicos sejam incorporados à OUC para dar garantia jurídica à sua execução. Como a autora afirma, “flexibilizar não é desregrar” (PRESTES, 2009, p. 86).

Considerando esse contexto e a partir de uma reflexão sobre a ampla gama de definições de Grandes Projetos Urbanos, Oliveira et al. (2012) listaram sete rupturas nos espaços físicos e sociais das cidades que as intervenções promovem: institucionais, urbanísticas, legais, na dinâmica imobiliária e no gradiente de valores fundiários, políticas, simbólicas e escalares. Para esses autores,

os GPUs desencadeiam rupturas sobre os espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica sócio-espacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local (OLIVEIRA et al., 2012, p. 16).

Sendo assim, a análise das operações não pode ser feita apenas sob uma óptica (econômica, social ou política) e, portanto, não pode ser unidimensional. Além disso, esses autores indicaram como objetivos das políticas e intervenções urbanas brasileiras “o alargamento e aprofundamento da cidadania democrática e a redução das desigualdades sociais vigentes na cidade” (OLIVEIRA et al., 2012, p. 17). Dessa forma, desenvolveram uma matriz de análise formada por também sete dimensões²⁴ para avaliar o desempenho dessas intervenções na promoção de cidades mais democráticas e menos desiguais. As dimensões mencionadas são: política, institucional, simbólica, arquitetônico-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira; e são assim definidas (OLIVEIRA et. al., 2012, p. 17):

- a) *Dimensão política: refere-se ao contexto sociopolítico (município, estado) da emergência e/ou da implantação do projeto e envolve a análise (i) das coalizões políticas locais e aquelas formadas a partir do projeto, (ii) do contexto político no momento da elaboração e implantação do projeto, (iii) dos grupos e movimentos de apoio e de contestação ao projeto, sua posição social, práticas e discursos.*
- b) *Dimensão institucional: refere-se aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto. Envolve a análise (i) das mudanças institucionais identificadas (atores e organizações participantes, parcerias etc.), (ii) dos novos dispositivos legais e/ou modificação da legislação existente, (iii) das características do processo decisório – inclusive as formas de controle social –, (iv) dos modos de operação e implementação do projeto.*
- c) *Dimensão simbólica: relacionada à economia simbólica dos projetos e à sua ordem de justificação. Envolve a análise (i) das referências conceituais, matrizes, valores e representações acionados para fundamentar, justificar e orientar a implementação dos projetos, (ii) das retóricas e discursos em disputa, (iii) das motivações acionadas como justificação, (iv) das referências apresentadas como exemplos ou modelos (autores, experiências, lugares, projetos).*

²⁴ Esta matriz de análise foi desenvolvida para a pesquisa “Grandes Projetos Urbanos: o que se pode aprender com a experiência brasileira?”, realizada entre 2005 e 2006 com recursos do Lincoln Institute of Land Policy e coordenação do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ).

- d) *Dimensão arquitetônico-urbanística: relacionada aos agentes (consultores, projetistas), à concepção do programa, às referências urbanísticas e arquitetônicas acionadas e às obras de infraestrutura planejadas e executadas e sua relação com a dinâmica urbana. Envolve a análise (i) dos atores responsáveis pela elaboração e implantação do projeto, (ii) das referências urbanísticas (autores, obras, lugares etc.), (iii) do programa e do partido arquitetônico/urbanístico do projeto e sua relação com o entorno e com a cidade, (iv) da linguagem arquitetônica adotada e do padrão tecnológico da obra, (v) das obras de infraestrutura planejadas e executadas em função do projeto, (vi) dos instrumentos urbanísticos/fundiários relacionados ao uso e ocupação do solo.*
- e) *Dimensão fundiária: aborda os processos de geração, apropriação e utilização de mais-valias imobiliárias, à transformação na estrutura fundiária e aos processos de incorporação. Envolve a análise (i) das mais-valias imobiliárias (formas de geração, sua apropriação e uso), (ii) dos processos de incorporação fundiária relacionados ao projeto, (iii) da evolução dos preços na área de implantação em relação ao conjunto da cidade, (iii) da transformação na estrutura fundiária.*
- f) *Dimensão socioambiental: enfatiza a distribuição, pelo território, dos impactos econômicos e ambientais e sua relação com o processo de desenvolvimento urbano. Refere-se também ao acesso social e controle público dos equipamentos, assim como aos deslocamentos compulsórios e aos processos de gentrificação e segregação socioespacial relacionados ao projeto.*
- g) *Dimensão econômico-financeira: relacionada ao financiamento (investimento público e privado) do projeto, aos modos de exploração econômica dos empreendimentos e aos seus impactos do ponto de vista fiscal (receitas tributárias). Enfatiza a análise das modalidades de financiamento e dos modos de exploração econômica do projeto, das formas de participação do poder público e da distribuição de custos e benefícios gerados.*

Oliveira et al. (2012) destacam, no entanto, que, na pesquisa desenvolvida, nem sempre foi possível abranger todas essas dimensões ao analisar os estudos de caso selecionados ou que eram analisadas com relevância diferente de acordo com o projeto. Segundo eles, o importante não é analisá-las de forma isolada, mas estabelecendo relações entre elas. Diversos fatores incidem nesse processo, que pode até mesmo resultar na decomposição em outras dimensões ou na sua agregação, e influenciam no resultado da análise. Alguns deles são o tempo disponível, os recursos disponibilizados, as informações tornadas acessíveis e os agentes sociais envolvidos. Além disso, destacam o papel de quem faz a avaliação (seus valores e critérios) e a temporalidade (horizonte de tempo necessário para avaliar os efeitos de uma intervenção) como dificuldades a serem enfrentadas, mas que fazem parte de toda ciência que estuda os processos sociais.

Percebe-se pelas críticas ao instrumento da OUC que os seus objetivos descritos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como sendo alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental são dificilmente alcançados. A formulação de uma legislação que contemple todos estes aspectos é insuficiente e carece de

ferramentas que auxiliem a gestão do processo de implementação dos projetos. O desafio gira em torno da garantia da efetiva participação da sociedade (pressuposta pelo Estatuto e pela Constituição Brasileira) de maneira que as suas solicitações sejam atendidas, ao mesmo tempo em que os interesses do mercado imobiliário também o sejam, porém, indenizando o Estado pelos investimentos realizados, a chamada recuperação de mais-valia.

Vários autores apontaram para o fato de existirem “vencedores” e “perdedores” nesses processos, tendo em vista que os recursos públicos investidos geralmente ocorreram em detrimento das demandas legítimas por emprego, moradia, saúde e educação da população local (NOBRE, 2019, p. 23).

Analisar experiências longas de gestão de Projetos Urbanos é uma das maneiras que se tem de encontrar soluções que possam contribuir para o desenvolvimento de novas formas de financiamento, de envolvimento da sociedade nas decisões e com a implementação efetiva das demandas e objetivos estabelecidos na concertação. Assim como a OUC, o instrumento da ZAC constitui o modelo de instrumento de Projeto Urbano que se consolidou na França neste mesmo contexto neoliberal e de planejamento fragmentário. Para Liboni (2015, p. 94), a ZAC “se mostrou, muitas vezes, bastante eficaz para a viabilização de transformações urbanísticas” ao contrário das OUC que classificou como requalificações pouco expressivas e de resultados urbanísticos parcos. O autor considera que, afora as grandes diferenças socioeconômicas e institucionais entre os dois países, “não pode ser excluída a hipótese de que os métodos de financiamento, formulação e aplicação do instrumento francês sejam determinantes para o alcance dos seus objetivos” (LIBONI, 2015, p. 94), indicando que há soluções em que a balança dos vencedores e perdedores não é tão desequilibrada.

2.2 A influência da ZAC sobre as Operações Urbanas brasileiras

O planejamento urbano paulistano teria tido influência estrangeira especialmente dos Estados Unidos e da França. A experiência americana teria influenciado, por exemplo, na criação do instrumento da Transferência do Direito de Construir (TDC) a partir do Plano de Chicago (MONTANDON, 2009) e na criação das Operações Urbanas a partir das *Community Development Block Grants*, *Urban Development Action Grants* e *Entreprises Zones* (MONTEIRO, 2014). A experiência francesa teria colaborado com a ideia da ZAC na criação das Operações Urbanas e também com a ideia do *Plafond Legal de Densité* (PLD) na elaboração do Solo Criado que, posteriormente, deu origem a Outorga Onerosa do Direito de Construir

(OODC). Entre os autores que analisaram essas influências, não há um consenso sobre o quanto as Operações Urbanas se assemelham à ZAC e se dela teriam realmente se originado, enquanto que é comumente aceito que o instrumento Solo Criado teria se inspirado no PLD francês. Não será aqui retomada a análise da influência francesa sobre o Solo Criado ou a OODC por já ter sido feita por diversos autores que discutem o instrumento e sua aplicação (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; MONTEIRO, 2014). Dessa forma, esta análise focará apenas no papel que a ZAC teve no desenvolvimento do instrumento da Operação Urbana e nas semelhanças e diferenças entre os instrumentos atualmente. O objetivo não é realizar uma investigação histórica sobre a influência da ZAC, mas reconstruir, a partir dos autores que estudaram o fenômeno, a evolução da elaboração da Operação Urbana e expor suas interpretações que, apesar de convergirem na maior parte dos casos, podem também divergir sobre a similaridade entre os instrumentos.

Ferreira e Maricato (2002) concordam que a ZAC teve alguma influência nas OU no início de sua formulação, mas afirmam que hoje possuem diferenças muito grandes e que a comparação deve ser feita com cautela. Os autores justificam, a partir do contexto político-social-econômico da França, que ela conta com um mercado mais inclusivo que o brasileiro e que tem longa tradição política e tecidos sociais integrados que facilitam a participação efetiva da sociedade, ao contrário do Brasil onde há pouco envolvimento da comunidade. Além disso, os autores dizem que a França possui longa tradição do Estado-Providência, o que permitiu que o Estado tivesse mais controle sobre as ZAC, enquanto que no Brasil, o Estado favorece as classes dominantes atendendo aos interesses do mercado em detrimento da sociedade.

Macedo (2007), ao contrário, vê mais similaridades que diferenças entre a OUC e a ZAC. Com relação às semelhanças assinala que

Inicialmente, são concebidas em um mesmo contexto: urbanismo flexível e empreendedor. Por outro lado, a “concertação” é presente, visto que busca-se o particular para a cooperação. Além dessas suas características, não há como não mencionar a importância do plano de implantação e a realização de uma série de estudos prévios (MACEDO, 2007, p. 114).

Essa autora entende a concertação como sendo a participação do capital privado na operação, ignorando o envolvimento da sociedade. Ela destaca também o plano de implantação e a realização de estudos prévios. Porém, há grandes diferenças no detalhamento deste plano entre os dois instrumentos e na profundidade com que esses estudos são feitos.

Para falar das diferenças, Macedo (2007) destaca duas, no âmbito administrativo e no âmbito financeiro. Segundo essa autora, a diferença administrativa se refere ao fato que no Brasil a aprovação das OUC é feita por lei, enquanto que na França, as ZAC são conduzidas por atos administrativos. Já a diferença no âmbito financeiro, que classifica como a mais marcante, reside no fato que, na ZAC, o custo é todo assumido pelo ente público ao realizar a compra da área antes da realização das obras, enquanto que, na OUC, há um adiantamento dos recursos por meio da alienação do solo criado. A autora identifica ainda essa possibilidade de alienação como algo positivo e que “essa característica faz com que a Operação Urbana Consorciada seja um instrumento extremamente interessante para países como o Brasil” (MACEDO, 2007, p. 114). Por outro lado, a alienação do solo criado é muito criticada por diversos outros autores que analisaram os resultados das OUC de São Paulo, como Ferreira e Maricato (2002), Fix (2015) e Nobre (2019).

Montandon (2009), após analisar uma série de documentos da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB) e da Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP) da década de 1970 que iniciaram a discussão sobre a elaboração da OU, faz uma comparação entre esta e a ZAC. Esse autor, assim como Macedo (2007), destaca a diferença entre a cobrança pelo excedente construído e a cobrança pela mais-valia gerada pelos investimentos realizados pelo Estado. Montandon (2009) argumenta que, na OUC a cobrança é feita com base na flexibilização dos índices urbanísticos, permitindo a construção excedendo o Coeficiente de Aproveitamento (CA) mínimo, sem considerar a valorização fundiária resultante das obras investidas pela municipalidade. Já na ZAC, explica, a cobrança é feita justamente pela valorização dos terrenos, ocasionada pelos investimentos feitos *à priori*, como forma de ressarcimento do poder público.

Tal condição nos permite arriscar que, mesmo analisando rapidamente os conceitos, os modos de operação e os resultados urbanísticos, econômicos e sociais obtidos, as operações urbanas tiveram efetivamente pouca (ou nenhuma) influência das ZAC, enquanto o que o Solo Criado teve influência do TLD e do coeficiente de aproveitamento único. Não queremos limitar a análise da influência francesa aos documentos selecionados, mas constata-se que a absorção dos conceitos derivados da experiência francesa é muito mais evidente na prática do mecanismo do Solo Criado do que no caso das operações urbanas (MONTANDON, 2009, p. 29).

Como se percebe, o autor entende que as diferenças são muito mais importantes que as eventuais semelhanças entre os instrumentos, indicando possivelmente que não haveria nenhuma efetiva influência da ZAC sobre a OU, apesar de os documentos que analisou citarem expressamente o instrumento francês e descreverem o seu funcionamento.

Maleronka (2010), que também concorda na relação direta entre o PLD e o Solo Criado, faz uma reflexão que parece ser a mais correta acerca da influência da ZAC sobre a OU, como será visto mais a frente, e que vai ao encontro do que afirmam Ferreira e Maricato (2002).

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 e, praticamente, perderam a referência do modelo francês (MALERONKA, 2010, p. 54).

Ou seja, entende-se que as discussões e o lançamento da proposta inicial da OU teriam similaridade com o modelo francês, mas que, com o tempo e à medida em que as operações foram sendo implementadas, essa relação deixou de existir.

Maciel (2011), por sua vez, não faz o resgate histórico que alguns autores fizeram e indica que a influência da França teria se dado diretamente na elaboração do Estatuto da Cidade, a partir do qual a OUC consolidou-se como um instrumento de planejamento urbano em âmbito nacional. Segundo o autor, identificam-se similaridades entre os instrumentos urbanísticos dos dois países e justifica explicando que a estrutura jurídica básica de ambos é fundada no direito romano-germânico (*Civil Law*), enquanto que outros países, como os Estados Unidos, têm a base jurídica no direito anglo-saxão (*Common Law*).

Esse é um fator importante a ser observado na busca por um modelo comparativo no qual se possa confrontar os resultados alcançados pelas operações urbanas (ou seus equivalentes) de forma que tais resultados não fossem essencialmente determinados (e explicados) pelo arcabouço jurídico no qual se instituiu tais operações (MACIEL, 2011, p. 29).

Nobre (2019), por fim, faz um resgate mais aprofundado sobre como essas ideias teriam chegado ao Brasil. A influência da ZAC teria iniciado no governo do prefeito Olavo Setúbal (1975-1979). De acordo com o autor, em 1976, o arquiteto e urbanista e professor de planejamento urbano da FAU-USP, Cândido Malta de Campos Filho, foi nomeado como secretário-coordenador da COGEP (Comissão de Zoneamento da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Planejamento). Cândido acreditava que impostos e taxas imobiliárias deveriam ser aplicadas como forma de controle da especulação de terrenos e de recuperação da valorização imobiliária resultante dos investimentos feitos pelo governo. Com esse perfil, o arquiteto concedeu o papel de órgão-meio à COGEP que “passou a pensar uma política integral de desenvolvimento urbano, levando em consideração a questão financeira dos investimentos necessários para a execução dessa política” (NOBRE, 2019, p. 161).

Segundo Nobre (2019), a equipe multidisciplinar montada por Cândido para a COGEP era influenciada pela escola de sociologia urbana francesa, especialmente pelos autores Castells, Topalov e Lojekine, que tratavam do impacto da produção imobiliária nos preços dos terrenos urbanos e na questão da renda fundiária. Além disso, as discussões sobre os processos de renovação urbana e captação da valorização fundiária aconteceram nesse período com a participação e a influência de outros dois profissionais da prefeitura. De acordo com o mesmo autor, um deles, Domingos Theodoro de Azevedo Netto, conhecido como Duca, era Diretor de Desenvolvimento da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), e o outro, o engenheiro civil Ernest Robert de Carvalho Mange, era titular da Secretaria de Habitação (SEHAB) e Diretor-Presidente da (EMURB). Ambos eram conhecedores dos instrumentos franceses, sendo que Mange, de ascendência franco-suíça, considerava que a ZAC serviria de referência para as obras de reurbanização relacionadas à implantação do metrô de São Paulo. Ele pretendia recuperar a valorização originada com essas obras ao desapropriar os terrenos do entorno e posteriormente revendê-los, amortizando os gastos realizados. Segundo Nobre (2019), Duca e Mange teriam influenciado Cândido a montar uma equipe de técnicos na COGEP para pesquisar instrumentos urbanísticos internacionais. Essa equipe teria sido inclusive enviada a Paris, entre 1977 e 1978, para estudar a experiência francesa com a ZAC, além do PLD.

Além de Duca e Mange, Nobre (2019) explica que o arquiteto Luiz Carlos Costa também teria colaborado com conhecimento sobre os instrumentos urbanos franceses, que teria adquirido por ter trabalhado com o franco-dominicano Louis Joseph Lebreton na SAGMACS (Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais). Em 1976, Costa coordenou um estudo para a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA), que realizou um diagnóstico da Região Metropolitana de São Paulo, chamado “Desafios Metropolitanos” em cujo texto, como salienta Nobre (2019), a influência francesa é evidente. Anos depois, Costa foi um dos coordenadores técnicos do Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000 em que apresentou a primeira proposta prática de operação urbana, baseada nos estudos dos anos 1970. O Plano foi elaborado durante o governo de Mário Covas (período de 1983-1985) e sob coordenação de Jorge Wilhelm na Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA). Wilhelm, de acordo com Nobre (2019), tinha uma visão mais pragmática do que Cândido sobre o processo imobiliário, preferindo beneficiar o planejamento urbano com a especulação imobiliária em vez de combatê-la. Segundo o autor, o Plano propunha a criação da Operação Urbana como forma de parceria com a iniciativa privada para viabilizar uma série de obras de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, apesar de não

especificar como isso aconteceria e como os recursos seriam aplicados. Nobre (2019) finaliza explicando que o plano foi encaminhado ao final do governo para a Câmara Municipal de São Paulo e sem muito empenho do prefeito, acabou não sendo aprovado.

As análises de Montandon (2009) e Maleronka (2010) sobre o surgimento do instrumento da Operação Urbana muito contribuem para a compreensão dos fatos conforme narrados por Nobre (2019). Maleronka (2010) faz uma análise da “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Urbanos” resultante da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamento Humanos – HABITAT I. A autora relembra que o evento aconteceu em 1976, mesmo ano em que Cândido Malta de Campos Filho assumiu como secretário-coordenador da COGEP, e que nele esteve, assim como outros técnicos, por conta própria. O evento foi motivado pelas graves condições de vida identificadas em assentamentos humanos, especialmente em países em desenvolvimento, proclamando que estas deveriam ser elevadas a patamares mínimos de dignidade humana e que deveriam ser parte de políticas de Estado. Segundo a mesma autora, as ideias discutidas nesse evento foram muito difundidas no Brasil, onde os problemas urbanos aumentavam com a população nas cidades ultrapassando a do campo, ao mesmo tempo em que instrumentos urbanísticos inovadores estavam sendo discutidos em todo o mundo. A ZAC havia sido criada poucos anos antes, em 1967 e, em 1975, o PLD acabava de ser instituído na França. Além disso, conforme Rezende et al. (2009), em 1971, na Itália começam as primeiras discussões sobre um mecanismo semelhante ao Solo Criado “quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas, e especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano defendem em documento a necessária separação entre o direito de propriedade e o direito de construir” (REZENDE et al., 2009, p. 52). Os mesmos autores ainda destacam os instrumentos *space drift* e *zoning bonus* aplicados no Plano para a cidade de Chicago de 1973 e que se assemelham ao TDC e ao Solo Criado respectivamente.

Maleronka (2010) também complementa que no mencionado relatório “Desafios Metropolitanos”, a operação urbana é apresentada como instrumento urbano inovador e assinala todos os objetivos estabelecidos pela HABITAT I, salvo apenas os relacionados a sítios e monumentos históricos. Além disso, duas categorias de operações são apresentadas por Costa no documento de 1976, as “integradas” e as “controladas”, e são retomadas no Plano de 1985, no qual as “integradas” passam a serem denominadas “imobiliárias”. Pela análise de Maleronka (2010), as “integradas” ou “imobiliárias” se aproximariam do instrumento da ZAC, enquanto as “controladas” seriam intervenções mais sutis, baseadas em instrumentos normativos e de

incentivo à ação imobiliária. A autora ainda explica que a noção de operação urbana apresentada por Costa em 1976 é retomada nesse meio tempo, no início dos anos 1980, no texto “Política Global de Desenvolvimento Urbano e Melhoria da Qualidade de Vida” da série “Políticas Globais” desenvolvida pela COGEP na administração Reynaldo de Barros (período de 1979-82).

No ano de 1985, para Montandon (2009), a elaboração da proposta enviada para aprovação da Câmara Municipal de São Paulo “foi o momento em que se formalizou a introdução do conceito de Operação Urbana no Município de São Paulo, embora o Plano Diretor 1985-2000 não tivesse sido aprovado por lei” (MONTANDON, 2009, p. 19). Maleronka (2010) concorda afirmando que “é apenas nesse documento que a operação urbana aparece de forma institucionalizada” (MALERONKA, 2010, p. 82).

Cabe considerar a separação que Maleronka (2010) faz entre os instrumentos da Operação Urbana e do Solo Criado. Segundo a autora, em meados da década de 1970, quando se iniciaram as discussões sobre instrumentos urbanos inovadores, conforme explicado anteriormente,

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 são sempre 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 (MALERONKA, 2010, p. 72).

A análise da autora vai ao encontro de Montandon (2009) que explica que,

de modo comparativo, a ideia de Solo Criado definida na carta do Embu está ausente na concepção de operação urbana esboçada pela SEMPLA no período em análise, o que nos faz supor, pelo menos na década de 1980, a existência de duas linhas de formulação das operações urbanas e do Solo Criado (MONTANDON, 2009, p. 18).

Essa separação entre os dois instrumentos é importante, pois o momento seguinte à apresentação da proposta do Plano Diretor 1985/2000 é a criação da Operação Interligada (OI), de 1986, no governo Jânio Quadros, quando ocorre, segundo Maleronka (2010), a fusão dos dois conceitos. A OI era também chamada de lei do Desfavelamento, pois teria surgido, segundo Nobre (2019), da intolerância do então prefeito em relação às favelas e aos cortiços, especialmente em relação àquelas presentes no quadrante sudoeste da cidade, área valorizada e visada pelo mercado imobiliário.

O nome Operação Interligada (OI) veio da necessidade de uma operação casada entre a modificação dos índices urbanísticos, remoção de favelas e relocação da população nas unidades habitacionais construídas e a ideia era semelhante à do solo criado, ou seja, em troca do aumento do coeficiente de aproveitamento o proprietário do terreno pagaria para a prefeitura em dinheiro ou obras (NOBRE, 2019, p. 188).

O valor arrecadado era utilizado na construção de habitação de interesse social. “A contrapartida – sempre calculada em unidades habitacionais – não precisaria compreender toda a favela em questão e seria calculada de acordo com o benefício concedido” (MALERONKA, 2010, p. 89). As novas habitações, apesar de as favelas de origem estarem inseridas em operações dentro do perímetro do centro expandido de São Paulo, foram construídas em áreas periféricas em quase todos os casos, acentuando o problema da segregação espacial. Apesar deste efeito da OI, o que se quer aqui destacar é que foi nela que, segundo Maleronka (2010) os técnicos da prefeitura viram uma possibilidade de aplicação dos conceitos do Solo Criado. Para essa autora, a influência das primeiras propostas de OU na OI é muito pequena, tendo sido o conceito de Solo Criado a principal base. Além disso, “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” (MALERONKA, 2010, p. 91).

A partir dessas análises, pode-se inferir que as Operações Interligadas constituem a ruptura na continuidade das ideias de influência da ZAC. Se estas estavam claramente presentes até o Plano 1985/2000, conforme apresentado, e se os conceitos de OU e Solo Criado eram tratados de forma separada, a Operação Interligada, ao aplicar apenas o conceito do Solo Criado e servir de base para as OU seguintes nos anos 1990 inclusive as Consorciadas, foi a que permitiu a consolidação da OU como um instrumento de flexibilização de índices urbanísticos em troca de arrecadação de contrapartida pelo Estado. Assim, entende-se que a ZAC teve influência na elaboração do conceito de Operação Urbana, porém resultou pouco efeito na execução prática do que efetivamente foi consolidado no instrumento, em concordância ao que afirmaram Ferreira e Maricato (2002).

Atualmente, com o Estatuto da Cidade em vigor desde o ano 2001, não se pode afirmar que houve influência dos instrumentos franceses, conforme indica Maciel (2011) na criação desta lei, mas pode-se verificar que há mais semelhanças agora entre a ZAC e a OUC do que ao longo dos anos 1990, ao menos no texto da lei. Além da necessidade de plano prévio, como destacou Macedo (2007), Maleronka (2010) sugere que o nome “consorciada” que o

instrumento recebe nesse momento seria uma possível recuperação da referência da ZAC para valorizar a ideia de associação dos parceiros. A autora ainda salienta a importância da inclusão das transformações urbanísticas estruturais e as melhorias sociais como objetivos relevantes. Pode-se ainda acrescentar que a obrigatoriedade de se aplicar a totalidade dos valores arrecadados com a OODC no programa da OUC é uma outra semelhança com a ZAC, pois nessa é determinado que todas as obras de infraestrutura e equipamentos necessários para a realização da operação e atendimento da população por ela afetada sejam previstas no estudo de viabilidade financeira da ZAC (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017), fazendo com que todos os rendimentos obtidos sejam destinados ao custeio do programa da ZAC.

Tendo tido ou não influência da ZAC na elaboração da OUC a partir do Estatuto da Cidade, a possibilidade de os dois instrumentos se assemelharem na prática vai depender da forma com que forem implementados. Ferreira e Maricato (2002, p. 2) são muito claros a respeito disso:

Desde já, o que deve ser ressaltado é o fato de que, assim como todos os outros instrumentos propostos no Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos Planos Diretores. A tese defendida aqui é que não está na técnica do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal. Dependendo delas, dificilmente sua aplicação deixará de ser anti-social. Tem portanto algo a ver com a técnica, mas é antes de mais nada uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação”.

A partir desta revisão bibliográfica, pode-se perceber que há grandes diferenças entre Brasil e França, como já se supunha. Parece não ser possível hoje comparar a estrutura e os resultados da OUC com a ZAC a não ser pela determinação de um perímetro de intervenção, a flexibilização de índices urbanísticos e a disputa para atrair o interesse do capital privado. A maneira como o fazem é completamente diversa e a relação entre o Estado e o poder econômico se dá em níveis completamente diferentes. O que se percebe é que a longa história de constituição de políticas de desenvolvimento urbano na França muito colaborou para a elaboração e consolidação do modelo atual da ZAC. Além disso, o Estado francês unitário, mesmo com a descentralização do urbanismo a partir 1982, parece colaborar para que o mercado imobiliário não tenha tanta influência sobre a elaboração e condução das ZAC, o que

é diferente de como tem sido desenvolvidas as OUC no Brasil. A existência de caderno de encargos é outro elemento de controle que o modelo francês apresenta, assim como os estudos prévios, de criação e de realização, possibilitam maior fundamento e segurança para o desenvolvimento das operações francesas. A gestão por macrolote mostra como há uma preocupação inclusive na forma de condução dos trabalhos e que, portanto, todos os pontos desde a ideia de concepção da ZAC até o seu encerramento são muito bem planejados e coordenados. Com os três objetos empíricos selecionados, representativos da ZAC e que serão apresentados nesta pesquisa, pretende-se compreender como o processo de desenvolvimento das ZAC acontece.

2.3 Os antecedentes da criação da ZAC e os efeitos da nova fase do capitalismo

O período anterior à crise de 1980, entre as décadas de 1940 e 1970, conforme explicam Bacqué e Sintomer (2002), foi de grande desenvolvimento econômico, mas também foi caracterizado por grande desenvolvimento urbano de áreas periféricas de cidades europeias. Foi uma resposta ao enorme déficit habitacional após as destruições causadas pela guerra e pelo grande êxodo rural provocado pelo grande desenvolvimento industrial do período fordista. Na França, os “*faubourgs*”²⁵ vinham crescendo desde a Revolução Industrial e ganharam impulso com a construção dos “*grands-ensembles*” ou grandes conjuntos habitacionais, realizados por “[...] um Estado até então muito pouco intervencionista em matéria de organização do espaço” (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 151, tradução nossa²⁶) e que faziam parte de políticas sistemáticas de planejamento urbano.

Os grandes conjuntos habitacionais franceses construídos nesse período pós-II Guerra Mundial estão inseridos predominantemente em áreas denominadas ZUP (*Zone à Urbaniser en Priorité*, ou Zonas a Urbanizar em Prioridade), sendo que alguns continuaram a serem erguidos em ZAC. As ZUP foram criadas em 1957 e as ZAC, em 1967, em substituição às primeiras, conforme já explicado anteriormente. As duas são resultado de políticas intervencionistas do Estado central que buscavam congelar preços de terrenos e alterar a legislação urbanística dentro de determinados perímetros para garantir a possibilidade futura de construção de novas moradias próximas às grandes indústrias. Na época de criação das ZUP, era preciso construir de maneira rápida, barata e em grande quantidade.

²⁵ Termo utilizado até o século XIX para designar os territórios que se desenvolviam nas portas das cidades (FAURE, 2003).

²⁶ No original: “[...] d’un État jusqu’alors très peu interventionniste en matière d’organisation de l’espace”.

O período entre 1946 e 1954 registrou baixa produção de novos imóveis, que contrastaria com a migração de famílias para a capital francesa na década de 1950 e com o próprio crescimento demográfico do momento posterior à guerra, que culminaram em um aumento populacional de grande impacto para a cidade. O aumento demográfico gerou maior demanda por habitações, sobretudo unidades voltadas à política de aluguel moderado, e, com a demanda, houve a necessidade de revisão de estratégias de produção de moradias (MONTEIRO, 2014, p. 255).

Para isso, a solução arquitetônica e morfológica encontrada foi a do urbanismo do tipo “zoning” (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996). Trata-se de um urbanismo baseado no zoneamento dos espaços sob forte influência das utopias berlinenses dos anos vinte e de Le Corbusier, no caso francês. Os espaços residenciais se caracterizavam por grandes prédios em barra que se concentravam para liberar o espaço do solo para áreas verdes e, com isso, rompiam com a tradição da rua corredor, seguindo a corrente racionalista do urbanismo moderno. Eles eram, “[...] na grande maioria, bairros cortados fisicamente do resto das aglomerações, por vias férreas, por autoestradas e são mal ligados aos centros pelos transportes em comum” (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 150, tradução nossa²⁷) e, portanto, foram muito criticados no plano urbanístico. “Eles faziam um mau Le Corbusier, sem mesmo copiar dele os elementos mais positivos como a qualidade dos espaços internos ou a introdução de serviços coletivos no nível das unidades de habitação” (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 152, tradução nossa²⁸).

Esses conjuntos de habitação social ficaram popularmente e pejorativamente conhecidos como “*cités*”, em referência às fortificações medievais. As regiões de implantação, quando localizadas na periferia norte e leste de Paris, além das coroas mais distantes, receberam o nome específico de “*banlieue*”²⁹, caracterizando os espaços onde historicamente se concentraram as classes trabalhadoras e a indústria desde a Revolução Industrial. Mesmo que “*banlieue*” sirva originalmente para definir geograficamente toda a região periférica parisiense, o termo ganhou essa especificidade para diferenciar os espaços dos pobres daqueles da elite que habita, em geral, nos limites a oeste e sudoeste.

Como se nota, banlieue é uma denominação que na realidade procura especializar uma determinada situação e posição social, sendo desta forma imprecisa. A partir das políticas públicas de construção dos grandes conjuntos de habitação social na periferia, a imagem de banlieue, como espaço dos pobres, se configurou nas cités.

²⁷ No original: “[...] dans leur très grande majorité des quartiers coupés, physiquement du reste des agglomérations, par des voies ferrées, des autoroutes et ils sont mal reliés aux centres par les transports en commun”.

²⁸ No original: “Ils firent du mauvais le Corbusier, sans même retenir de lui les éléments les plus positifs comme la qualité des espaces intérieurs ou l’introduction de services collectifs au niveau des unités d’habitations”.

²⁹ Termo equivalente a *faubourg* utilizado atualmente para qualificar espaços sociais reconhecidos como sem qualidade (FAURE, 2003).

Assim, contemporaneamente, são os grandes conjuntos de habitação social, localizados na banlieue, que aparecem na representação social francesa como o espaço de concentração dos problemas urbanísticos, sociais, econômicos e, até mesmo, morais (MARZULO, 2005, p. 206).

Sob forte influência do partido comunista, ela era ainda adjetivada como “*banlieue rouge*”, vermelha em francês. Desde a virada do século XIX para o XX, a região já era vista como área problemática. Saint-Denis, cidade vizinha de Paris, era, por exemplo, descrita como uma terra de horror de acordo com Sintomer e Bacqué (2000). Segundo os mesmos autores, “a *banlieue* focaliza os medos sociais; ela assume a Paris operária que suscitava a inquietude das classes dominantes” (SINTOMER; BACQUÉ, 2000, p. 93, tradução nossa³⁰). Porém, ao longo do período do entre guerras e graças à aplicação do Estado Providência³¹, “[...] as camadas populares conseguiram, ao longo do ciclo de expansão econômica dos **Trinta Gloriosos**, aceder a uma estabilidade social e a condições de vida menos desfavoráveis” (BACQUÉ; SINTOMER, 2002, p. 31, destaque dos autores, tradução nossa³²). Um forte enraizamento é visto como um patrimônio desses grupos que apresentam características de sociabilidade, de ajuda mútua, de sentimento de pertencimento de bairro construídas com a experiência política das municipalidades operárias que desenvolveram uma relação forte entre o território e sua identidade social e política.

Apesar das críticas com relação à implantação urbanística, alguns desses conjuntos habitacionais até chegaram, com o tempo, a se integrar ao tecido urbano. No entanto, a maioria, pela rigidez do espaço e do uso monofuncional, se degradaram e já no fim da década de sessenta começaram a apresentar problemas. “Uma década depois de seu início, numerosas ZUP e grandes conjuntos tornaram-se **problemas sociais**” (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 153, destaque da autora, tradução nossa³³) e a crise do petróleo dos anos 1970, intensificada na década de 1980 com a crise do sistema fordista, “acabam com o sonho de acesso de todos a uma **sociedade de lazer e de consumo** e de um espaço urbano que nivelaria as diferenças sociais” (BACQUÉ; SINTOMER, 2002, p. 32, destaque dos autores, tradução nossa³⁴).

³⁰ No original: “La banlieue focalise les peurs sociales ; elle prend en cela le relais du Paris ouvrier qui suscitait l’inquiétude des classes dominantes”.

³¹ Termo traduzido do francês e equivalente ao Estado de Bem-Estar Social.

³² No original: “[...] les couches populaires parviennent au cours du cycle d’expansion économique des Trente glorieuses à accéder à une stabilité sociale et à des conditions de vie moins défavorables”.

³³ No original: “Une décennie après leur démarrage, de nombreuses ZUP et grands ensembles étaient devenus des **problèmes sociaux**”.

³⁴ No original: “[...] font voler en éclat le rêve d’un accès de tous à la **société de loisir et de consommation** et d’un espace urbain qui nivellerait les différences sociales”.

Este tipo de habitat é intrinsecamente pouco evolutivo, pouco flexível. Ele não autoriza outras formas de práticas que não sejam aquelas para as quais foram concebidos. A auto-produção, a auto-construção não são materialmente possíveis (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 159, tradução nossa³⁵).

Segundo Bidou-Zachariassen (1996, p.156, destaque da autora, tradução nossa³⁶), “tratava-se de um espaço antes de tudo concebido para uma população de salários **keynesianos**, ou seja, regularmente em aumento e que permitiam que uma produção em massa fosse absorvida por um consumo em massa”, sendo que com a crise, o nível de vida destas categorias passou a não apresentar mais os mesmos níveis de crescimento.

*É uma nova organização do trabalho e do emprego que está se recompondo onde já percebemos que os períodos de desemprego, de reconversão ou de formação farão, a partir de agora, parte dos itinerários profissionais **normais**, que os salários não serão mais tão regularmente ascendentes como durante a fase das décadas do pós-guerra, que parecerá em breve como historicamente excepcional (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 159, destaque da autora, tradução nossa³⁷).*

Além do desemprego, com a crise do Estado Providência não havia mais maneira de se manter serviços sociais importantes junto aos bairros periféricos e “as más condições de vida e a miséria social dos habitantes dos bairros populares abandonados se aprofundaram e se intensificaram” (WACQUANT, 2001, p. 115). A desindustrialização provocou o abandono de áreas com grande infraestrutura instalada e, por consequência, o esvaziamento de bairros operários ligados a essas fábricas conforme já descrito no texto anterior.

*As transformações da organização produtiva no sentido de mais flexibilidade criaram as condições de um reforço do processo de exclusão das categorias sociais subqualificadas. Enquanto que era delas que a indústria fordista mais tinha necessidade, agora não é mais no entorno delas que se organizarão as empresas da nova geração [...]. Se no século XIX e início do XX a indústria conduzia a urbanização, no final do último século é a partir da cidade que emergirá o **desenvolvimento flexível**, que não tem as mesmas necessidades de localização [...]* (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 160, destaque da autora, tradução nossa³⁸).

³⁵ No original: “Ce type d’habitat est intrinsèquement peu évolutif, peu flexible . Il n’autorise pas d’autres formes de pratiques que celles pour lesquelles il a été conçu. L’auto-production, l’auto-construction n’y sont pas matériellement possibles”.

³⁶ No original: “Il s’agissait d’un espace avant tout conçu pour une population à salaires keynésiens, c’est-à-dire, régulièrement à la hausse et permettant qu’une production de masse soit absorbée par une consommation de masse”.

³⁷ No original: C’est un nouvel ordre du travail et de l’emploi qui est en trains de se recomposer où l’on entrevoit déjà que les périodes de chômage, de reconversion ou de formation feront désormais partie des itinéraires professionnels **normaux**, que les salaires ne seront plus aussi régulièrement ascendants que durant la phase des décennies d’après-guerre qui paraîtra bientôt comme historiquement exceptionnelle”.

³⁸ No original: “Les transformations de l’organisation productive vers plus de flexibilité créent les conditions d’un renforcement du processus d’exclusion des catégories sociales sous-qualifiées. Alors que c’est d’elles en priorité dont avaient besoin l’industrie fordiste, ce n’est plus autour d’elles que s’organiseront les entreprises de nouvelle génération [...]. Alors qu’au dix-neuvième siècle et durant les deux-tiers du vingtième l’industrie généra de la

Ao mesmo tempo em que esse processo acontecia, a necessidade de construção de habitação popular diminuía com o aumento da renda e da melhoria das condições de vida, resultantes do período anterior de desenvolvimento econômico. A atenção do Estado deixou de estar focada para a construção de habitação e passou a se voltar para a ajuda ao indivíduo, com pagamento de auxílios feitos diretamente às pessoas físicas para pagamento de aluguel, assim como para financiamentos para a compra de propriedade privada que se popularizaram.

A habitação social ia ser progressivamente menos diretamente assumida pelos orçamentos públicos no sentido de que se construiria menos; no entanto, estas ajudas apropriadas permitiriam às famílias de ter acesso à habitação de melhor qualidade, em setor privado ou público (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 153, tradução nossa³⁹).

O interesse pela habitação social dos grandes conjuntos acabou se reduzindo, enquanto que a vontade de morar em residências unifamiliares, os *pavillons*, aumentou junto com o surgimento de diversas empresas oferecendo construções dessa tipologia em pré-fabricado (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996). Aqueles que podiam ascender socioprofissionalmente procuraram ir morar em outros bairros onde também julgavam que poderiam encontrar melhores escolas para as crianças, já que a educação passava a ser vista como elemento importante e a única maneira de promoção social, conforme Bacqué e Sintomer (2002). Esse processo contribuiu para o declínio da mediação social, de acordo com esses autores. Os líderes associativos, assim como os outros moradores participantes mais ativos nas comunidades, faziam parte das camadas de melhor renda e que valorizavam a qualidade da educação escolar. Assim que puderam, começaram a deixar esses bairros em busca de melhores estruturas.

A mobilidade, pensada como um valor fundamentalmente positivo já que ligada ao processo de individuação das sociedades modernas, provocaria o declínio das sociabilidades de vizinhança. Este modelo dominante deixaria de lado as populações precarizadas (como as mulheres do lar) para quem a ancoragem territorial se tornaria um refúgio mais que um recurso (BACQUÉ; SINTOMER, 2002, p. 32, tradução nossa⁴⁰).

croissance urbaine, en cette fin de siècle c'est souvent à partir de la ville qu'émergera du développement flexible. Celui-ci n'a plus les mêmes impératifs de localisation [...]."

³⁹ No original : "Le logement social allait être progressivement moins directement pris en charge par des budgets publics au sens où on en construirait moins ; par contre ces aides appropriées permettraient aux ménages d'avoir accès à des logements de meilleure qualité, en secteur privé ou public".

⁴⁰ No original: "La mobilité, pensée comme une valeur fondamentalement positive parce que liée au processus d'individuation des sociétés modernes, provoquerait le déclin des sociabilités de voisinage. Ce modèle dominant laisserait de côté les populations précarisées (comme les femmes au foyer), pour qui l'ancrage territorial serait devenu un refuge plus qu'un ressource".

A mediação social se abalou também por outra razão. A crise conduziu a uma decomposição da cultura operária acompanhada por um recuo da influência do partido comunista e crescimento do *Front National*⁴¹. Era ela que ajudava a organizar a vida da comunidade e agora, sem a atuação desses agentes, abriu-se caminho para a degradação, a delinquência e o tráfico de drogas. Wacquant (2001, p. 125) destaca que “a violência pública nas *banlieues* desprivilegiadas toma essencialmente a forma de pequena delinquência (roubos de mercadorias do interior de carros e roubos de carros ou motos), de depredação de construções e de brigas entre jovens [...]”.

Durante o verão de 1981, explosões de violência [...] vieram lembrar da exclusão social que vivem os habitantes das ZUP e em particular os jovens, mais que outras vítimas do desemprego e do ostracismo, desde que tentem se aventurar fora do seu perímetro (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 157, tradução nossa⁴²).

Os grandes conjuntos habitacionais passaram então a repercutir na imprensa e, “como causa e efeito de tal onda midiática, difundiu-se largamente a crença de que os bairros operários em declínio estão no limite da amotinação e na anomia [...]” (WACQUANT, 2001, p. 114). Ao longo da década de 1980, então, as *banlieues* passaram a ser chamadas de bairros sensíveis numa tentativa de remover a estigmatização da população que neles viviam. Eles também passaram por diversos projetos de renovação, chamados de Desenvolvimento Social dos Bairros (*Développement Social des Quartiers - DSQ*); posteriormente chamados de Desenvolvimento Social Urbano (*Développement Social Urbain - DSU*) e de Contrato de Cidade (*Contrat de Ville*); com caráter de intervenção global, de requalificação territorial, parte das chamadas políticas da cidade (*Politiques de la Ville*), políticas públicas criadas para desenvolver esses projetos citados. Porém,

se os procedimentos permitiram sem dúvida atenuar em parte os efeitos nefastos do refluxo geral do Estado Providência no início dos anos oitenta, eles também mostraram seus limites, defasados que são com relação ao que seria um pensamento de cidade contemporânea (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996, p. 158, tradução nossa⁴³).

⁴¹ Partido político francês de direita fundado em 1972.

⁴² No original: “Durant l’été 1981, des explosions de violence [...] sont venues rappeler l’exclusion sociale que vivent les habitants des ZUP et en particulier les jeunes, plus que les autres victimes du chômage et de l’ostracisme dès qu’ils tentent de s’aventurer en dehors de leur périmètre”.

⁴³ No original: “Si ces procédures ont sans doute permis de palier en partie les effets néfastes du reflux général de l’Etat-Providence au début des années quatre-vingt, elles ont aussi montré leurs limites, déphasées qu’elles sont par rapport à ce que serait une pensée de la ville contemporaine”.

Era preciso promover o máximo de diversidade social (*mixité sociale*). As políticas da cidade tinham e tem ainda hoje papel importante para o cumprimento desse objetivo para além dos projetos de renovação e requalificação territorial dos grandes conjuntos habitacionais.

Confrontados pela dualidade crescente entre bairros urbanos ricos e pobres, os poderes públicos estimaram necessário diversificar a composição social de cada bairro. A diversidade se tornou um objetivo político que deve assegurar a coesão social e a igualdade de oportunidades (CHALINE, 2014, p. 72, tradução nossa⁴⁴).

A noção de diversidade, no entanto, ainda continua indefinida, tendo apenas seu objetivo indicado no artigo L.121-1 do Código de Urbanismo quando da aprovação da lei SRU (FRANÇA, 2000). Na prática, pode-se entender diversidade como aquela envolvendo renda, empregos, tipos de famílias, etnias ou mesmo idade. Foi com a Lei de Orientação para a Cidade (*Loi d'orientation pour la ville – LOV*) (FRANÇA, 1991) que se começou a ter resultados práticos nesse sentido ao aplicar sistematicamente a ferramenta jurídica do Programa Local do Habitat (*Programme local de l'habitat - PLH*), criado em 1983. Através da LOV, as cidades com mais de 200 mil habitantes e menos de 20% de habitação social passaram a ser obrigadas a evoluir seu parque habitacional voltado à população de baixa renda para se atingir a este mínimo. Com isso, incentivou-se o desenvolvimento do PLH que se traduzia pela construção de habitação de aluguel moderado⁴⁵, de habitação de nível intermediário⁴⁶ e pela renovação do parque locativo privado.

Posteriormente, a lei SRU (FRANÇA, 2000), reforçou os mecanismos de diversidade ao obrigar as cidades com mais de 1500 habitantes na região da Île-de-France e as cidades com mais de 3.500 habitantes nas outras regiões e incluídas em aglomerações de mais de 50.000 habitantes a terem o mínimo de 20% de habitação social em relação ao total de moradias. A dificuldade financeira encontrada para viabilizar tanto a construção quanto a aquisição de lotes para esse objetivo fez com que se difundissem diversos tipos de auxílios, tanto para

⁴⁴ No original: “Confrontés à la dualité croissante entre quartiers urbains riches et pauvres, les pouvoirs publics ont estimé nécessaire de diversifier la composition sociale de chaque quartier. La mixité est devenue un objectif politique qui doit assurer la cohésion sociale et l'égalité des chances”.

⁴⁵ Habitation à Loyer Moderé (HLM), ou Habitação de Aluguel Moderado, são moradias gerenciadas por organismos públicos ou privados responsáveis pela criação e gestão de habitação social na França a partir de financiamento público parcial, direto ou indireto. Esses organismos, também conhecidos como bailleur social, ou locador social, são os proprietários dos imóveis e alugam as moradias a preços controlados para famílias de baixa renda. Em operações imobiliárias, como uma ZAC, são atores da mesma forma que os promotores imobiliários privados que constroem com objetivo de comercialização das unidades.

⁴⁶ Habitação de nível intermediário é aquela destinada a famílias de renda médias que não se enquadram nos parâmetros para acessar às unidades de habitação social, mas que não possuem renda suficiente para alugar imóveis disponíveis no parque privado.

financiamentos e exoneração de taxas para construções, quanto para empréstimos para compra de imóveis ou ajuda para pagamento de aluguéis. Estas leis passaram a impactar, portanto, na programação das ZAC que deviam atender a este mínimo de 20% estipulado.

Formalmente, a busca pela diversidade significava também dar mais diversidade programática e formal, como parte do objetivo de não se construírem os grandes conjuntos habitacionais nos moldes da ZUP. A seguir será apresentado como aconteceu essa reflexão e como os instrumentos de planejamento urbano franceses tiveram, ao longo do século XX, influência sobre a paisagem urbana daquele país.

2.4 A paisagem e a imagem da cidade nas políticas urbanas francesas

O interesse pela paisagem e imagem da cidade, no contexto francês, surge com as preocupações ligadas aos monumentos históricos, conforme explica Conroux (1996). Elas são muito relacionadas a uma consciência europeia de história e de orgulho do passado que vinha se desenvolvendo desde o século XI, segundo Maderuelo (2009), quando as cidades, à medida que cresciam, buscavam preservar vestígios do passado, como fragmentos de muralhas, torres, alguma fachada de um edifício importante ou monumento, que lhe dessem uma imagem característica própria. No entanto, as primeiras políticas de urbanização surgem somente após a Revolução Industrial e a paisagem, conforme Conroux (1996), só passa a ser preocupação de legisladores em 1913. Segundo essa autora, apenas com um decreto de 1958 é que a palavra paisagem aparece de fato ao determinar que autorizações para construções que prejudicassem o interesse de locais, paisagens naturais e urbanas pudessem ser recusadas.

Os problemas urbanos ocasionados pela Revolução Industrial, na segunda metade do século XIX, se intensificam durante a Primeira Guerra Mundial com a indústria do armamento. Conforme mencionado anteriormente, desde a Revolução Industrial, as áreas dos “*faubourgs*” das cidades vinham crescendo (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996). Os problemas ocorrem devido ao crescimento econômico e demográfico das áreas urbanas europeias que aumenta significativamente justamente em razão de a população desejar se implantar nas proximidades dos ateliês e indústrias que se desenvolvem dentro dos tecidos urbanos. Essa concentração populacional provocou disfunções nas cidades e, ao longo do tempo, vai-se criando consciência de que é preciso tomar atitudes contra a insalubridade, a desordem e os riscos desta crise urbana (DORMOIS, 2015).

Segundo Dormois (2015), dois tipos de respostas a esses problemas tiveram impacto nas políticas urbanas francesas ao longo do século XX e, por consequência, agiram sobre a imagem e a paisagem das cidades. A primeira foi a das reformas promovidas pelo Barão de Haussmann enquanto prefeito de Paris, entre 1853 e 1870, no governo de Napoleão III. Foram as respostas mais significativas em reação aos problemas urbanos e se baseavam na intervenção física da estrutura edificada da cidade por parte do poder público e de maneira autoritária. Para esse autor, há um caráter público e centralizador na forma de conduzir as obras de Haussmann que é reencontrado no período pós-II Guerra Mundial nas políticas urbanas do Estado Providência. Pode-se notar semelhanças também entre a forma de financiamento da reforma de Paris com a do instrumento da ZAC, como veremos em detalhe mais à frente. “O decreto de 26 de abril de 1852 autoriza a cidade de Paris a proceder ao financiamento dos trabalhos de alargamento e de abertura de vias pela revenda dos terrenos adquiridos na ocasião destas urbanizações” (DORMOIS, 2015, p. 118, tradução nossa⁴⁷). Para Monteiro (2014), a criação das normas das *Servitudes Speciales d’Architecture*, nesse momento, tiveram papel importante na imagem da capital francesa, pois geraram um padrão estético que fez com que Paris se destacasse de outras cidades. A partir desse conjunto de regras, mudou-se a disposição dos usos nas edificações de vertical para horizontal, ficando a base ocupada pelo comércio e os andares superiores pela moradia, sendo os andares mais altos os menos valorizados, já que à época ainda não existiam os elevadores. “A proposta dos edifícios inseriu uma dimensão vertical ao contorno das vias, com alturas de 40 ou de 45 metros, solução que também proporcionou que os habitantes gozassem da luz, do ar e da vista dos espaços públicos” (MONTEIRO, 2014, p. 253). Alinhamentos de balcões e de elementos decorativos também seguiam uma padronização. Essas normativas foram base para instrumentos instituídos ao longo do século XX, em Paris e por consequência no resto da França. A autora destaca os anos de 1902, 1958, 1967 e 1977 como momentos importantes nesse sentido.

Os instrumentos instituídos em cada um desses marcos temporais foram mecanismos por meio dos quais determinadas personalidades – reunidas na defesa da memória de uma cidade tradicional e referenciada na Paris do Barão de Haussmann ou apoiados na imaginação e na busca de outra maneira de configurar a imagem da cidade- tentaram organizar o território e as formas arquitetônicas constituintes do tecido urbano. Os objetivos de cada ideário, que alternam tradição e modernidade, estariam articulados por uma preocupação comum de constituição de uma imagem para a capital francesa (MONTEIRO, 2014, p. 252).

⁴⁷ No original: “Le décret du 26 avril 1852 autorise la Ville de Paris à procéder au financement de ses travaux d’élargissement et de percement de voirie par la revente des terrains acquis à l’occasion de ces aménagements”.

Segundo essa autora, o primeiro desses marcos, o ano de 1902, marcou mudanças importantes no modelo do edifício parisiense. Baseadas em estudos realizados no final do século XIX, novas regras urbanísticas deram mais liberdade na regulação tradicional da rua. Conforme Monteiro (2014), foi introduzido o conceito de gabarito e a determinação das alturas das edificações passou a ser em função de uma linha de 45 graus traçada a partir do alinhamento do prédio do lado oposto da rua. Abaixo disso, era admitida completa liberdade na configuração das construções. “O efeito da nova regulamentação modificou a imagem da rua e marcou uma ruptura estilística, basicamente produto da liberdade que o gabarito concedeu ao coroamento dos imóveis” (MONTEIRO, 2014, p. 254). O surgimento dos elevadores e da tecnologia do concreto armado também proporcionaram novas formas de ocupação das construções e novas volumetrias.

O novo ordenamento seguiu orientado por funções como a de proporcionar diversidade volumétrica e a de incentivar composições mais variadas que contrapunham a criticada monotonia que vinha sendo praticada nos últimos séculos, sobretudo pelos conceitos tratados pelas premissas haussmannianas (MONTEIRO, 2014, p. 254).

Uma outra forma de resposta aos problemas urbanos, já no início do século XX, conforme Dormois (2015), foi também reformista, porém teve como objetivo antecipar os problemas das cidades. “É o nascimento do urbanismo: a estética urbana fundada sobre o ordenamento de prédios públicos e de parques dá lugar a uma organização dos elementos do quadro urbano que deve concorrer à eficácia produtiva, mas também à eliminação dos chamados **flagelos sociais**” (DORMOIS, 2015, p. 118, destaque do autor, tradução nossa⁴⁸). Por pressões dessa corrente, que intervém nos debates relacionados ao futuro de áreas liberadas por fortificações desativadas em Paris, parlamentares aprovam uma legislação que torna obrigatória a elaboração de Planos de Ordenamento, de Embelezamento e de Extensão (*Plan d'Aménagement, d'Embellissement et d'Extension* - PAEE) em algumas cidades francesas. Era a chamada Lei Cornudet, de 14 de março de 1919. Suas realizações na prática, porém, se distanciam dos objetivos de reformismo global. Poucas são as cidades a formular um PAEE, pois os prefeitos são hostis a um intervencionismo público, receiam os altos custos financeiros que tais operações representam para os municípios e sofrem pressão de grandes proprietários de terras que são contra desapropriações. “Esta fraca mobilização dos eleitos locais vai conduzir

⁴⁸ No original : “C’est la naissance de l’urbanisme : l’esthétique urbaine fondée sur l’ordonnement des bâtiments publics et des parcs laisse place à une organisation des éléments du cadre urbain qui doit concourir à l’efficacité productive mais aussi à l’élimination de ce qui est appelé les **fléaux sociaux**”.

os apoiadores da cidade racionalizada a considerar progressivamente que somente o Estado central é capaz de responder a estes desafios” (DORMOIS, 2015, p. 121, tradução nossa⁴⁹).

Com a Segunda Guerra Mundial, a França vê efetivamente um urbanismo centralizador se afirmar. “Os princípios que guiarão as políticas urbanas de urbanização do pós-guerra se definem sob a ocupação alemã” (DORMOIS, 2015, p. 122, tradução nossa⁵⁰). O projeto de lei de 15 de junho de 1943, chamada lei Prothin, se torna a base para toda a política urbana francesa apesar de nunca ter sido ratificada. Suas propostas dão origem a regulamentações que seguirão válidas até a lei de descentralização das competências de urbanismo de 2 de março de 1983 que será abordada adiante. Conforme Dormois (2015), com a lei Prothin, seriam previstas servidões limitando os usos dos solos para utilidade pública sem direito a indenizações; um sistema de planejamento nas escalas comunal e intercomunal se torna obrigatório; a profissão do urbanista é colocada sob controle do Estado, o qual passa a se encarregar de tudo, contratações, elaborações de estudos, remunerações. Havia um foco muito grande em prever e organizar o futuro crescimento das cidades, buscando cobrir todas as atividades e todo espaço urbano, algo possível por se tratar de uma França ainda muito rural. De acordo com Monteiro (2014), a aprovação do *Code de l’Urbanisme et de l’Habitation* em 1954 foi uma importante mudança no ordenamento territorial francês. Ele consagrou-se com o decreto nº58-1464 de 1958 e passou a ser aplicado efetivamente a partir de 1961. “O instrumento legal de 1958 conferiu novas exigências para a política de habitação, para o desenvolvimento do território, para a descentralização do entorno da cidade, bem como para a reconquista dos tecidos antigos de Paris” (MONTEIRO, 2014, p. 255). Com ele deu-se a criação das ZUP, consolidando a construção dos grandes conjuntos habitacionais como o elemento principal das políticas urbanas centralizadoras em resposta a falta de moradia nas cidades, especialmente em Paris, e estabeleceu-se a criação dos Planos Diretores.

Assim, o novo plano diretor da capital, por sua vez, também trouxe muitas outras alterações. Segundo Monteiro (2014), as alturas máximas das edificações passaram de 31 para 37 metros; a densidade construtiva passou a ser definida pelo COS (Coeficiente de Ocupação do Solo) que variava de 3,5 a 4,5; pátios maiores de no mínimo 150m² passaram a ser exigidos; e uma proporção de 25% devia ser reservada para espaço livre nos lotes. Perdeu-se a linearidade das edificações com relação às alturas e ao alinhamento da rua e passou-se a adotar a área de

⁴⁹ No original: “Cette faible mobilisation des élus locaux va conduire les tenants de la ville rationalisée à considérer progressivement que seul l’Etat central est à même de pouvoir répondre à ces défis”.

⁵⁰ No original: “Les principes qui guideront les politiques urbaines d’aménagement de l’après-guerre se définissent sous l’occupation allemande”.

5.000m² como o mínimo para a construção de novas habitações sociais, alterando a política de intervenção de lote a lote para um “urbanismo de quadras, de quarteirões” (MONTEIRO, 2014).

“O novo modelo rompeu com a maneira habitual de gerar a imagem da cidade com base em uma agregação contínua de imóveis ao longo da via sobre a estrutura tradicional do parcelamento. Houve a introdução de outra escala na forma de conceber o meio urbano, antes presente somente na consolidação de alguns bulevares” (MONTEIRO, 2014, p. 256).

A Lei de Orientação Fundiária (LOF), na sequência, em 1967, conforme a mesma autora, “fez transparecerem, ainda mais, as concepções do movimento moderno e, por conseguinte, intensificou a quebra da regulação tradicional da orientação espacial de Paris” (MONTEIRO, 2014, p. 257). A mesma lei, conforme já explicado, criou a ZAC em substituição à ZUP que vinham apresentando problemas e sendo alvo de muitas críticas, porém inicialmente continuou a reproduzir o mesmo modelo. Rigidez espacial, uso monofuncional, falta de conexão física em relação a outros bairros e ausência de transporte público são os principais comentários, além dos problemas sociais, como o aumento da violência e da delinquência, causados pelo desemprego e desamparo do Estado que não tinha mais como manter serviços sociais importantes em razão da crise do sistema fordista de produção.

Collot (2011), explica que seu interesse pela paisagem surge justamente por ter vivido grande parte de sua infância e adolescência em um destes conjuntos habitacionais, em La Courneuve, próximo à Cité des Quatre Mille, um dos mais emblemáticos deles. Ele narra, em seu livro, que era quotidianamente confrontado “aos problemas de um urbanismo que, para responder às necessidades massivas de habitação e a imperativos econômicos e tecnocratas, sacrificou elementos e os equilíbrios constitutivos de uma verdadeira paisagem urbana” (COLLOT, 2011, p. 70, tradução nossa⁵¹). O autor alega que os problemas sociais eram agravados pela maneira como eram tratados os espaços públicos. “A dialética do visível e do invisível rege não somente nossa percepção de paisagem, mas também nossas relações com os outros, ela concerne a relação entre o espaço público e privado, entre o individual e coletivo” (COLLOT, 2011, p. 70, tradução nossa⁵²). Segundo ele, nos espaços destes grandes conjuntos, o indivíduo tem dificuldade de encontrar seu lugar e o ponto de vista que o permita se apropriar

⁵¹ No original: “[...] aux méfaits d’un urbanisme qui, pour répondre à des besoins massifs de logement et à des impératifs économiques et technocratiques, a sacrifié les éléments et les équilibres constitutifs d’un véritable paysage urbain”.

⁵² No original: “La dialectique du visible et de l’invisible régit non seulement notre perception du paysage, mais aussi nos rapports avec les autres; elle concerne la relation entre l’espace public et le privé, entre l’individuel et le collectif”.

dele. Também critica aos arquitetos modernistas por terem negligenciado o ponto de vista dos habitantes, em todos os sentidos da palavra. Paradoxalmente, os grandes conjuntos ao negligenciarem sua união com o resto do tecido urbano faltaram com a visão de conjunto que faz da cidade uma paisagem.

A LOF também instituiu a obrigação da elaboração do POS (Plano de Ocupação dos Solos). No caso de Paris, o plano acabou sendo aprovado dez anos depois, em 1977, e para a sua elaboração, segundo Lucan (2012), foram feitas duas pesquisas. Uma era relacionada aos “tecidos constituídos” e a Paris dos “*faubourgs*” e resultou na proposição de que a cidade deveria ser dividida por zonas, recusando uma uniformidade dos bairros, buscando tratamentos específicos para cada um dos diversos tecidos. Resultou também que o critério de referência fundamental era o da qualidade da rua e que, por isso, seria o elemento determinante da percepção da paisagem urbana. A outra pesquisa era relacionada aos edifícios e conjuntos urbanos do século XIX, e foi feita considerando a qualidade da paisagem urbana apreendida a partir das vias públicas. O resultado das pesquisas foi a retomada de alguns princípios do século anterior sem copiar as soluções formais arquitetônicas, como, por exemplo, o alinhamento dos prédios ao limite das calçadas conformando os quarteirões.

É importante destacar, conforme explica Lucan (2012), que todas estas reflexões ocorriam por influência do que ele chamou de um verdadeiro movimento internacional que tinha como um dos seus expoentes o arquiteto Aldo Rossi. Com seu livro, Rossi (2001) inverteu o olhar dado às relações entre cidade e arquitetura e preconizava que o território não deveria ser colonizado, como feito pelos grandes nomes da arquitetura moderna, mas que tinha que ser tratado como um espaço de sedimentação, possuidor de uma forma construída e de um valor antropológico. Os planos para diversas ZAC na década de 1980 foram então contaminados por essas ideias e buscavam renovar com uma forma urbana legível. De acordo com Monteiro (2014, p. 258), o POS “trouxe uma reorientação da função da ZAC, conceituando-a melhor como área a ser desenvolvido instrumento de reconfiguração da cidade, o que a tornaria um local para aplicação de mecanismo que desenvolveria, em grande parte, novas paisagens na capital francesa”.

“Estes planos estabelecem uma distinção tão clara quanto possível entre espaços públicos e espaços privados; eles voltam a dar toda importância aos espaços públicos; eles reabilitam a rua como espaço público principal; eles preconizam o respeito dos alinhamentos sobre a rua; eles definem continuidades nas alturas dos

prédios e o tratamento de seus coroamentos, etc. Tantos traços que alguns qualificarão de neo-haussmannianos” (LUCAN, 2012, p. 30, tradução nossa⁵³).

Nessa mesma época, em 1976, conforme explica Riou (2013), o artigo L.122-1 do Código do Ambiente passa a impor a elaboração de um estudo de impacto a todo projeto de urbanização com incidência sobre o meio natural, analisando o estado inicial do local e do ambiente e propondo medidas de mitigação dos impactos causados pelo projeto proposto. Porém, foi somente ao longo dos anos 1990 que a paisagem nas novas extensões urbanas passou a ser vista como uma necessidade, sendo que, em 1993, a lei sobre a proteção e a valorização das paisagens abriu novas possibilidades para as políticas paisagísticas (RIOU, 2013). Esta, de acordo com Conroux (1996) é modificada em seguida pela lei de 2 de fevereiro de 1994, determinando que os POS passem a levar em conta a preservação da qualidade da paisagem e a identificar o que deve ser protegido ou valorizado. A mesma lei também cria as Diretrizes Paisagísticas e aprofunda as cartas do Parques Naturais Regionais que passam a ter valor de documentos de urbanismo.

Na década de 1990, em meio às discussões sobre a valorização da paisagem, ocorre o que Lucan (2012) chama de a mutação I dos bairros. Trata-se da aplicação da teoria urbana desenvolvida pelo arquiteto Christian de Portzamparc: a terceira cidade ou as três idades da cidade. Para Portzamparc, de maneira resumida, a cidade possui três idades. A cidade da idade I é a cidade histórica com as ruas conformadas pelas edificações coladas umas as outras. Já a cidade da idade II é a do urbanismo modernista do século XX, do rompimento com a rua corredor e do prédio visto como objeto. Por fim, a cidade da idade III é a atual, que contém nela tanto a da idade I e a da idade II, sendo, portanto, heterogênea. Para ele, a cidade da idade III deveria inverter a lógica do pensamento: “não conceber o objeto independente no espaço, mas conceber o espaço como prévio à instalação dos prédios, os prédios eles mesmos tendo então como primeira missão constituir o espaço urbano” (LUCAN, 2012, p. 45, tradução nossa⁵⁴). Com a ideia da cidade da idade III e a proposta bairro aberto (*îlot ouvert*), Portzamparc vence, em 1995, o concurso para a elaboração do projeto para o setor Masséna da ZAC Paris Rive-Gauche. O bairro aberto, conforme descreve Lucan (2012), é caracterizado pela

⁵³ No original: “Ces plans établissent une distinction aussi claire que possible entre espaces publics et espaces privés ; ils redonnent tout leur importance aux espaces publics ; ils réhabilitent la rue comme espace public majeurs ; ils préconisent le respect des alignements sur rue ; ils définissent des continuités dans les hauteurs des bâtiments et le traitement de leur couronnement, etc. Autant de traits que certains qualifieront de néo-haussmanniens”.

⁵⁴ No original: “[...] non pas concevoir l’objet indépendant dans l’espace, mais concevoir l’espace comme préalable à l’installation des bâtiments, les bâtiments eux-mêmes ayant donc pour première mission de constituer l’espace urbain”.

autonomia dos prédios, por sua singularidade, ou seja, não são adjacentes. Eles são construídos junto ao limite com a rua, mas são criadas aberturas entre eles, dando acesso a jardins privados no interior do quarteirão, com clara separação entre privado e público. As alturas dos prédios variam e, com isso, criam-se diferentes orientações e visuais para cada um deles. Essa variedade também permite acolher diferentes programas e de maneira aleatória, o que proporciona maior flexibilidade de uso e adaptações futuras. Com essa proposta, Lucan (2012) explica que Portzamparc inova as chamadas fichas de lote, cadernos de encargos que estabeleciam regras gerais e fixavam as capacidades construtivas gerais da ZAC e que existiam já nas ZUP. Agora, para cada lote era necessária uma ficha específica, com uma predefinição volumétrica. “A ficha de lote é agora um documento indispensável, na qual os objetivos vão bem além da determinação das capacidades construtivas do lote” (LUCAN, 2012, p. 75, tradução nossa⁵⁵).

De acordo com Riou (2013), foi a assinatura da Convenção Europeia da Paisagem, em 2000, que realmente engajou a França “a integrar a paisagem nas políticas de urbanização do território, do urbanismo e nas políticas culturais, ambientais, agrícola, social e econômica, assim como nas outras políticas podendo ter um efeito direto ou indireto sobre a paisagem” (CONSEIL DE L’EUROPE, 2000, p. 3, tradução nossa⁵⁶). A partir disso, nesse mesmo ano, foi criada a Lei SRU (FRANÇA, 2000) já citada anteriormente, voltada para três temáticas: solidariedade, desenvolvimento sustentável e reforço da democracia e da descentralização. Com ela, as regulamentações com relação ao consumo de espaços naturais e agrícolas são reforçadas e os Esquema de Coerência Territorial (*Schéma de Cohérence Territorial* - SCoT) e os Planos Locais de Urbanismo (*Plan Local d’Urbanisme* - PLU) passam a fixar “os objetivos quantificados de consumo do espaço pelas novas urbanizações e definem de maneira muito precisa os contornos dos espaços naturais e, quando aplicável, dos espaços agrícolas a serem protegidos a longo prazo” (DORMOIS, 2015, P. 146, tradução nossa⁵⁷). Densidades mínimas de habitação também são definidas nas novas urbanizações para criar pressão sobre o tecido existente, estimulando a densificação, e se introduzem objetivos de redução dos espaços destinados aos veículos.

⁵⁵ No original: “La fiche de lot est maintenant un document indispensable, dont les objectifs vont bien au-delà de la détermination des capacités constructives d’une parcelle.

⁵⁶ No original: “[...] à intégrer le paysage dans les politiques d’aménagement du territoire, d’urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage”.

⁵⁷ No original: “[...] des objectifs chiffrés de consommation d’espace par les nouvelles urbanisations et définissent de façon très précises les contours des espaces naturels et, le cas échéant, des espaces agricoles à protéger sur la longue durée”.

Pouco tempo depois e alinhada com o conceito de quarteirão aberto, surge a chamada mutação 2 dos quarteirões (LUCAN, 2012) e, com ela, o conceito de macrolote (*macrolot*). Esta proposta, conforme Lucan (2012), apesar de ter como antecedente o projeto do quarteirão Saint-Maurice (1996-2005), em Lille, é utilizada de maneira mais ampla na ZAC Île Seguin-Rives-de-Seine, criada em 2003, em Boulogne-Billancourt, cidade vizinha de Paris. O macrolote é uma forma de gestão das operações de urbanização que tem por consequência impacto na construção da paisagem urbana. O macrolote é composto por diversas entidades que buscam manter sua individualidade, mas agora “o quarteirão se tornaria a unidade da operação urbana, relegando a parcela a um tempo agora passado” (LUCAN, 2012, p. 11, tradução nossa⁵⁸). Lucan (2012) explica que um macrolote associa em um mesmo projeto diversos atores e que é composto por diversos usos e, portanto, diversos clientes estão envolvidos, sendo, em geral, um deles líder e, os outros, apenas utilizadores. Nesse caso, segundo o autor, também podem ou não ser envolvidos diversos arquitetos, sendo que um deles, o líder, faz a coordenação dos outros. Assim, ao associar variados atores, o macrolote permite mutualizar diversos elementos, como as áreas verdes ou estacionamentos e, com isso, formalmente, as diversas entidades que o constituem podem compartilhar a base e o subsolo, de acordo com cada proposta. Em suma, os três principais objetivos de um macrolote são: a diversidade programática, a diversidade arquitetônica e a rapidez de execução, já que todas as construções são realizadas em uma mesma temporalidade para que os cronogramas de execução não conflituem e o atraso de um não prejudique a entrega de outro. A ZAC Île Seguin-Rives-de-Seine, dessa forma, se tornou um modelo de planejamento e passou a ser copiado, com adaptações, por outras cidades da periferia parisiense e também por outras grandes cidades francesas e, conforme mencionado no início deste trabalho, é vista como a única maneira de se construir as cidades atualmente na França (LUCAN, 2012).

Por fim, com a Lei pelo Acesso a Habitação e a um Urbanismo Renovado (*Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové - ALUR*) (FRANÇA, 2014b), o SCoT tem seu papel reforçado ganhando função integradora entre municípios em termos de planejamento espacial, e as cidades intensificam o enquadramento dos projetos através de normas em termos de qualidade ambiental, de uso e de segurança que devem respeitar. Ela introduz a noção de objetivos de qualidade paisagística e “confere aos documentos de urbanismo e de planejamento

⁵⁸ No original: “L’îlot deviendrait ainsi l’unité d’opération urbaine, reléguant la parcelle dans un temps maintenant passé”.

um dever de qualidade paisagística sobre o conjunto do território, ou seja, sobre as paisagens notáveis, ordinárias ou degradadas” (ÉCOLAN, 2015, p. 6, tradução nossa⁵⁹).

Percebe-se, assim, que ao longo do século passado e de acordo com crenças e com contextos políticos e econômicos, diversas regulamentações com relação ao crescimento das cidades foram sendo criadas e, na medida do possível, postas em prática no território francês. A paisagem foi, nesse meio tempo, ocupando seu espaço ao ter sua importância reconhecida a partir de reflexões sobre como os planos e projetos eram executados.

2.5 Síntese da revisão bibliográfica

Neste capítulo de revisão bibliográfica, foi visto que ferramentas como a ZAC e a OUC foram criadas em um contexto de transformação do capitalismo com a ascensão no neoliberalismo e a imposição de novas condições e formas de se construir e desenvolver as cidades ocidentais. O resultado da sua aplicação é o que compõe suas características e também as críticas que irão fundamentar a análise dos três objetos empíricos estudados.

O espaço urbano passou a ser pensado a partir de uma lógica mercadológica e as cidades foram colocadas em concorrência umas com as outras pela atração de investimentos da mesma forma que competem as empresas privadas. Para atingir esses objetivos, foi necessário tornar o planejamento urbano flexível, adaptável, da mesma forma com que o capital atua, circulando de um lugar ao outro conforme as circunstâncias. A rigidez e o rigor podem reduzir a atratividade de uma cidade, fazendo com que os investimentos sigam para outro local que se mostre mais maleável e adaptável às suas exigências. Surge dessa forma o planejamento estratégico, com o qual, na verdade, a estratégia é a pouca definição. Em outras palavras, ele é de projeto pouco preciso, em razão de se demandar compreender as necessidades do capital, que busca onde se instalar, para a partir disso tomar decisões. Tem-se, como efeito, o planejamento fragmentado do espaço urbano e das suas expansões, desenvolvido aos poucos segundo a demanda e os interesses do mercado e na direção que este desejar. A complexidade gerencial é outra consequência dessa forma de conduzir o desenvolvimento urbano. Ela está relacionada ao envolvimento de um grande número de atores, seus múltiplos objetivos e à sua concertação, que nem sempre ocorre de forma satisfatória dado que os participantes nem sempre estão preparados para entender questões técnicas. Outro fator refere-se às incertezas da

⁵⁹ No original: “Confère aux documents d’urbanisme et de planification un devoir de qualité paysagère sur l’ensemble du territoire, c’est-à-dire sur les paysages remarquables, ordinaires ou dégradés”.

condução das atividades de forma sequencial em segurança. e, portanto, ao grande número de riscos que são assumidos pelo poder público na busca pelos investimentos que podem a todo momento abandonar as cidades que tanto se preparavam para os acolher e que desembolsam grandes somas antecipadamente.

No caso francês, vimos também, por meio da reconstituição histórica apresentada, que a paisagem e a imagem da cidade e dos projetos urbanos tomam uma importância significativa nesse contexto. Essa preocupação está muito relacionada às premissas de promoção de diversidades social, formal e funcional das novas implantações; consequência do aprendizado daquele país com as experiências do passado, vindas desde o século XIX. Possivelmente, são essas premissas que fazem com que a ZAC destoe de parte do conceito de PU no que tange a indefinição do projeto, e implique, pelo contrário, no seu desenvolvimento e planejamento pensado de lote a lote em planta e volumetricamente.

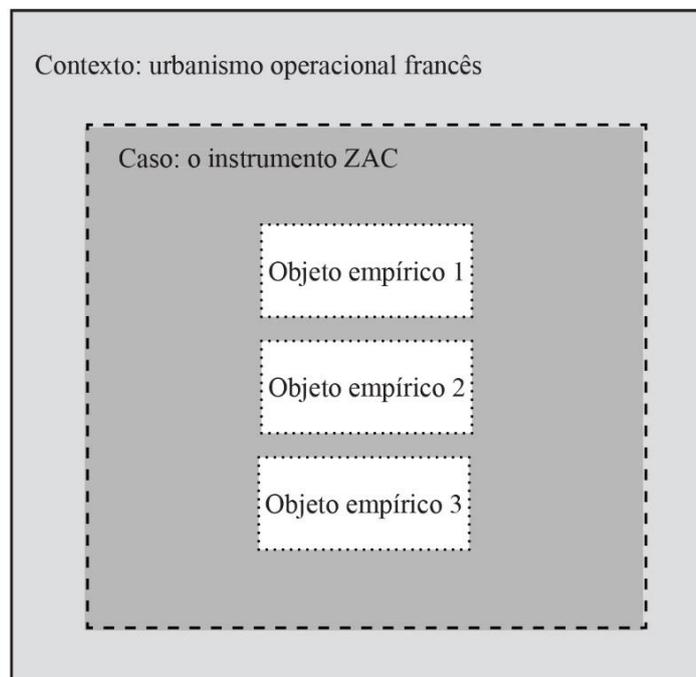
Assim, como será visto no capítulo de metodologia, as características identificadas nessa revisão de literatura basearam os dois critérios de análise dos objetos empíricos selecionados. A relação entre atores; a concertação; os riscos relacionados à viabilidade financeira e os investimentos; e o tempo de implantação foram agrupados no critério governança. Já a regulamentação urbanística, os planos e os projetos compuseram o critério marco regulatório. Dessa forma, busca-se abarcar o máximo dos principais elementos que tipificam os Projetos Urbanos.

3. METODOLOGIA

3.1 Estratégia e delineamento de pesquisa

Por se tratar da análise de um instrumento específico de planejamento urbano, buscando sua compreensão através de exemplos do contexto francês, a estratégia de pesquisa definida é a do Estudo de Caso Único Integrado, conforme Yin (2010). Nessa estratégia, o caso analisado é o do instrumento ZAC, inserido no contexto do urbanismo operacional francês. Os exemplos de operações selecionados para análise são tratados como objetos empíricos (unidades de análise) que fornecerão informações para o entendimento da ZAC como um todo. Conforme Yin (2010, p. 59), “as subunidades podem acrescentar, muitas vezes, oportunidades significativas para a análise extensiva, favorecendo os *insights* ao caso único”. Assim, o objetivo do estudo não é a compreensão dos objetos empíricos, mas, através deles, obter dados para a compreensão do fenômeno de interesse original, o instrumento ZAC.

Figura 1 – Diagrama de estudo de caso único integrado.



Fonte: autor.

Para isso, e de forma a trazer contribuições ao conhecimento que já se tem no Brasil sobre o assunto, tem-se a intenção de analisar exemplos para além daqueles já abordados em

trabalhos anteriores que discutiram o tema da ZAC. Dessa forma, não foram considerados os exemplos da ZAC Paris-Rive Gauche e nem da ZAC Bercy, ambas de Paris. Por se tratar de um estudo de caso, este trabalho é de natureza exploratória de raciocínio indutivo. O enfoque desta pesquisa é a avaliação qualitativa e, apesar de se trabalhar também com dados quantitativos, não será feita uma medição numérica, ou seja, a avaliação estatística não faz parte deste trabalho.

Para a coleta dos dados, foram utilizadas três técnicas. A primeira foi a realização de uma pesquisa bibliográfica sobre OUC e ZAC. Posteriormente foi realizada a pesquisa documental, com a coleta de projetos e dossiês de ZAC, assim como de legislação urbanística francesa relacionada ao tema. Por fim, foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturada com atores envolvidos no processo de desenvolvimento de uma das ZAC eleitas para este trabalho⁶⁰. Para a análise dos dados, foi empregada a análise de conteúdo da bibliografia, a análise documental dos projetos e dossiês encontrados e a análise do discurso das pessoas entrevistadas.

Quadro 1 - Delineamento da pesquisa.

ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3
Pesquisa bibliográfica e documental de caráter exploratório e descritivo.	Entrevistas do tipo semiestruturadas e análise dos objetos empíricos	Discussão, análise e consolidação dos resultados das etapas anteriores.
OBJETIVO	OBJETIVO	OBJETIVO
Entender a estrutura de uma ZAC, identificar possíveis relações com a OUC do Brasil, sua diversidade.	Investigar pontos de vista e crítica com relação ao modelo francês. Compreender a estrutura e organização das diferentes ZAC selecionadas.	Consolidar os resultados das etapas anteriores para alcançar os objetivos da pesquisa.
FASE 1	FASE 1	FASE 1
Pesquisa bibliográfica e documental (legislação) sobre OUC e ZAC.	Entrevistas stores envolvidos nas ZAC selecionadas.	Estabelecer relações entre os resultados da análise documental e as respostas obtidas nas entrevistas realizadas.
FASE 2	FASE 2	FASE 2
Seleção de exemplos de ZAC sobre o território francês para serem utilizados como objetos empíricos.	Análise dos documentos coletados sobre os objetos empíricos.	Discussão e consolidação dos resultados e elaboração das conclusões.

Fonte: autor.

⁶⁰ Inicialmente intencionava-se realizar entrevistas com atores de todos os objetos empíricos selecionados, porém pela dificuldade de obter contato com todos eles e pelo tempo disponível para a realização desta pesquisa, optou-se por realizar as entrevistas com apenas um dos exemplos de ZAC selecionados.

Para o delineamento estabeleceram-se três etapas, sendo cada uma delas dividida em duas fases. A primeira etapa envolveu a pesquisa bibliográfica e documental de caráter exploratório e descritivo, com o objetivo de entender a estrutura da ZAC, identificar possíveis relações com a OUC, sua diversidade e legislação urbanística francesa envolvida. O primeiro momento desta etapa envolveu a pesquisa bibliográfica sobre OUC e ZAC e o segundo momento envolveu a pesquisa para seleção de exemplos de ZAC no território francês.

A segunda etapa envolveu as entrevistas do tipo semiestruturada com o objetivo de investigar pontos de vista e crítica com relação ao modelo francês. Para isso, o projeto de pesquisa foi submetido à avaliação do Sistema CEP/CONEP por meio da Plataforma Brasil⁶¹. Também nesta etapa foi realizada a coleta da documentação referente às ZAC selecionadas e sua respectiva análise com o objetivo de compreender a estrutura e organização dos objetos empíricos.

Para as entrevistas foram elaborados roteiros e os entrevistados puderam falar livremente, ao mesmo tempo em que novas perguntas foram adicionadas, caso o pesquisador julgasse necessário. Os atores escolhidos para a realização das entrevistas, e que totalizam uma amostra de seis pessoas, foram: um representante da empresa gestora da ZAC; um arquiteto ou urbanista envolvido no projeto urbanístico da ZAC; um conselheiro municipal da comuna onde está implantada a operação; um promotor imobiliário e um arquiteto envolvidos em um empreendimento dentro da ZAC; e um habitante da comuna onde se implanta a ZAC.

O parecer que aprovou esta pesquisa junto ao Sistema CEP/CONEP se refere apenas a eventuais participantes brasileiros e não contempla o envolvimento de participantes franceses. Dessa forma, optou-se pela apresentação do nome dos participantes que autorizaram, ao final da gravação das entrevistas, que fossem identificados neste trabalho.

Os convites para participação da pesquisa foram feitos de forma individualizada por e-mail (apenas um remetente e um destinatário). As entrevistas foram realizadas em francês e, tendo em vista o contexto da pandemia do COVID-19, foram realizadas por videoconferência, ou seja, em ambiente virtual, e gravadas com a autorização dos envolvidos, registrada por meio de um TCLE (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido).

Para análise dos dados coletados nas entrevistas, foi feita a transcrição completa das respostas de cada um dos entrevistados. As questões foram elaboradas considerando os critérios de análise e os constructos apresentados no Quadro 3. Em seguida, foi utilizada a versão estudantil do *software* Atlas TI para organização das respostas dos entrevistados conforme os

⁶¹ O projeto foi aprovado pelo parecer nº 5.155.729, com CAAE nº 52695721.0.0000.5347.

mesmos constructos de forma a extrair apenas os trechos das entrevistas que tivessem relação com a pesquisa.

A redação da análise dos objetos empíricos foi feita com base nos documentos coletados, no resultado da análise das entrevistas e também dos projetos, planos e da localização de cada uma das ZAC. Foi utilizado o protocolo de análise como forma de orientar a redação e para que fossem coletadas evidências de mesmo tipo para todas as ZAC, possibilitando assim sua comparação.

A terceira etapa da pesquisa envolveu a discussão e análise dos resultados das etapas anteriores com o objetivo de consolidá-los para alcançar os objetivos da pesquisa. O primeiro momento foi de estabelecimento de relações entre os dados obtidos nas entrevistas e na análise documental. O segundo momento foi de redação e consolidação dos resultados e elaboração conclusões.

3.2 Critérios de seleção dos Objetos Empíricos

Para a seleção dos objetos empíricos desta pesquisa, partiu-se da premissa que o instrumento da ZAC é aplicado em todo o território francês, não apenas em grandes cidades e não apenas em área de renovação de zonas industriais ou degradadas, objetivo para o qual é tradicionalmente desenvolvido um Projeto Urbano. Sendo assim, buscando a compreensão global da estrutura e funcionamento do instrumento da ZAC, de forma a abranger uma maior diversidade de situações, decidiu-se analisar três objetos empíricos em diferentes contextos de implantação: Renovação de área industrial; Bairro existente consolidado; e Expansão urbana.

Os critérios para análise de cada um deles são dois e foram definidos a partir da literatura sobre Projetos Urbanos, conforme já explicitado: Governança e Marco Regulatório. Para cada critério, foram estabelecidas variáveis a serem estudadas conforme o quadro abaixo:

Quadro 2 - Critérios de análise e respectivos constructos.

Critério de análise	Constructos
Governança	Gestão; relação entre atores; concertação; cronograma; modo de financiamento; risco financeiro.
Marco Regulatório	Legislação; plano; projeto.

Fonte: autor.

Para a seleção dos exemplos, partiu-se de um primeiro critério que seria o de as operações estarem em curso de realização ou não totalmente finalizadas para garantir que os documentos relativos às operações possam ser disponibilizados de forma digital. Tendo em vista tratar-se de operações realizadas em outro país e em outro continente, o deslocamento para visitas em arquivos se torna uma limitação, especialmente em tempos de pandemia do COVID-19. Assim, a coleta de material documental foi feita por meio de acesso aos sites das municipalidades ou das empresas públicas responsáveis pelas operações e também pelo contato direto com estas últimas para solicitação do envio dos documentos, considerando se tratarem de material de acesso público, livre e irrestrito.

Com o objetivo de auxiliar com os critérios de seleção dos exemplos, foram adotadas as dimensões do mundo social relacionadas aos GPU, estabelecidas por Oliveira et al. (2009) e apresentadas anteriormente na revisão bibliográfica: política, institucional, simbólica, arquitetônico-urbanística, fundiária, sócio-ambiental e econômico-financeira. Retomando, brevemente, elas são assim definidas (OLIVEIRA et. al., 2009, p. 19):

A dimensão política, relacionada ao contexto sociopolítico (município-estado) da emergência e/ou da implantação do projeto. A dimensão institucional, relacionada aos processos decisórios e de controle social na montagem e na implementação do projeto (atores, relações, mecanismos, normas, procedimentos). A dimensão simbólica, relacionada à ordem de justificação do projeto. A dimensão arquitetônico-urbanística, atenta para as soluções formais e para a relação entre o projeto, seu entorno e a cidade. A dimensão fundiária, relacionada aos processos de incorporação e à geração e apropriação de mais-valias imobiliárias. A dimensão socioambiental, relacionada aos desdobramentos socioeconômicos do projeto no território e a seus impactos ambientais. Finalmente, a dimensão econômico-financeira, relacionada às modalidades de financiamento e aos modos de exploração econômica dos empreendimentos.

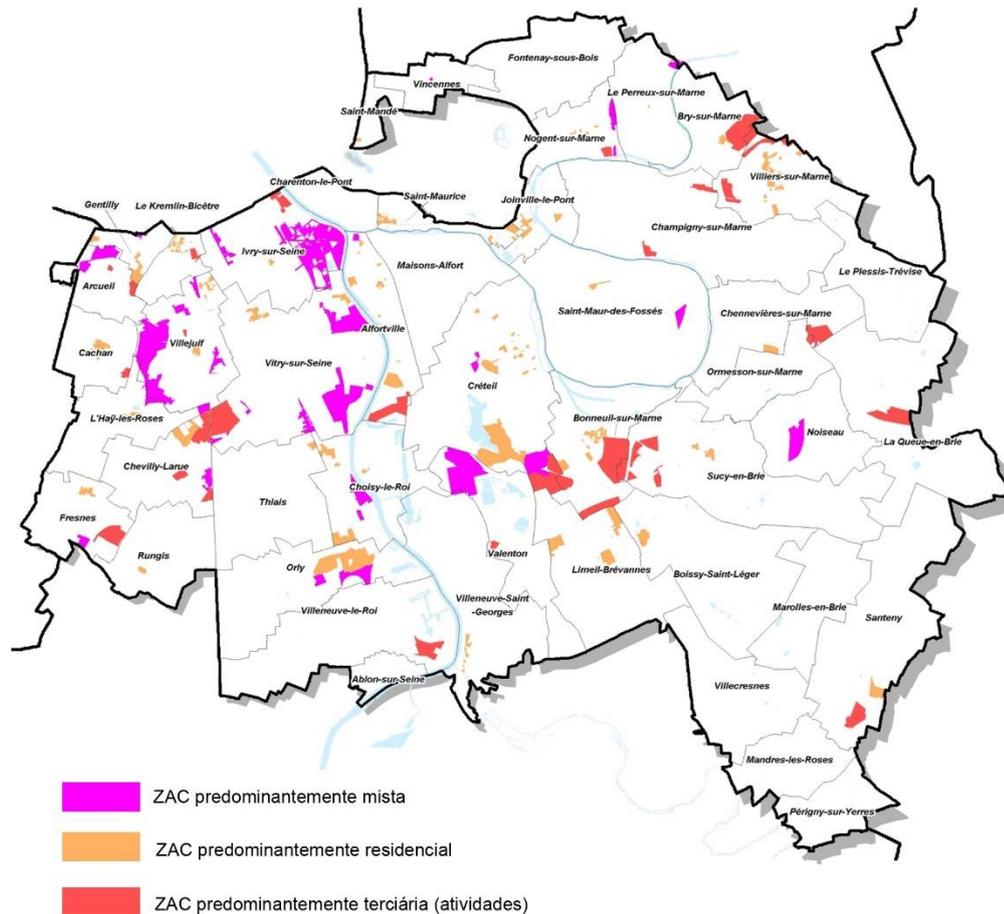
Da mesma forma que na pesquisa de Oliveira et al. (2009) não foi possível abranger todas essas dimensões ao analisar os estudos de caso eleitos, aqui também não se pretende analisar ou encontrar exemplos de ZAC que tenham destaque em todas essas dimensões. A intenção foi utilizá-las como guia orientador para a escolha das operações a serem estudadas em universo tão amplo de operações no território francês.

3.3 A seleção dos exemplos de ZAC

A partir da definição destas dimensões como critério de seleção, foi realizada uma segunda busca na Internet quando foi encontrado o mapeamento das ZAC de quatro áreas da

França: do departamento de Paris, do departamento Hauts-de-Seine, do território de Marne-la-Vallée e do departamento Val-de-Marne.

Figura 2 – Mapa indicando as ZAC do departamento Val-de-Marne⁶²



Fonte: adaptado de DRIEA-IF/UTEA94/SPAD/PSIGV (2014).

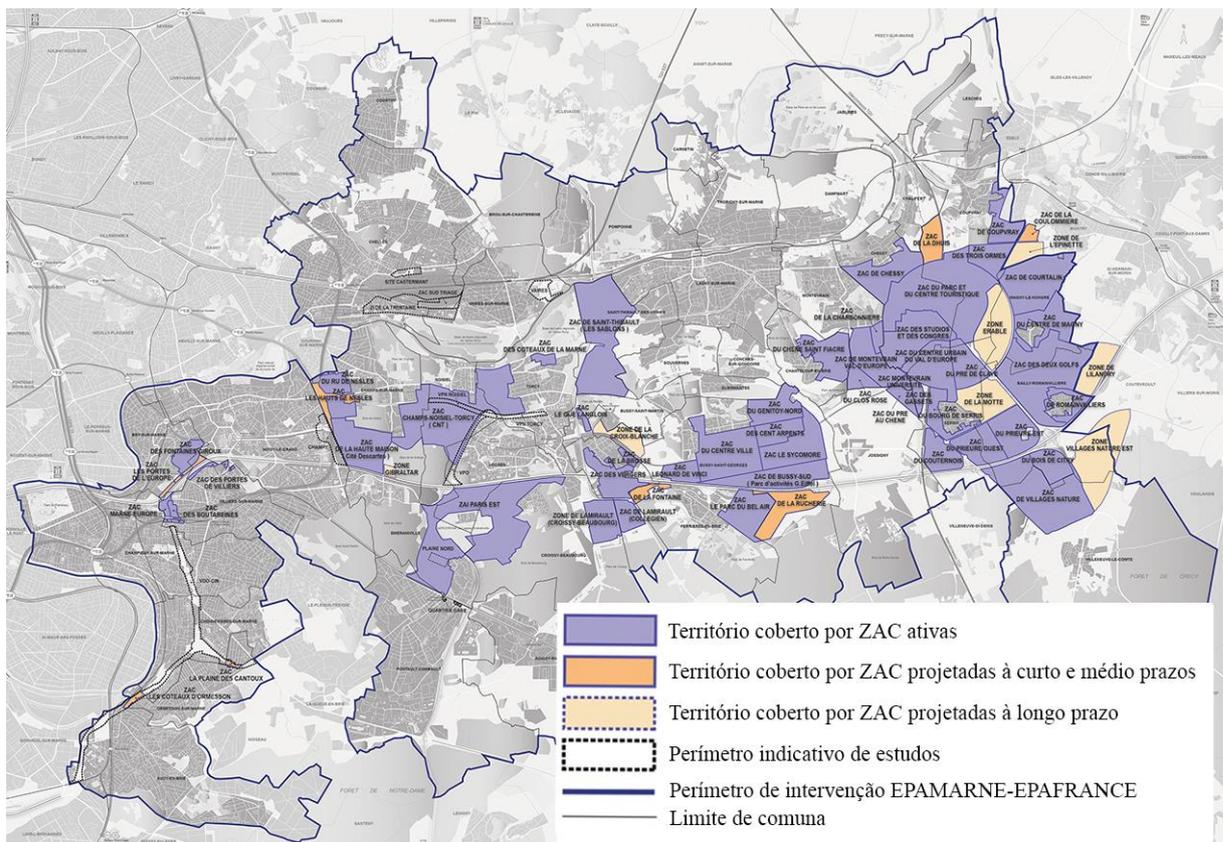
O material do Val-de-Marne consiste em um Atlas de 2014 apresentando os principais dados do departamento e foi desenvolvido pela Unidade Territorial do Equipamento e do Ordenamento do Val-de-Marne, vinculado à Direção Regional e Interdepartamental do Equipamento e do Ordenamento da Île-de-France (DRIEA). A cartografia apresentando as ZAC do departamento, no entanto, não fornece informações suficientes para sua identificação, não sendo possível também saber se foram já encerradas ou se ainda estão em desenvolvimento. A legenda indica três cores diferentes de acordo com o programa predominante desenvolvido em cada ZAC. Seria necessário realizar uma busca em cada uma das comunas que compõem o

⁶² Uma versão ampliada do mapa com as legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

departamento para identificar os nomes das operações através da localização aproximada para então avaliar a relevância delas para este trabalho e, por isso, foi descartado.

O material referente ao território de Marne-la-Vallée consiste em um mapa, de 2017, com o seu perímetro e a indicação, com nome, de cada uma das ZAC desenvolvidas ou em estudo pelo EpaMarne-EpaFrance (*Établissements public d'aménagement de la Marne-la-Vallée*). O EpaMarne surgiu em 1972 de uma vontade do Estado de desenvolver a região à leste de Paris no contexto da política de desenvolvimento de cidades novas. Inicialmente, o território de abrangência compreendia 21 comunas de três departamentos: Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne. Em 1987, o projeto ganhou impulso com a criação do EpaFrance com o objetivo de desenvolver a região no entorno da Disneyland Paris. EpaMarne e EpaFrance são dois estabelecimentos públicos distintos, com conselhos de administração separados que, atualmente, respondem pelo desenvolvimento territorial de 44 comunas.

Figura 3 – Mapa indicando as ZAC do território Marne-la-Vallée⁶³.

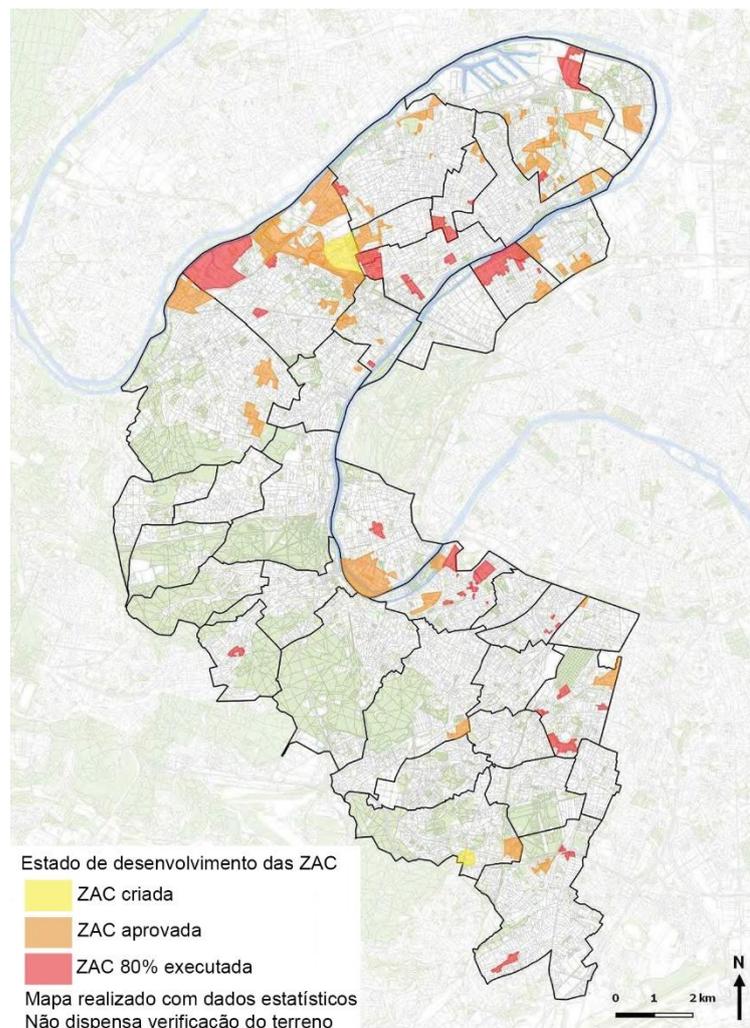


Fonte: adaptado de EPAMARNE-EPAFRANCE (2017).

⁶³ Uma versão ampliada do mapa com as legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

Já o material referente ao departamento de Paris e ao departamento Hauts-de-Seine consiste em dois Atlas voltados especificamente às ZAC desenvolvidas ou em desenvolvimento em cada um deles. Ambos foram desenvolvidos pelas respectivas unidades departamentais da DRIEA, sendo que o Atlas de Paris data de 2020 e o Atlas de Hauts-de-Seine data de 2019. Além de um mapa geral dos dois departamentos com a localização e identificação de cada uma das ZAC, os documentos apresentam fichas divididas por comuna, no caso do departamento Hauts-de-Seine, e por operação, no caso de Paris, com diversas informações sobre elas, como área do perímetro de intervenção, empresa responsável pelo seu desenvolvimento, data de criação, estado de desenvolvimento, áreas totais construídas ou a construir de acordo com o programa e os tipos de equipamentos públicos previstos.

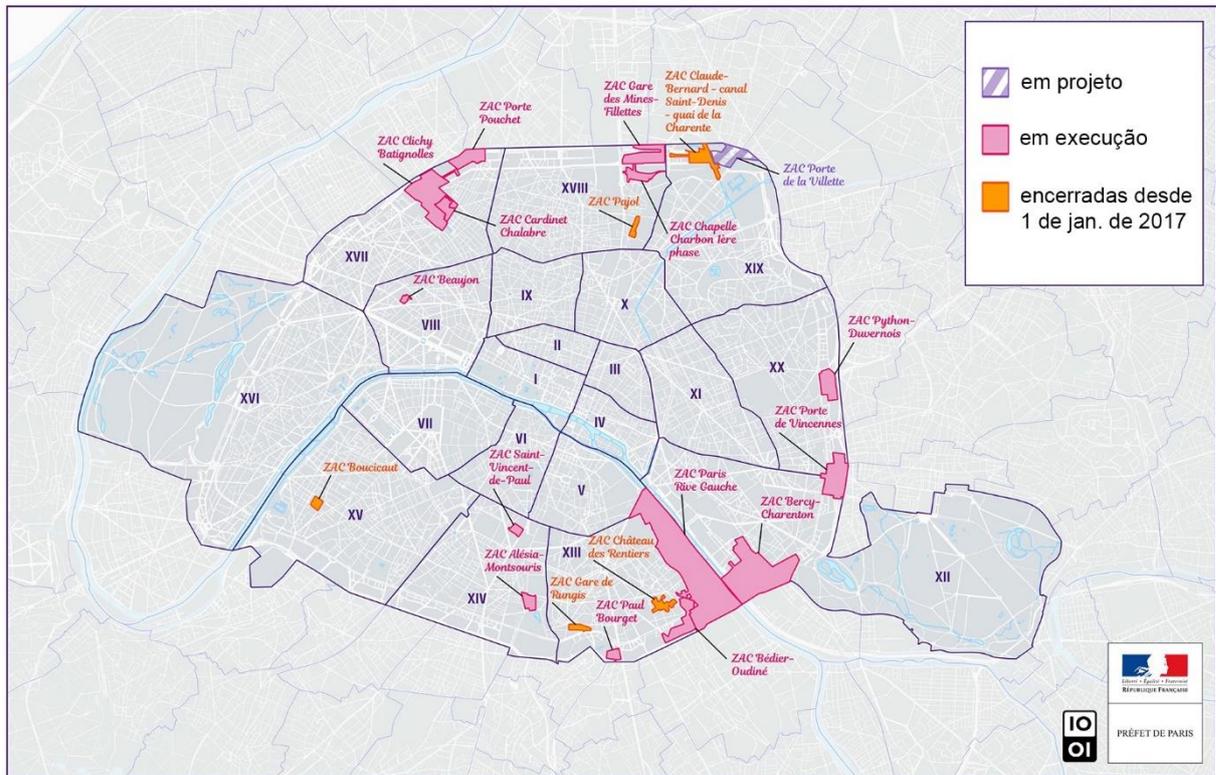
Figura 4 – Mapa indicando as ZAC do departamento Hauts-de- Seine⁶⁴.



Fonte: adaptado de DRIEA/PDCT/PUP/PSF (2019).

⁶⁴ Uma versão ampliada do mapa com as legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

Figura 5 – Mapa indicando as ZAC do departamento Paris⁶⁵.



Fonte: adaptado de DRIEA-IF/UD75/SADCT/PECT (2020b).

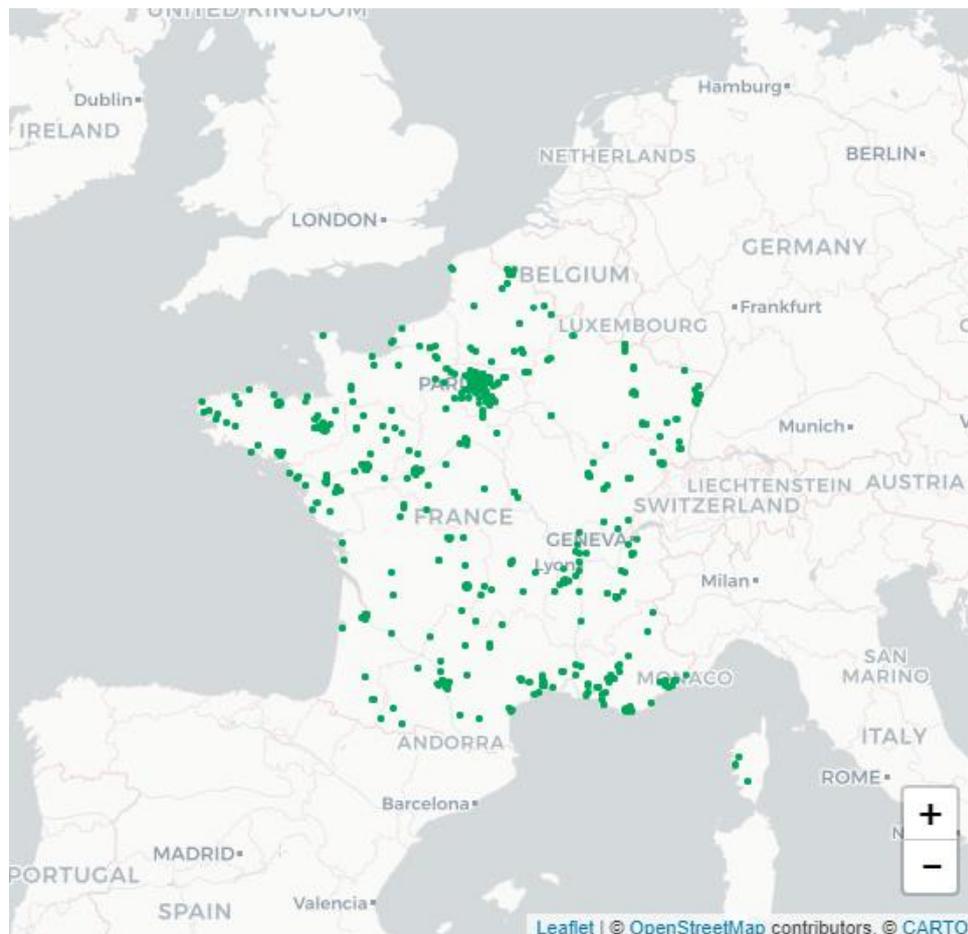
Recentemente, em 10 de março de 2021, a Direção Regional e Interdepartamental do Equipamento e do Ordenamento da Île-de-France (DRIEA) foi fusionada à Direção Regional e Interdepartamental do Ambiente e da Energia da Île-de-France (DRIEE), dando origem à Direção Regional e Interdepartamental do Ambiente, do Ordenamento e dos Transportes da Île-de-France (DRIEAT). A DRIEAT, segundo seu site (DRIEAT, 2022), é um serviço ligado ao Ministério da Transição Ecológica e ao Ministério da Coesão dos Territórios e das Relações com as Coletividades Territoriais. Ela tem como objetivo colocar em prática as políticas do Estado relacionadas aos transportes, ao planejamento e ao ordenamento sustentável, ao meio-ambiente, à energia e ao urbanismo e está subordinada aos prefeitos da região Île-de-France, de Paris, da Polícia e dos outros departamentos que compõem a região (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne). Entre as missões da DRIEAT, constam no seu site (DRIEAT, 2022), que ela deve realizar o planejamento e o ordenamento nos territórios da região Île-de-France, integrando os desafios ambientais e de diversidade funcional e social, de qualidade

⁶⁵ Uma versão ampliada do mapa com as legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

urbana e de inovação; garantir o equilíbrio do habitat e redigir os pareceres e decisões da autoridade ambiental para os projetos e documentos de urbanismo disponibilizados quando das pesquisas públicas, como, por exemplo, as relacionadas às ZAC.

Ao se analisar a lista de ZAC nos Atlas citados, notou-se que alguns deles possuíam o prenome de *ÉcoQuartier*, ou Eco-Bairro. Trata-se de um selo, lançado em dezembro de 2012 pelo Ministério da Transição Ecológica e compõe um dos pilares da iniciativa *ÉcoQuartier*. Para receber o selo, a operação deve responder aos vinte engajamentos listados na carte *ÉcoQuartier* e ele acompanha a vida do projeto desde o seu surgimento até três anos após sua finalização. O selo é uma resposta à Lei nº 2009-967 de 3 de agosto de 2009 de programação relativa à realização do Grenelle do ambiente. De acordo com o Art. 7º, “o Estado encorajará a realização, pelas coletividades territoriais, de operações exemplares de ordenamento sustentável dos territórios” (FRANÇA, 2009).

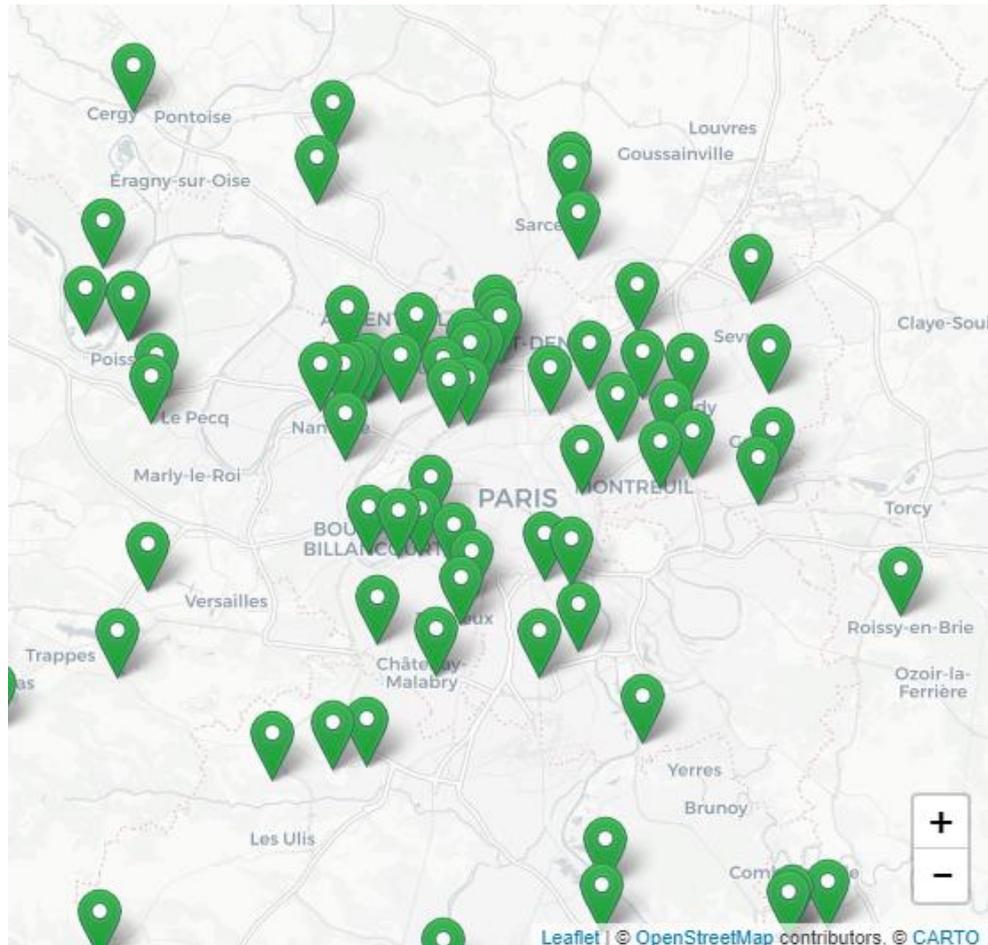
Figura 6 – Mapa indicando os Eco-Bairros na França Metropolitana.



Fonte: DEMARCHE ÉCOQUARTIER, [s.d.].

O site dedicado à iniciativa apresenta uma cartografia interativa com a localização de todas as operações que receberam o selo *ÉcoQuartier*, e uma lista contabiliza um total de 503 operações em todo território francês, incluindo os departamentos e territórios ultramarinos. Uma aproximação permite ver que são diversos os *ÉcoQuartiers* na região Île-de-France.

Figura 7 – Mapa indicando os Eco-Bairros na região Île-de-France.



Fonte: DEMARCHE ÉCOQUARTIER, [s.d.].

O site apresenta ainda critérios de pesquisa por operação e entre eles há a possibilidade de selecionar entre cinco tipos: expansão controlada, renovação de bairro prioritário, renovação de bairro histórico, reconversão de área vazia e renovação de bairro existente.

Um deles, o de renovação de bairro prioritário, merece destaque. Os bairros prioritários são alvo das chamadas *politiques de la ville* (políticas da cidade), mencionadas no início deste trabalho. Estas políticas são, segundo Chaline (2014, p. 3), “uma série de programas e ações focalizadas sobre os bairros onde se concentram as populações em situações julgadas das mais desfavorecidas” e se apoiam na Lei de orientação pela cidade (*Loi d’orientation pour la ville* –

A sobreposição do mapeamento dos Eco-Bairros e dos bairros prioritários ao mapeamento das ZAC, presentes nos Atlas dos departamentos de Paris e Hauts-de-Seine e na cartografia do território de Marne-la-Vallée, permitiu identificar que algumas destas operações correspondem efetivamente aos primeiros. Esta relação é uma possibilidade para seleção de algumas ZAC como estudo de caso, em vista a atender a dimensão socioambiental dos Projetos Urbanos.

O quadro abaixo apresenta as ZAC encontradas que correspondem, totalmente ou parcialmente, a um Eco-Bairro.

Quadro 3 – Lista de ZAC que possuem o selo Eco-Bairro.

Departamento	Cidade	ZAC	Eco-Bairro
75-Paris	Paris	ZAC Claude Bernard-Canal St. Denis-Quai de la Charente	Claude Bernard
75-Paris	Paris	ZAC Clichy-Batignolles	Clichy-Batignolles
77-Seine-et-Marne	Bussy-Saint-Georges	ZAC le Sycomore	Ecoquartier le Sycomore
77-Seine-et-Marne	Montévrain	ZAC de Montévrain Val d'Europe	Écoquartier de Montévrain
77-Seine-et-Marne	Montévrain	ZAC de la Charbonnière	Écoquartier de Montévrain
77-Seine-et-Marne	Montévrain	ZAC de Montevrain Université	Écoquartier de Montévrain
77-Seine-et-Marne	Montévrain	ZAC du Clos Rose	Écoquartier de Montévrain
92-Hauts-de-Seine	Asnières-sur-Seine	ZAC Parc d'Affaires	Quartier Seine Ouest
92-Hauts-de-Seine	Bois-Colombes	ZAC Pompidou-le Mignon	ZAC Plm Bois-Colombes
92-Hauts-de-Seine	La Garenne-Colombes	ZAC les Champs-Philippe	Quartier des Champs-Philippe-Charlebourg
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC des Groues	Ecoquartier les Groues
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC Provinces Françaises	Ecoquartier Nanterre Université
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC Seine Arche	Ecoquartier Nanterre Université
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC Seine Arche	Ecoquartier Hoche
92-Hauts-de-Seine	Boulogne-Billancourt	ZAC Île Seguin-Rives-de-Seine	Seguin-Rives-de-Seine
92-Hauts-de-Seine	Issy-les-Moulineaux	ZAC Coeur de Ville	Écoquartier Issy Coeur de Ville
92-Hauts-de-Seine	Malakoff	ZAC Dolet-Brossolette	ZAC Dolet-Brossolette
92-Hauts-de-Seine	Bagneux	ZAC ÉcoQuartier Victor Hugo	Projet Urbain Quartier Nord
92-Hauts-de-Seine	Châtenay-Malabry	ZAC Châtenay-Malabry Parc-Centrale	ZAC Châtenay-Malabry Parc-Centrale

Fonte: autor.

Diversas outras ZAC se sobrepõem também a alguns dos bairros prioritários. No entanto, na maior parte das vezes, nem todo o território deles está sendo contemplado nelas. No quadro seguinte são apresentadas as ZAC encontradas que se sobrepõem a um bairro prioritário.

Quadro 4 - Lista de ZAC que correspondem a bairros prioritários.

Departamento	Cidade	ZAC	Bairro Prioritário
75-Paris	Paris	ZAC Paul Bourgé	QP075004 – Kellermann-Paul Bourget
75-Paris	Paris	ZAC Bédier-Oudiné	QP075003 – Bédier-Boutroux
75-Paris	Paris	ZAC Python-Duvernois	QP075019 – Les Portes du Vingtième
75-Paris	Paris	ZAC Porte Pouchet	QP075008 – Porte de Saint-Ouen-Porte-Pouchet
75-Paris	Paris	ZAC Gare des Mines Fillettes	QP075013 – Porte de la Chapelle-Charles Hermite
77-Seine-et-Marne	Champs, Noisiel e Torcy	ZAC Champs-Noisiel-Torcy	QP077005 – Les Deux Parcs-Luzard
77-Seine-et-Marne	Champs, Noisiel e Torcy	ZAC Champs-Noisiel-Torcy	QP077006 – L'Arche Guédon
92-Hauts-de-Seine	Antony	ZAC Noyer Doré	QP092004 – Noyer Doré
92-Hauts-de-Seine	Bagneux	ZAC Fontaine Gueffier	QP092009 – Tertres-Cuverons
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC Provinces Françaises	QP092002 – Université 1
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC Provinces Françaises	QP092007 – Le Parc
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC Parc Sud	QP092007 – Le Parc
92-Hauts-de-Seine	Nanterre	ZAC du Petit Nanterre	QP092016 – Petit Nanterre
92-Hauts-de-Seine	Colombes	ZAC de la Marine	QP092015 – Petit Colombes
92-Hauts-de-Seine	Clichy	ZAC Bac d'Asnières	QP092001 – Bac d'Asnières-Beaujon
92-Hauts-de-Seine	Clichy	ZAC Entrée de Ville	QP092014 – Entrée de Ville
92-Hauts-de-Seine	Gennevilliers	ZAC Multisites Luth	QP092010 – Les Courtilles
92-Hauts-de-Seine	Gennevilliers	ZAC Les Agnettes	QP092013 – Agnettes
92-Hauts-de-Seine	Gennevilliers	ZAC du Clos	QP092017 – Grésillons Voltaire I-Gabriel Péri
92-Hauts-de-Seine	Villeneuve la Garenne	ZAC Quartiers Sud	QP029019 – AIRE 2029

Fonte: autor.

Comparando-se os dois quadros, percebe-se que não há sobreposição entre nenhum Eco-Bairro e bairros prioritários. Os primeiros estão relacionados a projetos de grande apelo imobiliário em que o selo *ÉcoQuartier* é um dos fatores de atração para o empreendimento. Os segundos envolvem, em geral, bairros antigos e se inserem nas ZAC em um contexto de renovação.

Uma das operações identificadas, a ZAC Île Seguin-Rives de Seine, se destaca entre os Eco-Bairros. Suas dimensões físicas indicam um PU de dimensões intermediárias (74 hectares) para os padrões franceses e ela apresenta, além da importância na dimensão socioambiental relacionada ao selo sustentabilidade, importância nas dimensões arquitetônico-urbanística e institucional, que estão em parte relacionadas entre si. Com relação à dimensão arquitetônico-urbanística são três os fatores a sublinhar. Primeiramente, a localização do empreendimento. A ZAC Île Seguin-Rives de Seine situa-se em um antigo terreno da empresa Renault às margens do rio Sena em uma cidade vizinha à capital Paris, possuindo, dessa forma, uma posição estratégica na aglomeração parisiense. Em segundo lugar, a imagem arquitetônica em si é forte.

Diversos projetos entre equipamentos e edifícios de uso privado de destaque na paisagem e criados por arquitetos de reconhecimento internacional, como Jean Nouvel, estão previstos. Por fim, a forma de implantação por macrolotes (*macrolots*)⁶⁶, os quais estão relacionados também à importância da dimensão institucional da operação por definirem a forma de relação entre atores e de gestão da operação. Apesar de ser a segunda⁶⁷ experiência de ZAC com este tipo de gestão, segundo Lucan (2012), esta experiência consolidou a palavra macrolote no vocabulário dos gestores.

Por todos os elementos destacados, a ZAC Île Seguin-Rives de Seine foi a escolhida como objeto empírico de ZAC de renovação de área industrial com verticalização.

Do restante das operações listadas cinco são de extensão urbana no território de Marne-la-Vallée. Destas, quatro em conjunto correspondem a um único selo de Eco-Bairro e possuem cada uma sua vocação: ZAC de Montévrain Val d'Europe (habitação e equipamentos), ZAC de la Charbonnière (principalmente atividades), ZAC de Montevrain Université (terciário e universidade), ZAC du Clos Rose (atividades e comércio). A quinta ZAC, Le Sycomore, por sua vez, possui uma programação bastante diversa: habitação, comércio, serviços, equipamentos, atividades e parques. Ela é também anterior às outras e está no momento de realização deste trabalho em pleno desenvolvimento. Um outro fator de interesse por estas ZAC é a sua dimensão institucional. Elas estão inseridas no território de Marne-la-Vallée, dentro de um contexto de planejamento supra comunal, sob a gestão de duas empresas (EpaMarne e EpaFrance) que tem por missão definir as grandes linhas da urbanização de todo esse território. Apesar de não apresentar loteamento no seu interior e, tendo em vista a complexidade de relação entre as primeiras quatro operações citadas, optou-se por definir a ZAC Le Sycomore como o objeto empírico de expansão urbana com zona de atividades. Além disso, esta operação apresenta um programa de usos variado e é sozinha na sua totalidade um empreendimento de Eco-Bairro.

Da lista de ZAC que possuem relação com bairros prioritários, uma se destacou: a ZAC Paul Bourget, em Paris. Esta operação é a única que corresponde totalmente a um bairro prioritário tendo sido criada com o objetivo de reestruturá-lo, integrando-o melhor ao tecido urbano. Além disso, dentro da dimensão arquitetônico-urbanística, salienta-se a sua dimensão física. Trata-se de uma ZAC pequena, de apenas 4,3 hectares, se diferenciando das outras ZAC parisienses já bastante analisadas. Muitas das críticas sobre os PU baseiam-se no tamanho das

⁶⁶ O conceito de macrolote foi abordado no capítulo de revisão bibliográfica deste trabalho.

⁶⁷ A primeira experiência com gestão por macrolotes foi desenvolvida em Lille, na operação Saint-Maurice (1996-2005) (LUCAN, 2012).

poligonais que delimitam o perímetro das intervenções. Diversos autores, como Leite (2016) e Nobre (2019) afirmam que o fato de abrangerem grandes áreas dos municípios complexifica o desenvolvimento da operação e o atingimento dos objetivos desejados. Dessa forma, analisar um exemplo de dimensões menores pode agregar novos entendimentos sobre o instrumento. Assim, pela sua dimensão física e pela dimensão socioespacial, a ZAC Paul Bourget foi escolhida como o exemplo de ZAC de bairro consolidado.

Assim, temos como estudos de caso eleitos, as seguintes ZAC:

Quadro 5 – ZAC definidas como estudo de caso para este trabalho.

Objetos empíricos	Nome da ZAC	Dimensões atendidas
Renovação de área industrial	ZAC Île Seguin-Rives de Seine	Institucional, arquitetônico-urbanística e sócio-ambiental
Bairro consolidado	ZAC Paul Bourget	Arquitetônico-urbanística e sócio-ambiental
Expansão urbana	ZAC le Sycomore	Institucional e sócio-ambiental

Fonte: autor.

3.4 Seleção de documentos para análise

A partir da bibliografia consultada sobre o tema, foram listados os documentos para serem coletados durante o estudo. Uma primeira lista é composta de documentos principais e uma segunda, não exaustiva, trata de documentos complementares, que podem ser acrescentados de acordo com a disponibilidade e pertinência para o objeto empírico.

Os elementos principais são: Dossiê de elaboração; Dossiê de implementação; Relatório ou ata de consulta pública de criação da ZAC; Estudo de Impacto Ambiental; exemplo de Caderno de Encargos de Cessão de Terrenos (*Cahier des Charges de Cession des Terrains – CCCT*); e Plano Local de Urbanismo (*Plan Local d’Urbanisme – PLU*), composto pelo Relatório de Apresentação, Plano de Urbanização e Desenvolvimento Sustentável (*Plan d’Aménagement et Développement Durable – PADD*), Regulamento, Planta de Zoneamento e Orientações de Urbanização e Programação (*Orientations d’Aménagement et Programmation – OAP*).

Os elementos complementares são: Pareceres facultativos sobre a criação da ZAC emitidos por organismos que intervirão posteriormente na operação; Documentos relacionados a modificações dos dossiês de elaboração ou implementação da ZAC que porventura tenham sido realizadas; Relatório ou ata de consulta pública de aquisição de terreno por expropriação em área de ZAC; Projetos de empreendimentos submetidos a alvará de construção na ZAC; e

Relatório ou ata de consulta pública sobre emissão de alvará de construção na ZAC; atas de reuniões; deliberações de conselhos municipais ou administrativos; materiais de divulgação; e planos e projetos relacionados aos objetos empíricos.

3.4.1 ZAC Le Sycomore

Este foi o único exemplo de ZAC do qual se teve acesso ao conjunto completo de documentos principais e do qual foram realizadas as entrevistas semiestruturadas planejadas. As entrevistas foram realizadas com os seguintes participantes:

Quadro 6 – Identificação dos entrevistados.

Ator entrevistado	Cargo ou função	Data	Início	Fim
Representante da empresa gestora da ZAC	Diretor Operacional da Epamarne (gestor)	22/12/2021	10h30	11h18
Arquiteto ou urbanista envolvido no projeto urbanístico da ZAC	Urbanista do escritório Ateliê Germe & JAM (urbanista)	08/04/2022	9h00	9h43
Conselheiro municipal da comuna onde está implantada a operação	Entrevista conjunta (conselheiros): - 2 Conselheiras da comuna - 1 Antigo conselheiro da comuna	02/02/2022	13h00	14h42
Habitante da comuna onde se implanta a ZAC	Residente de bairro existente de Bussy-Saint-Georges (morador)	26/01/2022	14h25	15h28
Arquiteto envolvido em um empreendimento dentro da ZAC	Arquiteto do escritório Margot-Duclot Arquitetos Associados (arquiteto)	02/02/2022	10h30	11h52
Promotor imobiliário envolvido em um empreendimento dentro da ZAC	Gerente de Operações da Plurial Novilia (promotor)	03/02/2022	10h00	10h56

Fonte: autor.

Os dossiês de elaboração e de implementação da ZAC Le Sycomore, assim como o Relatório de Concertação e o Estudo de Impacto Ambiental, foram obtidos através de contato direto com a empresa gestora da ZAC, Epamarne. A ela foi também solicitado o Caderno de Encargos de Cessão de Terreno (CCCT) do lote SY17, correspondente ao projeto da equipe formada por Plurial Novilia e Margot-Duclot Arquitetos Associados. Este, porém, não foi enviado, pois, segundo Epamarne, trata-se de um documento confidencial vinculado ao contrato estabelecido entre a gestora e os promotores imobiliários. No entanto, pôde-se obter junto ao Ateliê Germe & JAM, um Caderno de Prescrições Urbanísticas, Arquitetônicas, Paisagísticas e Ambientais (CPUAPE) referente a um outro lote, o SY22b, como modelo do documento que é fornecido às equipes de projeto com as regras e recomendações a serem seguidas. Além disso,

a equipe do Ateliê Germ & JAM também disponibilizou o Plano Guia antigo, elaborado pelo Ateliê TGTFP, responsável pelo projeto inicial da ZAC, e o Plano Guia atual, em desenvolvimento, juntamente com um relatório de apresentação. O Plano Local de Urbanismo (PLU) foi obtido por download direto do site da prefeitura de Bussy-Saint-Georges.

Os dossiês de elaboração, de implementação, o Relatório de Concertação e o Estudo de Impacto Ambiental recebidos não correspondem aos iniciais, mas referem-se ao modificativo realizado levando em conta a adaptação do projeto para a aferição do selo de Eco-Bairro. Tendo em vista as mudanças significativas no projeto para viabilizar o novo objetivo, foi necessário fazer alteração dos dois dossiês.

O quadro abaixo apresenta o conjunto de documentos consultados.

Quadro 7 – Documentação consultada para a ZAC Le Sycomore.

Elementos principais	
Dossiê de elaboração	Relatório de apresentação
	Planta de situação
	Planta de delimitação
	Dados administrativos
Concertação	Relatório da concertação
Dossiê de implementação	Planta de situação
	Planta de delimitação
	Programa de equipamentos públicos
	Modalidades de financiamento
Estudo de impacto ambiental	Relatório do Estudo de impacto ambiental
	Parecer da autoridade ambiental
	Memorial explicativo em resposta ao parecer da autoridade ambiental
CCCT	Caderno de Prescrições Urbanas, Arquitetônicas, Paisagísticas e Ambientais lote SY22b
Elementos complementares	
Dossiê de elaboração	Decreto da prefeita da região Seine-et-Marne aprovando a modificação do dossiê de elaboração
	Deliberação Conselho Municipal relativa à aprovação do dossiê de elaboração modificativo
	Deliberação Conselho de Administração da Epamarne relativa à definição dos objetivos e modalidades de concertação
	Deliberação Conselho de Administração da Epamarne relativa à aprovação do relatório de concertação
	Deliberação Conselho de Administração da Epamarne relativa à aprovação do dossiê de elaboração modificativo
Concertação	Material utilizado para divulgação da ZAC durante concertação composto por 8 cartazes.
Dossiê de implementação	Decreto da prefeita da região aprovando o dossiê de implementação
	Carta do ministério dos transportes, do mar e da pesca endereçada ao presidente da Epamarne se manifestando sobre a criação de novas alças de acesso à comuna de Bussy-Saint-Georges a partir da autoestrada A4
	Desenho esquema do princípio de instalação de infraestruturas
	Desenho esquema de distribuição de espaços públicos
Regulamentação urbanística	Deliberação de aprovação do PLU
	Relatório de apresentação do PLU
	Relatório de apresentação do PADD
	Orientações para urbanização e programação (OAP)
	Planta de zoneamento

	Regulamento do PLU
Plano Guia	Plano Guia
	Relatório de apresentação do Plano Guia

Fonte: autor.

Além destes documentos, a consulta a artigos publicados em portais digitais de notícias complementou as informações encontradas nos documentos.

3.4.2 ZAC Paul Bourget

Toda a documentação analisada desta ZAC foi obtida pela Internet através de dois sites dedicados ao empreendimento, um elaborado pela prefeitura de Paris e outro pela empresa gestora da ZAC, a SEMAPA. Não foi possível realizar entrevistas para este objeto empírico e, portanto, não se obteve acesso a outros documentos. O dossiê de elaboração está disponível em versão digital, porém não é possível de fazer seu download. Diferentemente da ZAC Le Sycomore, os elementos que compõem o dossiê de elaboração estavam apresentados em um único arquivo, composto por:

Não foi possível ter acesso ao dossiê de implementação e nem a nenhum caderno de encargos desta ZAC. No entanto, outros documentos que trouxeram informações complementares estavam disponíveis e foram coletados conforme quadro abaixo.

Quadro 8 – Documentação consultada para a ZAC Paul Bourget.

Elementos principais	
Dossiê de elaboração	Relatório de apresentação
	Planta de situação
	Planta de delimitação
	Dados administrativos
Concertação	Caderno de concertação sintetizando os ateliês com habitantes
Estudo de impacto ambiental	Relatório do Estudo de impacto ambiental
	Parecer da autoridade ambiental
Elementos complementares	
Concertação	Ata da reunião pública de lançamento da concertação
	Ata do ateliê com representantes de classes do colégio Evariste Galois
	Ata do ateliê temático “habitat” com moradores do conjunto habitacional Paul Bourget
	Ata do ateliê temático “espaços públicos” com habitantes do conjunto habitacional Paul Bourget
Dossiê de implementação	Deliberação do Conselho de Paris aprovando o dossiê de implementação
	Deliberação do Conselho de Paris aprovando o programa de equipamentos
Regulamentação urbanística	Relatório de apresentação do PLU
	Relatório de apresentação do PADD
	Orientações para urbanização e programação (OAP)
	Planta de zoneamento
	Regulamento do PLU

	Deliberação do Conselho de Paris aprovando a compatibilidade da ZAC com o PLU
	Projeto de deliberação da Direção de Urbanismo de Paris solicitando ao Conselho de Paris a realização de ações específicas para a viabilização da ZAC Paul Bourget
	Relatório e conclusões da pesquisa pública para compatibilidade com o PLU
	Relatório de apresentação de compatibilização do PLU
	Orientações de urbanização e modificações do Regulamento do PLU
	Medidas de mitigação dos efeitos negativos do projeto e modalidades de acompanhamento
	Ficha descritiva do processo de participação do público na elaboração da decisão de criação da ZAC

Fonte: autor.

Além desta lista, também foram analisados outros materiais informativos sobre o lançamento e andamento das obras produzidos pela gestora da ZAC, a SEMAPA, destinados aos moradores do conjunto habitacional Paul Bourget, chamados de “Lettre aux habitants” (Carta aos habitantes) produzidos em três edições. Ao contrário da ZAC Le Sycomore, não foram encontrados artigos em portais de notícias que pudessem complementar a compreensão do desenvolvimento da ZAC Paul Bourget.

3.4.3 ZAC Île Seguin-Rives de Seine

Sobre esta ZAC se pôde coletar menos documentos. Além da ausência de resposta dos convidados para as entrevistas, o site dedicado ao empreendimento não disponibilizava nenhuma documentação. Assim, não foram obtidos os dossiês de elaboração e de implementação da ZAC ou o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Concertação de lançamento do empreendimento. Contudo, muitas informações sobre a ZAC puderam ser obtidas em publicações elaboradas pelo Comitê Científico et Técnico das Indústrias Climáticas (*Centre Scientifique et Technique des Industries Climatiques - COSTIC*) e pelo Centro de Estudos e de Expertise sobre os Riscos, o Ambiente, a Mobilidade e a Urbanização (*Centre d'Études et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement – CEREMA*) e no site do empreendimento desenvolvido pela empresa gestora da ZAC, a SPL Val de Seine Aménagement. Dessa forma, parte das informações aqui apresentadas são formadas por dados secundários. Também foram obtidos os documentos que compõem o PLU de Boulogne-Billancourt junto ao site da prefeitura e, além deste material, o conjunto mais significativo de documentos a que se pôde ter contato se referiam à consulta pública para emissão de alvará de obra para a realização de dois lotes centrais na ilha Seguin (lotes 1 e 2) ocorrida entre julho e agosto de 2020 e que, apesar do encerramento do processo, ainda se encontram disponíveis no site *Enquêtes-Publiques* (ENQUETES-PUBLIQUES, 2020) ao qual

a população podia se dirigir à época da consulta para emitir seus pareceres. Por se tratar de uma consulta para emissão de alvará, o conjunto de documentos que compõem o dossiê para tal solicitação deve ser apresentado à população. O quadro abaixo apresenta os documentos a que se teve acesso:

Quadro 9 – Documentação consultada para a ZAC Île Seguin-Rives de Seine.

Elementos principais	
CCCT	Caderno de Encargos de Cessão de Terreno lotes 1 e 2 da ilha Seguin (como parte do dossiê de consulta pública abaixo)
Elementos complementares	
Dossiê consulta pública para emissão de alvará de obra lotes 1 e 2 - ilha Seguin	Aviso de consulta pública
	Estudo de Impacto Ambiental da ilha Seguin
	Parecer da Autoridade Ambiental
	Memorial em resposta ao Parecer da Autoridade Ambiental
	Pareceres de serviços consultados sobre o projeto
	Projeto Arquitetônico completo dos lotes 1 e 2
	Relatório do relator da consulta pública
Regulamentação urbanística	Relatório de apresentação do PLU
	Relatório de apresentação do PADD
	Orientações para urbanização e programação (OAP)
	Planta de zoneamento
	Regulamento do PLU

Fonte: autor.

Após a realização da consulta, conforme será descrito, um novo projeto foi apresentado e uma nova consulta pública foi realizada. Não se pôde ter acesso ao dossiê deste novo projeto da mesma forma que do anterior, porém se obteve o relatório do relator da consulta. Em complemento a este dossiê, da mesma forma que com a ZAC Le Sycomore, artigos publicados em portais digitais de notícias contribuíram na compreensão do processo de debate desenvolvido em torno deste setor da ZAC.

3.5 Organização dos resultados da coleta de dados e entrevistas

A análise dos três objetos empíricos selecionados não pôde ser feita com a mesma profundidade e com base nos mesmos dados devido ao diferente nível de acesso à documentação que se obteve de cada um. Apesar de os documentos e dados serem públicos, a forma com que são disponibilizados varia de acordo com o gestor da ZAC e com a comuna onde é implantada a operação. Além disso, conseguiu-se realizar entrevistas apenas com atores da ZAC Le Sycomore, através das quais pôde-se solicitar grande parte da documentação relacionada a ela e que não estava disponível na Internet. Entende-se que se tivesse sido possível

entrevistar atores dos outros exemplos de ZAC (objetos empíricos), provavelmente se teria chegado a um tratamento similar para todos eles. A análise dos documentos e as entrevistas acabaram ocorrendo na ordem inversa do previsto originalmente pelo fato de que foi a partir das entrevistas que se obteve acesso à maior parte do material. No entanto, foi possível complementar as informações com fontes secundárias, como reportagens e relatórios feitos sobre as ZAC em análise.

A despeito da ausência de completude dos documentos e da diferença de acesso aos dados, considera-se que o entendimento do instrumento não foi prejudicado, pois os objetos empíricos possuem características complementares, ou seja, um permitiu compreender o funcionamento do outro. O procedimento em si, estabelecido pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a), é comum a todos, tendo cada um suas particularidades que não comprometem o entendimento geral do instrumento, mas, pelo contrário, enriquecem a formação de um panorama geral da ZAC em cenários e contextos diversos. Foram as particularidades que possibilitaram avançar por nuances que não teriam sido descobertas caso se avaliasse apenas um roteiro básico padrão para o instrumento.

O quadro abaixo apresenta um resumo comparativo das principais características de cada exemplo de ZAC analisado.

Quadro 10 – Principais características dos exemplos de ZAC (objetos empíricos).

Nome	Le Sycomore	Paul Bourget	Ile Seguin-Rives de Seine
Ano criação	2013	2013	2004
Comuna	Bussy-Saint-Georges	Paris	Boulogne-Billancourt
Contexto comuna	Interior	Capital	Periferia da capital
Tamanho comuna	Pequena	Grande (metrópole)	Pequena (região metropolitana)
Objetivo operação	Expansão urbana	Renovação de bairro consolidado	Renovação de área industrial
Uso original da área	Agricultura	Habitação social	Indústria de automóveis
Tamanho operação	Grande	Pequena	Média
Área operação	117 hectares	4 hectares	74 hectares
Área de construção	358.352m ²	62.956m ²	952.000m ²
Área para habitação	291.763m ²	31.500m ²	394.300m ²
Gestão	Intervenção estatal (Estado nacional)	Intervenção da comuna (municipal)	Convenção tripartite (comuna, proprietária dos terrenos e promotores imobiliários)
Controle fundiário	Total, com aquisição por Declaração de Utilidade Pública	Total, propriedade já pertencente à comuna	Parcial, propriedade particular, aquisição apenas de área destinada a espaços públicos e equipamentos

Fonte: autor.

Na discussão dos resultados alcançados a partir da análise documental foram incluídos trechos das entrevistas realizadas com os atores da ZAC Le Sycomore em complemento aos dados coletados nos documentos. As transcrições dos depoimentos contribuem na corroboração das conclusões obtidas ao agregarem informações que não puderam ser encontradas na bibliografia e nos documentos, mas também confirmando os dados coletados. É importante ressaltar que o contexto da ZAC Le Sycomore é, parte de uma Operação de Interesse Nacional e, portanto, intervenção estatal (nacional). Apesar de poder ser encontrado em diversas outras situações na França, não representa a forma de gestão da maioria das ZAC francesas. Assim, parte das transcrições das entrevistas que se referem à ação do Estado nacional se aplicam apenas às situações similares a essa e não podem ser entendidas como representativas do instrumento como um todo. A gestão da ZAC, quando feita pelas coletividades ou pelas comunas, pode ser considerada como pública, porém não como Estatal.

Os entrevistados, conforme descrito anteriormente, representam os diferentes atores que de alguma forma se envolveram na operação. O quadro abaixo identifica cada um deles.

Quadro 11 – Identificação dos entrevistados⁶⁸.

Grupo Entrevistado	Nome e cargo	Data	Hora início	Hora fim
Empresa gestora da ZAC	Arnaud Diguët (Diretor Operacional Epamarne)	22/12/2021	10h30	11h18
Equipe projeto urbanístico da ZAC	Elise Cauchard (Arquiteta Ateliê Germe & JAM)	08/04/2022	9h00	9h43
Membros do Conselho da comuna	Valery Michaux e Isabel Archilla (Conselheiras da comuna) Claude Louis (Antigo conselheiro da comuna)	02/02/2022	13h00	14h42
Habitante da Comuna onde a ZAC está implantada	Jean Claude Perret (Morador de Bussy-Saint-Georges)	26/01/2022	14h25	15h28
Equipe de projeto de arquitetura de edificação	Guillaume Margot-Duclot (Arquiteto Margot-Duclot Arquitetos Associados)	02/02/2022	10h30	11h52
Promotor imobiliário de edificação	Anne-Laure Roger (Gerente de Operações Plurial Novilia)	03/02/2022	10h00	10h56

Fonte: autor.

O primeiro contato que se obteve foi com o arquiteto Guillaume Margot-Duclot. Seu escritório, Margot-Duclot Arquitetos Associados, é responsável pelo projeto do lote SY17 da

⁶⁸ IMPORTANTE: Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa por meio da Plataforma Brasil. O Parecer Consubstanciado está anexado a este trabalho. Destaca-se que o parecer se aplica somente para os eventuais entrevistados brasileiros, não estando os franceses contemplados pelas mesmas regras. Todos os entrevistados autorizaram a divulgação de seus nomes no trabalho.

ZAC Le Sycomore. O concurso que o premiou foi realizado em 2019 e tem como programa 107 unidades de moradia para locação social e revenda, totalizando 7.680m² de área construída. A partir de Margot-Duclot, pôde-se contactar Anne-Laure Roger, gerente de operações da Plurial Novilia, promotor imobiliário e locador social responsável pelo lote citado. A partir de Roger, obteve-se então o contato de Arnaud Diguët, diretor de operações da Epamarne, empresa gestora da ZAC; e também de Elise Cauchard, arquiteta do escritório de urbanismo, Germe & Jam, responsável pela nova versão do Plano Guia da operação. Estes dois últimos entrevistados foram informantes importantes para este trabalho, pois forneceram todos os documentos relacionados à ZAC para que o caso pudesse ser analisado, como dossiê de elaboração, dossiê de implementação, Estudo de Impacto Ambiental, Relatório de Concertação e Plano Guia. Foi a partir do Relatório de Concertação (EPAMARNE, 2012d) que se encontrou o contato de Jean-Claude Perret, pois este participou, enquanto morador de Bussy-Saint-Georges, da concertação para a criação da ZAC. Perret enviou um e-mail para a prefeitura manifestando suas preocupações e sugestões para a ZAC, o qual foi anexado ao relatório na íntegra e nele pôde-se identificar seu endereço de e-mail que, apesar de passados mais de dez anos, seguia atual. Perret possui formação em engenharia de obras públicas, hoje aposentado, tendo trabalhado no desenvolvimento de diversas ZAC na França, o que explica seu interesse em participar da concertação. Morador de Bussy-Saint-Georges desde 2009, escolheu a cidade para viver após sua aposentaria por ser uma cidade nova com um campo de golf, esporte que pratica. Por fim, os contatos dos conselheiros municipais, Valery Michaux e Isabel Archilla, foram obtidos por meio de um blog que ambas criaram, chamado de *Bussy-C'est-Vous* (BUSSY-CEST-VOUS, 2021) (Bussy é você, em tradução literal para o português), o qual mantém atualizado com publicações sobre causas que defendem. Por terem sido eleitas recentemente para seus mandatos e não dominarem o assunto da ZAC e do exemplo em questão, convidaram para participar da entrevista para esta pesquisa um ex-conselheiro, atuante à época da criação da ZAC Le Sycomore, chamado Claude Louis. Isabel Archilla apenas participou como ouvinte, não tendo respondido a nenhuma pergunta.

As entrevistas sempre se iniciaram com a apresentação do pesquisador e da sua justificativa para a realização deste trabalho, contextualizando a situação no Brasil e a relação entre o instrumento brasileiro e o francês. De todos os entrevistados pôde-se captar suas impressões sobre o instrumento francês, as quais se tentará transmitir ao longa da discussão dos resultados da análise documental.

Apesar de a análise documental apresentar um roteiro com base nos critérios de governança e marco regulatório definidos nesta metodologia, a apresentação dos resultados se mostrou mais coerente se feita conforme uma outra organização, devido aos cruzamentos e interrelações que existem entre os diferentes conceitos que emergiram dos dados. Assim, optou-se por dividir os resultados conforme os itens a seguir:

1. Sustentabilidade: uma temática predominante incorporada ao sistema;
2. Formas de gestão: incidências sobre o projeto e na relação entre atores;
3. Regras de urbanismo e o projeto da operação: entre o controle e a flexibilização;
4. Diversidade: a base de todo projeto;
5. Concertação: um desafio ainda enfrentado;
6. Viabilidade financeira: a colaboração entre o público e o privado;
7. Entre críticas e elogios: um instrumento bem consolidado.

4. O ESTUDO DE CASO ÚNICO INTEGRADO E OS OBJETOS EMPÍRICOS

Os textos a seguir abordam as principais características do direito urbanístico francês com foco na formação atual do urbanismo regulamentar e operacional. Em um primeiro momento, será apresentada a divisão dos níveis de governo e suas respectivas responsabilidades em termos de planejamento urbano, assim como os planos que compõem o conjunto normativo da França, destacando os elementos que possuem relação com o instrumento da ZAC. Em uma segunda parte, será apresentado o instrumento da ZAC em si, os documentos que o compõem e suas etapas de elaboração. A terceira e última parte compõe a descrição dos dados obtidos da análise documental dos três objetos empíricos. Dessa forma, pretende-se ir de uma escala mais abrangente de análise até a escala mais específica.

4.1 O urbanismo normativo e o urbanismo operacional francês

O direito urbanístico francês é dividido em três grandes grupos (MACEDO, 2007): o urbanismo regulamentar, urbanismo operacional e o urbanismo individual. Este último está relacionado a autorizações e permissões de construir, não tendo relação com o tema dos Projetos Urbanos e, por isso, não será abordado. Conforme OECD (2017, p. 102, tradução nossa⁶⁹), “o sistema geral de planejamento de uso do solo nos seus atuais contornos tem sido utilizado desde 1967⁷⁰, mas tem sido frequentemente modificado desde então”⁷¹. A última modificação aconteceu em 2015, quando foi promulgada a lei NOTRe (FRANÇA, 2015) sobre a nova organização territorial da República (*loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République*). Apesar de todas as alterações que promoveu em termos de responsabilidades e atribuições de cada nível de governo, no que releva destacar para este trabalho, a lei não altera as competências gerais em termos de planejamento urbano.

O urbanismo normativo⁷² é composto pelos textos normativos e pelos planos. O corpo normativo é codificado, sendo formado, principalmente, pelo (CARDOSO, 2011): Código de

⁶⁹ No original: “The general system of land-use planning in its current outlines has been in place since 1967, but has been frequently modified since then”.

⁷⁰ Desde a Lei de Orientação Fundiária (LOF), a mesma que criou o instrumento da ZAC.

⁷¹ O objetivo neste texto não é esgotar todas as legislações e regulamentos que versam sobre o assunto, tendo em vista sua amplitude e dinamicidade, mas trazer um panorama geral e destacar pontos principais que possuem influência sobre o instrumento da ZAC. Ainda assim, busca-se unificar e atualizar informações encontradas em trabalhos acadêmicos utilizados por esta pesquisa como referências.

⁷² Neste trabalho, optou-se pelo termo “urbanismo normativo” em vez de “urbanismo regulamentar” utilizado por Macedo (2007), por ser mais usual na língua portuguesa do Brasil, enquanto que regulamentar seria uma tradução direta do francês “réglementaire”.

Urbanismo (*Code de l'urbanisme*); Código Geral das Coletividades Territoriais (*Code général des collectivités territoriales*); Código da Construção e da Habitação (*Code de la construction et de l'habitation*); e Código do Meio-ambiente (*Code de l'environnement*). Cardoso (2011) explica que nestes códigos estão agrupadas as leis da Assembleia Nacional, os atos normativos do governo aplicáveis a todo território e decretos do Conselho de Estado. O Código de Urbanismo foi criado em 1973 e corresponde, segundo Monteiro (2014, p. 250), ao “conjunto de diretrizes mais importantes para o sistema de desenvolvimento e de organização territorial do país”. Ele é dividido em três partes, cujas letras dão início à identificação dos seus artigos: uma legislativa, L (*législative*), e duas regulamentares, R (*décret*) e A (*Arrêté*). Cada uma destas partes é ainda dividida em 6 livros. Segundo Olbertz (2011), o objetivo da regulamentação é a garantia do exercício do direito de propriedade, limitando seu uso e tornando-o compatível com os interesses gerais. Nesse sentido,

a atuação da Administração Pública adquire natureza negativa; volta-se a restringir e corrigir (no sentido de adequar, e não de transformar) fenômenos urbanos, mediante a expedição de regulamentos. Esses regulamentos terão por conteúdo matérias tais como a segurança, a tranquilidade e a salubridade (OLBERTZ, 2011, p. 18).

O urbanismo operacional está relacionado às intervenções do poder público no espaço urbano. A partir dele, como explica Olbertz (2011, p. 22) “espera-se uma conduta estatal muito mais ativa e interventiva do que aquela conduta proposta pelos métodos regulamentar e de planificação”, abrangendo, segundo o autor, a construção de habitações e equipamentos urbanos, o controle da especulação imobiliária e a busca por soluções de problemas urbanos. No urbanismo operacional se inserem os instrumentos de execução urbanística, sendo os principais a ZAC (*Zone d'Aménagement Concerté*) e o loteamento (*lotissement*). Há ainda as Associações fundiárias urbanas (*Association Foncière Urbaine – AFU*)⁷³, instrumento pouco utilizado e considerado secundário; a Grande Operação de Urbanismo (*Grande Opération d'Urbanisme – GOU*)⁷⁴; e as Operações de Revitalização do Território (*Opérations de Revitalisation de Territoire – ORT*)⁷⁵. Há outros diversos procedimentos que, no entanto, não

⁷³ As AFU são agrupamentos de proprietários destinados a realizar a redivisão fundiária com o objetivo de valorização da propriedade e permitir a realização de obras de infraestrutura ou operações de urbanização (CEREMA, 2017a). Pode-se dizer que se assemelha ao instrumento do *Land Readjustment*.

⁷⁴ A GOU é uma ferramenta de nível intercomunal prevista em um PPA, envolvendo o Estado nacional, as comunas, outras coletividades e parceiros privados com objetivo de acelerar um projeto de território (CEREMA, 2021a).

⁷⁵ A ORT é uma ferramenta destinada a facilitar projetos de transformação e dinamização de centros de cidades (CEREMA, 2021b).

devem ser confundidos com os instrumentos de urbanismo operacional, como a Operação de Interesse Nacional (*Opération d'Intérêt National – OIN*); o Projeto de Interesse Geral (*Projet d'Intérêt Général – PIG*)⁷⁶; o Projeto Urbano em Parceria (*Projet Urbain Partenarial – PUP*)⁷⁷; a Zona de Urbanização Diferenciada (*Zone d'Aménagement Différé - ZAD*)⁷⁸; e o Projeto de Parceria de Urbanização (*Projet Partenarial d'Aménagement – PPA*)⁷⁹.

Macedo (2007), em sua dissertação, destaca algumas características que diferenciam a França em relação ao Brasil e que tem impacto na forma dos dois países conduzirem suas políticas de desenvolvimento urbano. Enquanto o Brasil se trata de um Estado Federado, em que a competência legislativa é dada tanto ao governo federal quando aos estados e municípios; a França é caracterizada por um Estado unitário, tendo apenas o poder de nível nacional a capacidade de legislar. Assim, os governos locais correspondem a autarquias territoriais sem autonomia política. De acordo com a autora, eles possuem uma delimitação espacial, mas não um território, sendo apenas uma divisão administrativa. Essas autarquias são compostas por coletividades territoriais que têm liberdade para organizar o espaço, porém, os procedimentos para tal são nacionais, ao contrário do Brasil, onde

“a competência legislativa urbanística é concorrente, ou seja, as três esferas da federação possuem competência para legislar. Ao legislador federal incumbe a elaboração de normas gerais de política urbana, ao Estado-membro é privativa a competência para estabelecer regiões metropolitanas e, ao Município, ou melhor, instância local (haja vista o Distrito Federal), foi concedida a competência material e legislativa a respeito de urbanismo” (MACEDO, 2007, p. 94).

A França possui quatro níveis de governo: o governo nacional; as 18 regiões; os 101 departamentos; e as 35.885 municipalidades ou comunas (OECD, 2017). Conforme OECD (2017), o governo nacional é ativo com relação à governança do uso do solo por ter a responsabilidade de criar o quadro legal do planejamento urbano e das políticas ambientais, entre outras. Este nível de governo também planeja e financia projetos de importância nacional,

⁷⁶ As OIN e as PIG são instrumentos utilizados para fazer prevalecer o interesse do Estado nacional sobre as regras de urbanismo e de construção em um determinado perímetro (CEREMA, 2021c). Dentro de uma OIN ou PIG podem ser realizadas ZAC, por exemplo, como no caso do território de Marne-la-Vallée.

⁷⁷ O PUP é um procedimento de financiamento de equipamentos públicos e infraestrutura necessários para uma operação (CEREMA, 2017b).

⁷⁸ A ZAD consiste em uma ferramenta de aquisição fundiária que permite a uma coletividade a utilização do direito de preempção, assegurando a compra de terrenos dentro de um perímetro onde está prevista uma operação de urbanização a longo prazo para evitar a subida do preço da terra. Trata-se de uma ferramenta similar à Declaração de Utilidade Pública (*Déclaration d'Utilité Publique – DUP*) (CEREMA, 2020a).

⁷⁹ O PPA é um contrato realizado entre as coletividades e o Estado nacional para facilitar a realização de operações de urbanização complexas, como a realização de uma GOU (FRANÇA, 2021)

como rodovias, ferrovias e universidades; mas não há, entretanto, nenhum plano de nível nacional.

As regiões, os departamentos e as comunas também podem ser chamadas de coletividades territoriais. As regiões receberam o status de coletividade territorial em 1972 e são administradas pelos Conselhos Regionais, liderados pelos prefeitos de região (*préfet de région*) que também representam o poder Executivo (MACEDO, 2007). Entre suas funções estão a gestão econômica e a regulação do território. Conforme OECD (2017), o papel das regiões no uso do solo está relacionado ao planejamento e financiamento de projetos de infraestrutura de grande escala, e também na elaboração de um plano estratégico geral que dá uma visão espacial para a região.

Por fim, segundo Macedo (2007), as comunas (correspondentes aos municípios brasileiros) e os departamentos foram criados em 1789, após a Revolução Francesa. As primeiras passaram a substituir os burgos, as aldeias e as paróquias e são compostas pela Conselho Municipal, pelo Prefeito (*le maire*) e pelos assessores (*adjoints*). Suas funções correspondem ao atendimento de serviços de interesse no nível comunal, como fornecimento de água, coleta de esgoto e de resíduos, e o urbanismo. Neste campo, conforme a OECD (2017), as comunas criam os planos locais de regulação do uso do solo e emitem os alvarás de obra. Elas podem também formar associações⁸⁰ para criar planos de urbanismo intercomunais (PLUI) e criar agências dedicadas ao planejamento urbano para prestar assessoria nesse sentido, estas sujeitas à aprovação do governo nacional (OECD, 2017). De acordo com Cardoso (2011), as comunas ainda têm a possibilidade de atuar como promotores imobiliários no que diz respeito à produção de habitação de interesse social, através da criação dos Estabelecimentos Públicos Fundiários e de Urbanização (*Établissement Public Foncier et d'Aménagement – EPFA*). Já os departamentos foram criados para afastar as raízes feudais e garantir a igualdade de direitos e deveres aos cidadãos (MACEDO, 2007). Eles não possuem poder hierárquico com relação às comunas e são geridos pelo Conselho Geral, cujo presidente (*président*) representa o poder Executivo. Entre suas funções estão o atendimento aos serviços de transporte, educação, meio-ambiente e cultura. Conforme OECD (2017), os departamentos não têm nenhuma

⁸⁰ Conforme Cardoso (2011), na França, há diversas entidades de organização horizontal que podem se responsabilizar pela execução de planos no lugar das comunas, com funções coincidentes ou complementares, sendo que a cooperação local é amplamente privilegiada pelo Código Geral das Coletividades Territoriais. Nesse sentido, há as entidades públicas de cooperação intercomunal, como os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (*Établissement Public de Coopération Intercommunale - EPCI*), as Comunidades de Comunas, os Sindicatos de Comunas e outros; as Aglomerações Novas (organizadas em sindicatos) e o Sindicatos Mistos (que podem ser constituídos por EPCI e/ou comunas e/ou outras pessoas coletivas de direito público).

responsabilidade no campo do urbanismo, influenciando através de outros campos como na construção de escolas, estradas e delimitação de espaços agrícolas e naturais.

A França possui três níveis de planejamento espacial dentro do urbanismo normativo e que correspondem ao regional, ao metropolitano e ao municipal, conforme OECD (2017). Quanto menor ele for, maior será o detalhamento do plano, devendo sempre atender às prescrições do nível superior, mais gerais. Planos de mesmo nível hierárquico devem apenas levar um ao outro em consideração.

Os planos regionais são chamados de Esquemas Regionais de Urbanização e de Desenvolvimento Sustentável e de Igualdade dos Territórios (*Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires - SRADDET*). Os SRADDET⁸¹ foram instituídos pela lei NOTRe (FRANÇA, 2015) em substituição aos esquemas anteriores⁸², determinando as ações nos campos do urbanismo, da mobilidade e da luta contra as alterações climáticas. Os planos de abrangência intercomunal e comunal são, respectivamente, segundo Caillaud e Aubert (2003), o Esquema de Coerência Territorial (*Schéma de Cohérence Territoriale - SCoT*) e o Plano Local de Urbanismo (*Plan Local d'Urbanisme - PLU*)⁸³, sendo o primeiro superior ao segundo, havendo, portanto, uma relação de hierarquia entre eles. Eles devem ser necessariamente compatíveis com as disposições mais particulares relativas à região onde se encontram de acordo com o caso conforme já descrito acima. Os mesmos autores ainda alertam para documentos de outras legislações com os quais deve haver compatibilidade, como as prescrições dos parques nacionais e cartas de parques naturais e regionais; as diretivas de proteção e de valorização das paisagens; o plano de deslocamentos urbanos da região da Île-de-France (caso específico); os esquemas de valorização do mar e outros mais.

Quadro 12 – Quadro sintético de divisão de competências no campo do urbanismo.

Comuna ou EPCI	Departamentos
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do SCoT, do PLU ou da CC; • Emissão de alvarás de construção e de outras autorizações de ocupação dos solos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitação do perímetro departamental de intervenção para a proteção e a valorização dos

⁸¹ OS SRADDET não se aplicam à região da Île-de-France (grande Paris), da Córsega e dos territórios ultramarinos regidos por disposições específicas.

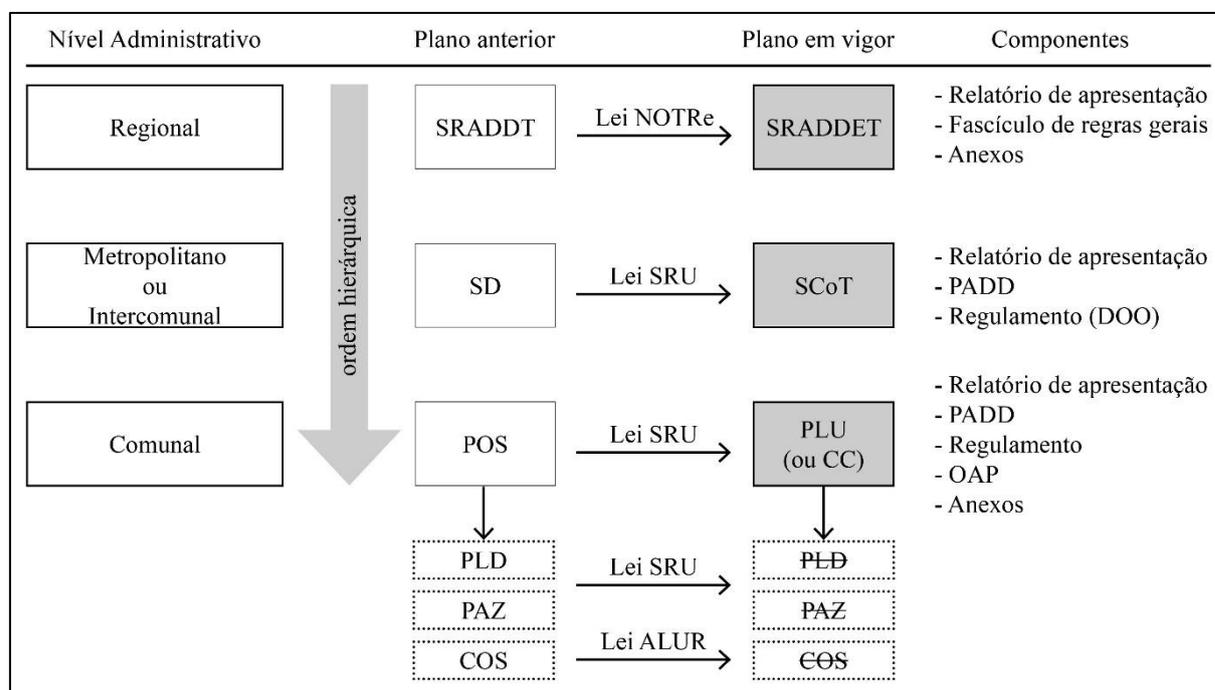
⁸² O SRADDET substitui o Esquema Regional de Urbanização e de Desenvolvimento Sustentável do Território (*Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire - SRADDT*) e todos seus componentes: o Esquema Regional de Coerência Ecológica (*Schéma Régional de Cohérence Ecologique - SRCE*); o Esquema Regional do Clima, do Ar e da energia (*Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie - SRCAE*); e o Esquema Regional das Infraestruturas e dos Transportes (*Schéma Régional des Infrastructures et des Transports - SRIT*).

⁸³ Algumas comunas em razão do seu pequeno tamanho não possuem ainda um PLU.

<ul style="list-style-type: none"> • Direito de Preempção Urbana; • ZAD; • ZAC; • Delimitação e acordo entre comunas ou EPCI sobre a criação do perímetro departamental de intervenção para a proteção e a valorização dos espaços agrícolas e naturais periurbanos. 	espaços agrícolas e naturais periurbanos e exercício do direito de preempção dentro do perímetro.
Região	Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração em associação com o Estado do Esquema Diretor da Região da Île-de-France (<i>schéma directeur de la région d'Île-de-France – SDRIF</i>); • Elaboração dos SRADDET. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poderes de modificação dos SCoT e PLU; • Qualificação de PIG e lista de OIN; • Emissão de alvarás de construção e de outras autorizações de uso do solo (fora do PLU e das CC); • ZAC (quando inseridas em OIN); • ZAD; • Elaboração e aprovação de diretivas territoriais de urbanização e desenvolvimento sustentável (<i>directives territoriales d'aménagement et de développement durables – DTADD</i>); • Associação na elaboração e aprovação do SDRIF; • Modificação por decreto do perímetro departamental de intervenção para a proteção e a valorização dos espaços agrícolas e naturais periurbanos (em caso de redução).

Fonte: adaptado de FRANÇA (2019a).

Figura 9 – Diagrama dos níveis de planejamento na França.



Fonte: autor.

O SCoT visa organizar e valorizar a unidade física da aglomeração e do patrimônio construído e natural, destacando os elementos que darão coerência ao conjunto (Caillaud e

Aubert, 2003). Ele tem a função de fixar as orientações fundamentais do desenvolvimento urbano e limitar a expansão das áreas urbanizadas. Ele está em um nível intermediário entre o PLU e os planos regionais e dá as orientações para o desenvolvimento de questões relacionadas à habitação, transporte e planejamento urbano (OECD, 2017). O SCoT é composto por um relatório de apresentação; de um PADD; e de um Documento de Orientação e de Objetivos (*Document d’Orientation et d’Objectifs – DOO*), parte regulamentar do SCoT. Pode possuir também documentos específicos com recomendações para os PLU das comunas.

O PLU possui, da mesma forma que o SCoT, o papel de conduzir o desenvolvimento urbano, mas ao nível local, fornecendo regulamentações detalhadas por zonas. Além das disposições já citadas anteriormente, o PLU deve ser compatível com os projetos de interesse geral e as servidões de utilidade pública; com o programa local do habitat e com o plano de deslocamentos urbanos, conforme explicam Caillaud e Aubert (2003). O PLU compreende: um relatório de apresentação contendo os motivos de sua criação; um Projeto de Urbanização e de Desenvolvimento Sustentável (*Projet d’Aménagement et de Développement Durable – PADD*); um regulamento; documentos gráficos e anexos. Conforme Bassetti, Martin e Vivier (2017), o PADD descreve o quadro de ações e operações de urbanização desejados pela comuna e, em caso de divergência com o regulamento, é o que prevalece. O conjunto de documentos que compõem o PLU deve, portanto, estar em coerência com o PADD.

No regulamento, a comuna é dividida em quatro zonas: zonas urbanas (U); zonas a urbanizar (AU); zonas agrícolas (A) e zonas naturais (N). Com a implantação do PLU, ao contrário do POS, não é mais permitido que as zonas sejam consagradas a uma única atividade e não é necessário indicar uma destinação principal das zonas construíveis. Em complemento ao regulamento, foram criadas, em 2003 pela lei Urbanismo e Habitat (FRANÇA, 2003), as Orientações de Urbanização e de Programação (*Orientations d’Aménagement et de Programmation – OAP*) a partir de lacunas deixadas pela supressão do Plano de Urbanização de Zona (*Plan d’Aménagement de Zone – PAZ*) que veremos logo a seguir. As OAP passaram a ser um elemento obrigatório nos PLU a partir da lei Grenelle II de 2010 (FRANÇA, 2010a). Conforme explica DHUP (2019), as OAP não são regras, mas, como o próprio nome diz, orientações que indicam uma direção a seguir, traduzindo as ambições do PADD. As OAP podem ter uma multiplicidade de formas e o Código de Urbanismo dá muita liberdade aos autores do PLU nesse sentido. Elas podem ser temáticas, setoriais ou híbridas, e ser compostas por princípios de urbanização, possuir croquis, esquemas, plantas, cortes, etc. Assim, no caso de setores de urbanização, caso de uma ZAC, as OAP devem possuir as orientações mínimas e

um esquema de urbanização que defina as principais características de organização espacial do setor (DHUP, 2019). Conforme já mencionado anteriormente, no PLU, os perímetros das ZAC são previstos nos anexos e para a criação de uma nova operação, caso esta não esteja prevista, é necessária revisão do plano. Esse ato pode ocorrer a qualquer momento através de um procedimento de modificação simplificada⁸⁴, instituída pela lei Urbanismo e Habitat nos casos em que envolver: a realização de uma construção ou operação de caráter público e de interesse geral; ou um projeto de extensão de zonas construíveis que não contradiga a economia geral do PADD da comuna. Tanto para a elaboração do PLU quanto para o SCoT, a concertação com a população através de consulta pública é obrigatória e faz parte dos diagnósticos.

De acordo com Monteiro, a junção do SCoT com o PLU encontra instrumento semelhante no Brasil. “[...] Esse aparato regulatório talvez possa ser comparado, mesmo com várias ressalvas, ao plano diretor, instrumento mais próximo dele encontrado na política urbana dos municípios brasileiros” (MONTEIRO, 2014, p. 260). Pode-se acrescentar que os dois planos franceses, pelo conjunto de informações que apresentam – especialmente o PLU -, são comparáveis ao conjunto formado pelo plano diretor e também pela lei de zoneamento e pelo código de obras no Brasil.

Atualmente, conforme OECD (2017), quatro são as principais leis relacionadas ao uso do solo na França. Apesar de o documento não as nomear, as leis às quais se refere são a lei SRU, de 2000, que busca coordenar políticas de planejamento urbano, habitação e transporte, além de fixar o mínimo de 20% de habitação social em cidades com mais de 50 mil habitantes; a lei ALUR (FRANÇA, 2014d), de 2014, que regulamentou a locação de habitação e aumentar a oferta de construções; a lei litoral, de 1986, e a lei montanha, de 1985, que tratam da urbanização, proteção e valorização destas paisagens. Pode-se ainda acrescentar outras com influência sobre projetos urbanos, como a lei sobre a água (FRANÇA, 1992), que se preocupa com a gestão e proteção das fontes de água e dos ecossistemas aquáticos, e a lei ELAN (FRANÇA, 2018), que dá seguimento aos objetivos da lei ALUR (FRANÇA, 2014d) e que provocou uma alteração importante na lei 77-2 de 1977 sobre a arquitetura. Conforme essa última, “a arquitetura é uma expressão da cultura” (FRANÇA, 1977, tradução nossa⁸⁵) e, portanto, buscando a qualidade das construções e de sua inserção no entorno, os MOA públicos e privados eram incitados a promover concursos de arquitetura para a realização de uma edificação, o que explica a recorrência do procedimento para a escolha dos projetos. Com a lei

⁸⁴ Há quatro possibilidades de revisão do PLU: a revisão geral, a revisão leve, a modificação clássica, e a modificação simplificada. Para mais informações ver CEREMA (2022).

⁸⁵ No original: “L’architecture est une expression de la culture”.

ELAN (FRANÇA, 2018), organismos de habitação de aluguel controlado, sociedades de economia mista (SEM) e os Centros Regionais das Obras Universitárias e Escolares (CROUS) ficam dispensados dessa obrigação e puderam passar a utilizar o mercado de concepção-realização do direito comum.

A lei SRU (FRANÇA, 2000) foi a mais significativa em termos de mudanças para o sistema de planejamento territorial. Foi ela que instituiu o PLU e o SCoT. O primeiro substituiu o Plano de Ocupação dos Solos (*Plan d'Occupation des Sols – POS*) e o segundo, o Esquema Diretor (*Schéma Directeur – SD*)⁸⁶. O POS estabelecia o Coeficiente de Ocupação do Solo (*Coefficient d'Occupation des Sols – COS*), e compunha as regras urbanísticas específicas às comunas. Através do COS era possível estimar a densidade de construção de um terreno. Ele permaneceu em vigor até que a lei ALUR o revogou com o objetivo de incentivar a densificação do tecido urbano. A lei SRU revogou dois instrumentos de relação direta à ZAC, o Teto Legal de Densidade (*Plafond Légal de Densité – PLD*) e o Plano de Urbanização de Zona (*Plan d'Aménagement de Zone – PAZ*). O PLD era semelhante ao instrumento do Solo Criado no Brasil e, conforme explica Macedo (2007), foi responsável pelo estabelecimento de um COS único. A partir dessa lei, o COS não precisava mais ser único e não podia mais ser ultrapassado em hipótese alguma. Com isso, o PLD deixava de ter função, salvo para algumas comunas que o tenham instituído antes dessa data e, assim, não se aplicava ao perímetro da ZAC. Por consequência, o *Versement Pour Dépassement du Plafond Légal de Densité (VDPLD)*, ou seja, o pagamento de taxa pelo excedente ao PLD foi também suprimido pela lei SRU e substituído pela *Participation Pour Voirie et Réseaux (PVR)*, ou Participação pelo Viário e Redes em tradução literal para o português. As cidades que mantiveram o PLD e o VDPLD não adotam o PVR e, caso o façam, terão os dois primeiros automaticamente revogados. O PAZ, por sua vez, consistia em um plano com a justificativa, programa e usos do solo previstos para a ZAC e, conforme explica Liboni (2015), se sobrepunha às definições do POS. Segundo esse autor, o desalinhamento entre as intervenções das ZAC e os objetivos do planejamento municipal contribuiu para a aprovação das alterações promovidas pela lei SRU. Conforme Bervas e Lemée (2004) esta foi a principal transformação em decorrência da lei SRU. Segundo os autores, a lei modifica levemente o procedimento da ZAC, inclusive no conteúdo dos dossiês de elaboração e de implementação. O estudo de impacto ambiental passou a ser obrigatório no dossiê de elaboração

⁸⁶ O SD foi criado pela lei de 2 de março de 1983 (mesma lei que deu a competência do urbanismo às coletividades territoriais) em substituição ao *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU)*, este instituído pela LOF em 1967, a mesma que criou o instrumento da ZAC.

e passou a constituir um documento específico em vez de fazer parte do relatório de apresentação. Já no dossiê de implementação, houve alterações nas modalidades de execução, em que a concessão de urbanização passou a se chamar de convenção pública de urbanização (*Convention publique d'aménagement – CPA*) para evitar confusão com a concessão de serviços públicos; e o caderno de encargos de cessão de terrenos passou a ser um documento obrigatório, tendo sido facultativo desde 1986.

A partir dessa visão geral da composição do direito urbanístico francês, a seguir, o instrumento da ZAC será tratado mais em detalhe individualmente, com suas características específicas.

4.2 O instrumento ZAC

Conforme visto no item anterior, a ZAC pertence ao grupo chamado de urbanismo operacional. Nesse contexto, o instrumento é considerado uma operação de desenvolvimento urbano (*opération d'aménagement*). Segundo Olbertz (2011), dentro do urbanismo operacional, uma operação de desenvolvimento urbano é um procedimento (*procédure*) que, conforme Macedo (2007), se trata de uma série de atos destinados para um fim. Assim, de acordo com essa autora, “a ZAC caracteriza-se não como uma conduta da Administração Pública, mas sim uma série, as quais unidas contribuíram para a concretização de um objetivo (anteriormente firmado)” (MACEDO, 2007, p. 109).

No entanto, nem mesmo para o planejamento urbano francês está clara a definição de “*aménagement*” o que pode dificultar na escolha do melhor procedimento para uma intervenção entre todos os que foram indicados anteriormente já que, como afirmam Bonamy e Pelcran (2010), o significado de “*opération d'aménagement*” não está bem determinado. Segundo Bassetti, Martin e Vivier (2017), essa expressão apareceu, pela primeira vez, no Código de Urbanismo francês, em 1973, ainda sem a noção do que significavam as duas palavras que a compõem. Segundo os mesmos autores, foi a Lei nº 85-729, de 18 de julho de 1985 que criou os artigos do Código de Urbanismo que definiram “*aménagement*”, assim como, a aplicação de seus princípios e que posteriormente foram alterados pela lei SRU, de 2000. Olbertz (2011) destaca, no entanto, que, para a política urbana francesa, já está claro o significado dela, sendo no âmbito do direito que a dificuldade persiste. Para a política urbana, operação de desenvolvimento urbano “designa missões de melhoramentos do tecido urbano existente, por

ações de construção, de renovação, ou de restauração – é o que chamamos de urbanismo operacional” (BONAMY; PELCRAN, 2010, p. 10, tradução nossa⁸⁷).

Para Bonamy e Pelcran (2010), a dificuldade de se encontrar uma definição reside no fato que, o Código de Urbanismo, através do artigo L.300-1, para designar uma operação de urbanização, se refere tanto à sua finalidade quanto aos seus instrumentos ou procedimentos. Dessa forma, tal operação pode ser um projeto urbano; uma política local do habitat; a manutenção, a extensão ou o acolhimento de atividades econômicas; o desenvolvimento do lazer e do turismo; a realização de equipamentos coletivos ou de locais de pesquisa ou de ensino superior; a luta contra a insalubridade; a renovação urbana; a preservação ou a valorização do patrimônio construído ou não construído e os espaços naturais – esses todos, finalidades - ; mas também uma ZAC; a restauração de imóveis ou operações de melhoramentos do habitat – esses últimos, procedimentos. Segundo essas mesmas autoras, para algumas das finalidades citadas nem sempre se corresponde à aplicação dos procedimentos indicados, podendo ser evocados outros previstos em artigos do Código de Urbanismo. Além disso, de acordo com as autoras, os procedimentos não são sempre autônomos, podendo ser alternativos ou mesmo cumulativos. Ademais, ao contrário de Bassetti, Martin e Vivier (2017) que afirmam que o Código de Urbanismo traz uma definição para o termo, para Bonamy e Pelcran (2010), o artigo L. 300-1 do Código de Urbanismo apenas indica os objetivos das ações de urbanização (*actions d'aménagement*) e das operações de desenvolvimento urbano (*opérations d'aménagement*), não trazendo realmente uma definição.

As ações ou operações de urbanização tem por objeto de realizar um projeto urbano, uma política local do habitat, de organizar a mutação, a manutenção, a extensão ou o acolhimento de atividades econômicas, de favorecer o desenvolvimento dos lazers e do turismo, de construir equipamentos coletivos ou locais de pesquisa ou de ensino superior, de lutar contra a insalubridade e o habitat indigno ou perigoso, de permitir a renovação urbana, de preservar ou de valorizar o patrimônio construído ou não construído e os espaços naturais. A urbanização, no sentido do presente livro, designa o conjunto de ações das coletividades locais ou dos estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal que visam, no quadro de suas competências, de uma parte, a conduzir ou a autorizar ações ou operações definidas na alínea precedente e, de outra parte, a assegurar a harmonização destas ações ou destas operações (FRANÇA, 1973a, Art. L. 300-1, tradução nossa⁸⁸).

⁸⁷ No original: “[...] designe des missions d’amélioration du tissu urbain existant, par des actions de construction, de rénovation, ou de restauration – c’est ce que l’on appelle de l’urbanisme opérationnel [...]”.

⁸⁸ No original: “Les actions ou opérations d’aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l’habitat, d’organiser la mutation, le maintien, l’extension ou l’accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d’enseignement supérieur, de lutter contre l’insalubrité et l’habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l’optimisation de l’utilisation des espaces urbanisés et à urbaniser. L’aménagement, au sens du présent livre, désigne l’ensemble des actes des collectivités locales ou des

Dessa forma, conforme explicam essas autoras, cabe à jurisprudência determinar que projetos podem ser classificados dentro dessa categoria. Para elas, “os objetivos das operações ou ações de urbanização apresentados no artigo L. 300-1 são tão generosos que seria possível integrar a eles qualquer projeto de urbanização” (BONAMY; PELCRAN, 2010, p. 12). Nesse sentido, é importante destacar que o caso de Chamonix-Mont-Blanc, de 1993, é utilizado como referência. Além de Bonamy e Pelcran (2010), Bassetti, Martin e Vivier (2017) citam as conclusões do comissário (*commissaire enquêteur*⁸⁹) do governo francês, Serge Lasvignes, com relação a esse processo para explicar o termo “*opération d’aménagement*”. É nesse caso também que os juízes administrativos (de direito público) baseiam seus julgamentos para caracterizar a operação de desenvolvimento urbano como aquela envolvendo parte significativa do território, uma combinação complexa de usos e representando uma vontade da coletividade.

[...] É certo que as operações de urbanização implicam um esforço de organização e de agenciamento de uma porção do território e devem então, para atender a esse objetivo, colocar em prática diversos tipos de ação: aquisição de terrenos ou de imóveis, restauração, viabilização de terrenos, construção de imóveis, criação de equipamentos coletivos, comercialização de imóveis ou espaços reservados à usos privados, etc (BONAMY; PELCRAN, 2010, p. 15, destaque dos autores, tradução nossa⁹⁰).

Assim, ficam excluídas, por exemplo, as operações de construção, mesmo que estas sejam importantes ou de grande tamanho; as intervenções puramente agrícolas; as obras de infraestrutura ferroviárias ou rodoviárias; e obras de infraestrutura que sirvam apenas para viabilizar a instalação de um equipamento público por serem consideradas obras pontuais.

Bonamy e Pelcran (2010), portanto, definem três critérios para que uma operação ou ação possa ser qualificada como sendo de desenvolvimento urbano no sentido do Código de Urbanismo:

1. Corresponder a uma das finalidades do artigo L.300-1 do Código de Urbanismo;

établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

⁸⁹ Um “commissaire enquêteur” é nomeado pelo presidente do um tribunal administrativo de um departamento francês para conduzir uma consulta pública de forma imparcial. O parecer emitido por ele compõe um documento de auxílio à tomada de decisão sobre o assunto da consulta em questão e é passível de recurso junto ao tribunal (CNCE, 2022). Neste trabalho, o termo será traduzido como relator.

⁹⁰ No original: “[...] il est certain que les opérations d’aménagement impliquent **un effort d’organisation et d’agencement d’une portion de territoire** et doivent donc, pour parvenir à cet objectif, mettre en oeuvre plusieurs types d’actions : acquisition de terrains ou d’immeuble, restauration, viabilisation de terrains, construction d’immeubles, mise en place d’équipements collectifs, commercialisation des immeubles ou espaces réservés à un usage privatifl etc.”.

2. Consistir na construção de imóveis e de equipamentos públicos;
3. Necessitar de controle fundiário de uma porção significativa do território.

As mesmas autoras ainda acrescentam que são operações que necessitam de alvará de construção, de remembramentos e reagrupamentos de parcelas, como as ZAC, as Associações Fundiárias Urbanas (*Association foncière urbaine* - AFU) e os loteamentos. Dentre as operações, o procedimento da ZAC acabou tornando-se o mais utilizado por ser “suficientemente genérico para se aplicar à todas as naturezas de urbanização cujas finalidades são anunciadas no artigo L.300-1 do Código de Urbanismo” (BONAMY; PELCRAN, 2010, p. 15, tradução nossa⁹¹).

De acordo com Bassetti, Martin e Vivier (2017) o procedimento que é adotado para uma intervenção urbana só é escolhido após a realização dos estudos prévios. Em geral, eles são elaborados em paralelo aos estudos gerais que resultam na revisão ou criação do SCoT e do PLU, já que a ZAC deve estar prevista neste último. Os estudos prévios são importantes para verificar a viabilidade técnica e econômica da operação; avaliar a maneira como ela se inserirá no contexto urbano e natural e seus impactos; estipular as compensações pelos impactos negativos; e definir suas principais características, como objeto, localização e princípio de financiamento.

Os estudos prévios são compostos, portanto, por estudos de viabilidade econômica que irão analisar as necessidades de construção no nível da aglomeração e da comuna; a análise do mercado imobiliário; e a apreciação dos custos de desenvolvimento urbano que incluem os de aquisição fundiária, de preparo do solo e dos equipamentos. “O conjunto destas análises prévias permitirá definir a amplitude da operação e seu escalonamento no tempo, a repartição do programa entre os diferentes tipos de construções, a coerência entre a carga fundiária e o estado do mercado” (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017, p. 21, tradução nossa⁹²). Há também os estudos de viabilidade técnica que avaliam as necessidades em termos de redes e saneamento na área visada e as restrições técnicas do local relacionadas a geologia, inundações, nível de lençol freático, poluição do solo e proximidade a instalações de alto risco. Eles também buscam responder as prescrições da lei de 3 de janeiro de 1992, também conhecida como lei sobre a

⁹¹ No original: “[...] suffisamment général pour s’appliquer à toutes les natures d’aménagement ayant les finalités qu’énonce l’article L.300-1 du Code de l’urbanisme ».

⁹² No original: “L’ensemble de ces analyses préalables permettra de préciser l’ampleur de l’opération et son étalement dans le temps, la répartition du programme entre différents types de construction, la cohérence entre la charge foncière et l’état du marché”.

água (FRANÇA, 1992). Essa lei tem por objeto a gestão equilibrada das fontes de água, assim como sua preservação, proteção e valorização. Fazem parte ainda dos estudos prévios, os estudos de restrições arqueológicas e os estudos ambientais que constituem a base para os estudos de impacto ambiental. Segundo Bassetti, Martin e Vivier (2017), nesse momento de análise, os estudos de impacto ambiental podem ser menos detalhados, somente o necessário para a definição das características essenciais da operação, podendo ser mais bem desenvolvidos nos estudos pré-operacionais, quando terão um caráter mais técnico. Os estudos pré-operacionais são compostos pela definição detalhada das condições de realização da operação, incluindo aqui os complementos do estudo de impacto ambiental; a definição do programa das construções; e a determinação das especificidades das formas urbanas, incluindo a localização dos equipamentos, para que se possa proceder à alteração do PLU no perímetro da zona. Assim, os estudos técnicos, quando conduzem à elaboração de uma ZAC, acabam por dar origem ao seu dossiê de elaboração.

Para que a ZAC seja o procedimento escolhido para uma intervenção, mesmo podendo ser utilizada para todo tipo de desenvolvimento urbano, é necessário que a operação tenha uma certa complexidade que, conforme Bonamy e Pelcran (2010) se caracteriza quando sucessivas e variadas operações são necessárias para se chegar a um resultado final.

Juridicamente o tamanho da operação não é um critério de escolha do procedimento. Mas, na prática, a presença de uma situação fundiária complexa, a necessidade de combinar diversos tipos de construções e de equipamentos, a vontade de favorecer a diversidade social, o tamanho da operação podendo conduzir a uma expansão de sua realização sobre um longo período, conduzirão à escolha da ZAC (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017, p. 47, tradução nossa⁹³).

Ainda de acordo com Bonamy e Pelcran (2010), a presença de um mínimo de equipamentos é base para que haja a urbanização de uma área e, para que ela se caracterize como uma ZAC, devem ser significativos, ou seja, envolver o preparo de terrenos para construções ou modificar o tecido urbano existente. Conforme Macedo (2007), os equipamentos podem ser divididos em obras de infraestrutura ou de superestrutura. Os primeiros se referem à criação de vias, áreas verdes e redes, como elétrica, dados e esgotos. Os segundos são relacionados às construções públicas com usos definidos dentro do programa da operação, como escolas, hospitais, prédios administrativos, etc.

⁹³ No original: “Juridiquement la taille de l’opération n’est pas un critère de choix de la procédure. Mais, en pratique, la présence d’une situation foncière complexe, la nécessité de combiner plusieurs types de constructions et d’équipements, la volonté de favoriser la mixité sociale, la taille de l’opération pouvant conduire à l’étalement de sa réalisation sur une longue durée, conduiront au choix de la ZAC”.

Maleronka (2010) e Liboni (2015) citam duas categorias de ZAC: as privadas e as públicas. As primeiras seriam realizadas por empresas privadas que responderiam por todos os custos e riscos e as segundas implementadas por sociedades de economia mista, utilizando-se de recursos da municipalidade e de subsídios para a construção de habitação social. De acordo com Bonamy e Pelcran (2010), tinha-se o hábito de utilizar o termo ZAC Privada até a promulgação da lei de 10 de julho de 2005. Para essas autoras, essa diferenciação não deve mais ser adotada, já que a decisão de criação da ZAC cabe à comuna mesmo que um gestor privado apresente seu projeto sugerindo a operação ou seja encarregado da sua execução. Ela é, portanto, um procedimento de competência unicamente pública. É importante, no entanto, diferenciar dois papéis distintos, que podem ser também realizados pela mesma pessoa: o da iniciativa da ZAC e o da criação da ZAC. “A pessoa que toma a iniciativa da ZAC elabora o dossiê de elaboração, organiza a concertação, solicita a criação da ZAC para a autoridade competente e elabora o dossiê de implementação” (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017, p. 51, tradução nossa⁹⁴). De acordo com o artigo R.311-1 do código de urbanismo (FRANÇA, 1973b), a pessoa que pode tomar a iniciativa da ZAC é o Estado, uma coletividade territorial (uma região, um departamento ou uma comuna) ou um estabelecimento público com vocação para tal. Segundo Bonamy e Pelcran (2010, p. 44, tradução nossa⁹⁵),

a noção de estabelecimento público é caracterizada pelo princípio da especialidade, já que essas pessoas morais de direito público foram criadas para a gestão de um serviço em particular e não podem se apropriar de outras competências que não aquelas que figuram no seu estatuto.

Bassetti, Martin e Vivier (2017) dão como exemplos de estabelecimento público os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI); os Estabelecimentos Públicos de Ordenamento (EPA); os organismos HLM⁹⁶ com vocação para ordenamento, como os *Offices Publics de l’Habitat* (OPAH); os sindicatos mistos de comunas cujo estatuto prevê esta competência; as câmaras de comércio e da indústria dentro do limite do seu objeto estatutário (comércio e indústria); e os portos e aeroportos com status de estabelecimento público.

⁹⁴ No original: “La personne qui prend l’initiative de la ZAC élabore le dossier de création, organise la concertation, demande la création de la ZAC à l’autorité compétente, élabore le dossier de réalisation”.

⁹⁵ No original: “[...] la notion d’établissement public est caractérisée par le principe de spécialité, puisque ces personnes morales de droit public ont été créées pour la gestion d’un service en particulier et elles ne peuvent se saisir d’autres compétences que celles figurant dans leurs status”.

⁹⁶ *Habitation à Loyer Modéré* ou Habitação de Aluguel Moderado, organismos responsáveis pela criação e gestão de habitação social na França.

Já a pessoa competente para criar a ZAC é o prefeito da região onde está inserida, após parecer do conselho municipal da comuna ou do EPCI quando a zona envolver mais de uma comuna. No caso de não haver um EPCI quando uma ZAC estiver implantada no território de mais de uma comuna, a deliberação pela criação da operação cabe aos conselhos municipais de todas as comunas envolvidas.

Para a implementação da ZAC, a coletividade pode se encarregar ela mesma pela operação ou confiá-la a um gestor (*aménageur*) no contexto de uma concessão, ficando esse encarregado de adquirir os terrenos, urbanizá-los, e revendê-los equipados para os construtores. Conforme Macedo (2010), a implementação direta se dá por contrato de mandato, sendo o mandatário (pessoa pública) totalmente responsável pela implementação da operação diante de terceiros. No caso de uma concessão, a coletividade passa toda a responsabilidade em relação a terceiros para o gestor, que passa a assumir, responder e acompanhar a operação. Ainda segundo essa autora, apesar de o Código de Urbanismo não mencionar mais o contrato de mandato, este segue sendo muito utilizado, já que outros textos vigentes autorizam essa forma de contratação para uma operação de desenvolvimento urbano. No caso de ZAC criadas por iniciativa do Estado nacional, são Estabelecimentos Públicos de Desenvolvimento Urbano (*Établissements Publics d'Aménagement – EPA*), empresas estatais, que se encarregam da gestão da operação. Já no caso de ZAC criadas por iniciativa das coletividades, são normalmente Sociedades de Economia Mista (*Sociétés d'Économie Mixte – SEM*) de controle majoritariamente público, ou Sociedades Públicas Locais (*Sociétés Publiques Locales – SPL*), de controle total da coletividade, que gerenciam a intervenção.

Segundo Bonamy e Pelcran (2010), a função do gestor é recente, tendo surgido após a II Guerra Mundial. O gestor não necessita de um diploma específico, porém está em contínua evolução, se adaptando às mudanças econômicas, legislativas e sociais. É importante inclusive diferenciá-lo do urbanista. Enquanto esse concebe a cidade, o gestor a realiza, levando em conta o tempo, custo e a economia.

O gestor é um ator polivalente da renovação ou da adaptação da paisagem urbana, que deve acumular competências muito variadas para bem conduzir os projetos de interesse geral que a ele são confiados, em um ambiente jurídico complexo e com a ajuda de técnicas cada vez mais sofisticadas (BONAMY; PELCRAN, 2010, p. 41, tradução nossa⁹⁷).

⁹⁷ No original: “L’aménageur est un acteur polyvalent du renouvellement ou de l’adaptation du paysage urbain, qui doit rassembler des compétences très variées pour mener à bien les projets d’intérêt général qui lui sont confiés, dans un environnement juridique complexe et à l’aide de techniques toujours plus sophistiquées”.

Para essas autoras, o gestor precisa ir além da função de dar respostas técnicas às necessidades do projeto e de fazer a administração da operação. Ele deve ser inventivo na concepção da urbanização e integrar as demandas divergentes dos atores envolvidos na operação, habitantes e futuros usuários, além de dever ser hábil negociador com bancos, promotores e proprietários de terrenos para evitar que a coletividade tenha que intervir contra eles que são também eleitores.

A partir da função do gestor chega-se a uma outra, muito comum de ser encontrada na literatura sobre concessões de urbanização francesas, da qual é importante ter noção do significado: o “*maître d’ouvrage*” (MOA), ou, em português, o mestre da obra. O MOA é o poder responsável pela execução dos trabalhos. Também é importante diferenciar o “*maître d’ouvrage*” do “*maître d’oeuvre*” (MOE), este último o cliente, o dono da obra. Assim, de acordo com Bonamy e Pelcran (2010), o cliente (MOE) transfere para o gestor a função de MOA para a realização das obras de infra e superestrutura a partir da concessão de urbanização. Segundo destacam as mesmas autoras, seria equivocado falar em delegação de MOA entre concedente e concessionário, pois a função de MOA é intrínseca à concessão. Ainda segundo Bonamy e Pelcran (2010), a lei de *maîtrise d’ouvrage publique*, lei MOP, de 12 de julho de 1985, que regula a atividade do MOA na esfera pública, é imprecisa sobre quais obras são efetivamente de responsabilidade dele em uma operação de urbanização. Por isso, os contratos entre MOE e MOA devem listar exhaustivamente as obras e equipamentos que serão realizadas na concessão para evitar litígios.

Qualquer que seja o contrato de concessão, se por estabelecimentos públicos ou sociedades de economia mista, o gestor que recebe a função de MOA deve ter o controle fundiário da área dentro do perímetro da operação. Conforme Bonamy e Pelcran (2010, p. 57, tradução nossa⁹⁸),

não é possível haver operação de urbanização sem controle fundiário. O gestor deve então saber adquirir o solo, controlá-lo, gerenciar-lo, mantê-lo e valorizá-lo. O gestor deve conhecer todas as características urbanísticas e jurídicas dos terrenos (zoneamento, propriedade, servidões, etc.).

Entretanto, ao contrário de uma operação de loteamento, em uma ZAC, o controle fundiário prévio não é necessário, apesar de Bassetti, Martin e Vivier (2017) reforçarem sua

⁹⁸ No original: “Il ne peut y avoir opération d’aménagement sans maîtrise foncière. L’aménageur doit donc savoir acquérir le sol, le maîtriser, le gérer, l’entretenir et le valoriser. L’aménageur doit connaître toutes les caractéristiques urbanistiques et juridiques des terrains (zonage, propriété, servitudes, etc.)”.

importância para o sucesso da operação. A partir do momento em que uma ZAC é criada, os proprietários dos terrenos não podem mais fazer uso do seu direito de propriedade e os lotes podem ser adquiridos ou indenizados de acordo com o desenvolvimento previsto para a ZAC. A aquisição dos terrenos deve ser feita sempre de forma amigável a partir de uma estimativa do valor venal. No entanto, nem sempre isso é possível e, por essa razão, o código de urbanismo prevê duas prerrogativas do poder público: o direito de preempção urbana (DPU) e o direito de desapropriação. Bonamy e Pelcran (2010) explicam que o direito de preempção permite que o gestor, sob a justificativa de realização uma operação de interesse geral, tenha prioridade para a aquisição dos terrenos dentro do limite da ZAC. Já o direito de desapropriação, mesmo que possa ser exercido por um gestor, é em geral praticado pelo Estado e deve ser evitado já que se trata de um procedimento muito impopular. Caso seja necessário o recurso à desapropriação, os terrenos são em seguida cedidos ao gestor. Há também a possibilidade de aplicação de “*sursis à statuer*” ou “suspensão a determinar”, quando a autoridade administrativa suspende toda demanda de obras, construções ou instalações em terrenos dentro do perímetro da ZAC que possam comprometer ou onerar a realização da operação. Em revanche, um proprietário pode lançar mão do seu direito de abandono (*droit de délaissement*) que obriga a pessoa que tomou a iniciativa de criação da ZAC a adquirir seu terreno imediatamente.

Há ainda a possibilidade da ZAC de controle fundiário parcial (*ZAC à maîtrise foncière partielle*)⁹⁹ que pode ser realizada através de uma convenção de coordenação criada pela lei SRU (FRANÇA, 2000). O interesse no controle fundiário parcial, conforme Brouant (2012), acontece quando um organismo HLM ou um operador imobiliário são proprietários de terras dentro do perímetro da ZAC. Assim, a convenção de coordenação se torna um instrumento de parceria dispensando ao gestor de adquirir os terrenos. Nesse caso, “a fim de coordenar o conjunto de obras no perímetro da ZAC, o gestor pode concluir com os outros proprietários de terrenos uma convenção definindo as condições nas quais estes proprietários participam da urbanização” (CEREMA, 2020b, p. 12, tradução nossa¹⁰⁰). Essa participação se refere ao financiamento dos custos dos equipamentos, já que em uma ZAC tradicional os recursos viriam da venda dos terrenos após as obras de urbanização. Pelo fato de se constituir de uma simples forma de financiamento é que recebe críticas, de acordo com Seurre (2017). Para esse autor, a

⁹⁹ Apesar de ter sido criado pela lei SRU, em 2000, esse modelo de ZAC já era utilizado anteriormente no contexto de um Programa de Desenvolvimento Urbano de Conjunto (*Programme d'Aménagement d'Ensemble* – PAE), conforme explica Seurre (2017), e eram chamadas de ZAC sem desapropriação.

¹⁰⁰ No original: “Afin de coordonner l'ensemble des travaux intervenant dans le périmètre de la ZAC, l'aménageur peut conclure avec les autres propriétaires de terrains une convention définissant les conditions dans lesquelles ces propriétaires participent à l'aménagement

ZAC nesse contexto se torna uma ferramenta menos coercitiva já que, a princípio, o Caderno de Encargos de Cessão de Terreno (*Cahier de Charges de Cession de Terrain – CCCT*), que compõe o conjunto de regras impostas para cada lote – assunto que será abordado mais à frente -, não tem a mesma força para esses terrenos. O promotor imobiliário deve, entretanto, continuar seguindo as prescrições e normas presentes no PLU, assim como as terminações definidas no dossiê de implementação da ZAC.

Dentro do perímetro de uma ZAC, um novo traçado de ruas pode ser desenhado e um novo formato para os quarteirões e lotes pode ser determinado. Diferentemente do loteamento, conforme Bassetti, Martin e Vivier (2017, p. 37, tradução nossa¹⁰¹), “as divisões efetuadas no interior de uma ZAC não são submetidas à autorização de lotear, desde que feitas pelo gestor, o que permite se liberar as restrições de loteamento em matéria de comercialização de terrenos e de emissão de alvarás de construção”. Os mesmos autores destacam que somente os equipamentos realizados para atender às necessidades dos futuros habitantes e usuários podem ser custeados pelo gestor, não sendo legal a integração no perímetro da ZAC de um equipamento que não tenha essa finalidade. Já o inverso pode ocorrer, de um equipamento estar fora do perímetro da ZAC e ser necessário para atender à população da operação, como, por exemplo, a criação de um cruzamento viário de acesso à operação ou a criação de salas extras em uma escola nas proximidades.

Os recursos para o pagamento do custo das obras em uma ZAC, assim como o pagamento do gestor, são obtidos, pela venda da área adquirida inicialmente após ser reurbanizada e equipada. Liboni (2015) explica que, além de uma contribuição pelo custo dos equipamentos, ao preço de venda dos novos terrenos é incorporado também a mais-valia estimada após as melhorias realizadas dentro da operação. Conforme explica Monteiro (2014), o objetivo é que a ZAC seja autofinanciada a partir de uma equação que estima que a valorização resultante das obras será suficiente para cobrir todo investimento feito *à priori*. Não há, portanto, lucro para o Estado ou para as coletividades territoriais. Caso a ZAC seja de execução direta pela comuna ou pelo Estado, estes deverão suportar seu financiamento. No caso de concessão, os custos são assumidos pelo concessionário. No entanto, o aporte inicial para a compra dos terrenos e início das obras de infra e superestrutura pode ser feito por instituições privadas ou fundos públicos. Adam (2009) sugere que é possível também haver um compartilhamento de caixa entre operações realizadas pelo mesmo gestor de modo a trazer um

¹⁰¹ No original: “Les divisions effectuées à l’intérieur de la ZAC ne sont pas soumises à autorisation de lotir lorsqu’elles sont effectuées par l’aménageur, ce qui permet de s’affranchir des contraintes de lotissement en matière de commercialisation des terrains et de délivrance des permis de construire”.

complemento de financiamento. Assim, uma operação superavitária que já está em andamento colabora com o desenvolvimento de outra ainda em estágio inicial. De qualquer forma, identifica-se que há um risco na atividade.

Uma operação de desenvolvimento urbano é de natureza complexa e longa, e supõe um acompanhamento financeiro da operação particularmente preciso. O risco financeiro existe em toda operação de desenvolvimento urbano, mesmo se os estudos prévios foram conduzidos com seriedade e que concedente e concessionário exercem suas respectivas funções com rigor (BONAMY; PELCRAN, 2010, p. 87, tradução nossa¹⁰²).

Bonamy e Pelcran (2010) listam alguns dos problemas que podem ser enfrentados por uma operação de desenvolvimento urbano, como desapropriações imprevistas; imperativos técnicos de origem não conhecida; mudanças nas conjunturas econômicas e crises em determinados setores relacionados à operação; e até mesmo a concorrência de outras coletividades vizinhas com suas próprias operações que podem causar uma redução na demanda prevista. Segundo as autoras, é possível um compartilhamento de riscos definido *à priori* entre os co-contratantes no contrato da concessão, e Adam (2009) complementa que, nesse caso, deve haver também o compartilhamento dos lucros. Maciel (2011) salienta também que uma forma de mitigar os riscos é realizar um estudo de viabilidade bem feito que demonstre o potencial da operação. Para esse autor, no entanto, “o maior desafio do financiamento é a compatibilização do fluxo de caixa da ZAC, minimizando os efeitos da **Curva J** no fluxo de investimentos e desinvestimentos de sua carteira de ativos” (MACIEL, 2011, p. 129, destaque do autor). A Curva J acontece, pois já foram investidos recursos antes da recuperação dos ativos que se valorizam apenas com o tempo após a realização das intervenções. A velocidade, ou seja, a inclinação com que essa curva se desenvolve depende também da velocidade com que o mercado absorve esses ativos.

Um eventual atraso em relação ao planejamento inicial pode demandar a contratação de financiamento oneroso que suporte esse período, por um lado oferecendo uma folga de caixa para a operação, por outro impactando negativamente seu fluxo ao incorporar as despesas financeiras não previstas. Ao alongar esse período de alienação dos seus ativos, a operação pode gerar uma sistemática demanda de recursos para cobrir o caixa deficitário (MACIEL, 2011, p. 129).

¹⁰² No original: “Une opération d’aménagement est par nature complexe et longue, et suppose un suivi financier de l’opération particulièrement précis. Le risque financier existe dans toute opération d’aménagement, même si les études préalables ont été menées avec sérieux et que concédant et concessionnaire exercent leur fonction respective avec rigueur”.

O dossiê de elaboração da ZAC é, como explicado, desenvolvido tendo em conta o trabalho realizado nos estudos prévios e pré-operacionais e é composto, conforme descrito no artigo R. 311-2 do código de urbanismo (FRANÇA, 1973b), por um relatório de apresentação; uma planta de situação; uma planta de delimitação dos perímetros da zona (tendo em vista que a ZAC pode ser formada por áreas não contínuas, chamada de ZAC *multisites*); o estudo de impacto; e definições sobre o regime de cobrança comunal da taxa de urbanização¹⁰³. O dossiê de elaboração leva em conta também as observações formuladas durante a concertação que ocorre em paralelo ao seu desenvolvimento, em especial simultaneamente ao estudo de impacto. A concertação foi criada pela lei renovação do urbanismo, de 1985, e é determinada pelo artigo L. 103-2 do código de urbanismo (FRANÇA, 1973a). Segundo ele, “fazem objeto de uma concertação associando, durante toda duração da elaboração do projeto, os habitantes, as associações locais e todas as outras pessoas envolvidas” (FRANÇA, 1973a, tradução nossa¹⁰⁴). Além da concertação para criação da ZAC, uma outra deve ser realizada para a revisão do PLU, incorporando a operação nos seus documentos. As duas, no entanto, podem ser desenvolvidas concomitantemente. Conforme explicam Bassetti, Martin e Vivier (2017), a lei não prevê nenhuma forma obrigatória de concertação e indica como as mais comuns os artigos em jornais locais e uma ou diversas exposições em reuniões públicas com o registro das observações dos participantes. Segundo os mesmos autores, é indicado, para o bom desenvolvimento da operação, que as mais diversas autoridades e organismos que intervirão posteriormente no desenvolvimento da operação sejam convidadas a darem seus pareceres nesse momento. Exemplos são as outras comunas membros de um mesmo EPCI, a prefeitura da região, a direção regional do ambiente, as câmaras de comércio e indústria, entre outros.

Maleronka (2010), ao analisar o caso da ZAC Paris Rive-Gauche ilustra outro modo de concertação que é realizado de forma permanente. Para essa ZAC, foi constituído um comitê de concertação que conduz, em um sistema de cogestão com a empresa gestora SEMAPA, o desenvolvimento da operação. Esse comitê envolve todas as partes interessadas no projeto e é composto por uma assembleia plenária, um comitê executivo e grupos de trabalho. Conforme descreve a autora, a assembleia se reunia de duas a três vezes ao ano com pauta organizada a partir de solicitações recebidas nos intervalos e há sempre prestação de contas sobre o que foi deliberado. O comitê executivo se responsabiliza por organizar as assembleias, fazer as

¹⁰³ A taxa de urbanização, ou *Taxe d'aménagement*, é um imposto cobrado pelas comunas e pelos departamentos sobre todas operações que necessitam de um alvará de obra, de urbanização, ou de uma declaração prévia de obra (FRANÇA, 2019b).

¹⁰⁴ No original: “Font l’objet d’une concertation associant, pendant toute la durée de l’élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées”.

divulgações necessárias, criar grupos de trabalho e fazer a mediação entre os atores envolvidos no projeto. Por fim, os grupos de trabalho formulam propostas de complementação ou alteração dos projetos urbanos, assim como elaboram cadernos de recomendações. Segundo a mesma autora, a partir desse sistema, diversas reorientações importantes ao projeto foram conduzidas desde a criação da 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 (MALERONKA, 2010, p. 67).

Após o dossiê de elaboração, é elaborado o dossiê de implementação. Ele tem seu conteúdo definido pelo artigo R. 311-7 do código de urbanismo (FRANÇA, 1973b), sendo composto por: um programa de equipamentos públicos a realizar na zona; o projeto de programa global das construções; as modalidades de financiamento previstas para a operação e seu escalonamento no tempo e os complementos do estudo de impacto. Bassetti, Martin e Vivier (2017) explicam que o programa de equipamentos tem o papel de resumir o objetivo da ZAC e deve ser apresentado em formato de tabela com a indicação do MOA, da pessoa pública responsável pela sua gestão e a repartição de custos, assim como um descritivo sumário. O programa global de construções, segundo os mesmos autores, tem a função apenas de controlar a fidelidade do dossiê de implementação com relação ao dossiê de elaboração, pois neste já estava previsto um programa prévio de construções. A parte referente às modalidades de financiamento apresentam as receitas e despesas previstas e sua distribuição ao longo do tempo, ou seja, ao iniciar a operação o gestor já possui uma visualização prévia da ‘Curva J’ mencionada anteriormente. O estudo de impacto, apesar de dever estar já desenvolvido, pode, neste momento, receber complementos, desde que relacionados a elementos desconhecidos quando da elaboração do dossiê de elaboração. Bassetti, Martin e Vivier (2017) salientam que, nesta etapa, qualquer complemento que coloque em questão a viabilidade técnica ou financeira da operação pode tornar inválido todo o processo já realizado.

A partir do exemplo citado da ZAC Paris Rive-Gauche e de seu processo de concertação, percebe-se que diversas alterações ao projeto original ocorreram ao longo do desenvolvimento da operação. Essas modificações são vistas como normais tendo em vista a complexidade e importância da ZAC.

“Durante a operação, o contexto econômico evolui, as escolhas políticas dos eleitos igualmente. Estas evoluções conduzem frequentemente à necessidade de uma ou diversas modificações do projeto e do programa da ZAC. Estas evoluções vão necessitar em uma parte de procedimentos de modificação do dossiê de elaboração e de implementação da ZAC, e em outra parte, de procedimentos de modificação e da modificação do PLU” (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017, p. 95, tradução nossa¹⁰⁵)

Assim, o dossiê de elaboração deve ser modificado quando há alterações no perímetro da zona, no objeto da zona, no regime de aplicação da taxa de ordenamento ou no modo de realização da operação. Já o dossiê de implementação sofre alterações quando são modificados os programas dos equipamentos públicos, o relatório financeiro ou o cronograma de execução ao longo do tempo.

Bassetti, Martin e Vivier (2017) explicam que a cessão de terrenos ou a concessão de uso de terrenos no interior do perímetro de uma ZAC estão sujeitos a regras definidas por um caderno de encargos de cessão de terreno (*cahier des charges de cession de terrain* - CCCT) que é determinado pelo artigo L. 311-6 do Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a). O CCCT deve ser aprovado pela autoridade que criou a ZAC e deve conter obrigatoriamente a metragem quadrada possível de ser construída sobre a parcela. Além disso, pode conter prescrições que devem ser obedecidas pelo promotor responsável pela construção e que irão compor anexos ao CCCT, como o Caderno de Arquitetônicas, Urbanas e Paisagísticas (*Cahier des Prescriptions Architecturales, Urbaines et Paysagères* - CPAUP) e o Caderno de Prescrições Técnicas e Ambientais (*Cahier dse Prescriptions Techniques et Environnementales* – CPTE). O conteúdo do CCCT é, dessa forma, variado e vai depender das características da operação e do grau de controle que a coletividade ou seu gestor deseja ter sobre as construções. Um CPAUP pode conter, por exemplo, indicação de materiais e revestimentos utilizados na parcela; de plantação de vegetação; utilização de elementos de mobiliário e de sinalização; ordenamentos paisagísticos no interior das parcelas; definição de dispositivos de iluminação e projetos de valorização noturna de prédios; definição de dispositivos de restrição de acesso às parcelas; determinação no nível da parcela e sua relação com o espaço público; integração de armários e quadros de energia elétrica ou locais técnicos em geral; integração de antenas de TV e satélite; entre outros. Já o CPTE pode tratar de, por exemplo, prescrições visando promover e atingir inovação e exemplaridade do projeto em termos de diversidade social ou de respeito ao meio

¹⁰⁵ No original: “En cours d’opération, le contexte économique évolue, les choix politiques des élus également. Ces évolutions conduisent souvent à la nécessité d’une ou plusieurs modifications du projet et du programme de la ZAC. Ces évolutions vont nécessiter d’une part des procédures de modification du dossier de création et de réalisation de la ZAC, et, d’autre part, des procédures de modification et de modification du PLU”.

ambiente; gestão de águas pluviais, prevendo nível zero de rejeito; gestão de dejetos; barulho em canteiro; estudos térmicos e de isolamento do ar; certificação ambiental, etc. De acordo com Bassetti, Martin e Vivier (2017), um projeto só pode ter seu alvará de construção emitido tendo o projeto obedecido ao CCCT. Como em uma ZAC, o PLU define a área total possível de ser construída dentro de cada quarteirão, e graças a esse poder de aprovação que tem o caderno que o prefeito possui controle sobre o consumo da construtibilidade de cada quadra. “A área total autorizada em cada quarteirão se aproxima de uma carta de crédito alocada a cada setor da operação, de forma que a cada vez que o gestor cede a um construtor um **encargo fundiário**, a área total correspondente vem em dedução da área total disponível para venda” (BASSETTI; MARTIN; VIVIER, 2017, p. 192, destaque dos autores, tradução nossa¹⁰⁶). O conjunto do CCCT é, dessa forma, um dos elementos essenciais do procedimento da ZAC porque permite definir exatamente o que será edificado, suas características e também porque permite à coletividade e ao gestor zelar pelo respeito dos objetivos almejados.

A última etapa de uma ZAC é a sua supressão. Segundo Bassetti, Martin e Vivier (2017), isso pode acontecer por sua chegada ao final normal e previsto da operação após todas as obras executadas ou por uma decisão que interrompa prematuramente seu desenvolvimento. Os autores destacam que no Código de Urbanismo não há texto que mencione a realização de uma concertação antes de proceder à supressão da ZAC. Porém, caso isto ocorra prematuramente, indicam que a decisão deve ser feita com prudência e após realização de concertação para esse fim. Em todos os casos, o artigo R. 311-12 do Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973b) exige duas formalidades: a intervenção da pessoa pública que tomou a iniciativa da ZAC propondo a sua supressão ou dando seu parecer a respeito e um relatório de apresentação dos motivos para a supressão. A partir disso, é a pessoa pública competente pela criação da ZAC que realiza também sua supressão, ou seja, o prefeito da região. O encerramento da ZAC tem como consequência a perda de efeito dos direitos de abandono (*droit de délaissement*) e da suspensão a declarar (*sursis à statuer*). Além disso, os cadernos de encargo perdem a validade, voltando a se aplicar o regime normal do PLU sobre o antigo perímetro da ZAC, assim como a taxa de urbanização.

¹⁰⁶ No original: “La surface de plancher maximale autorisée dans chaque îlot s’apparente à une carte de crédit allouée à chaque secteur de l’opération, de sorte qu’à chaque fois que l’aménageur cède à un constructeur une **charge foncière**, la surface de plancher correspondante vient en déduction de la surface de plancher disponible à la vente”.

4.3. Os objetos empíricos: análise documental

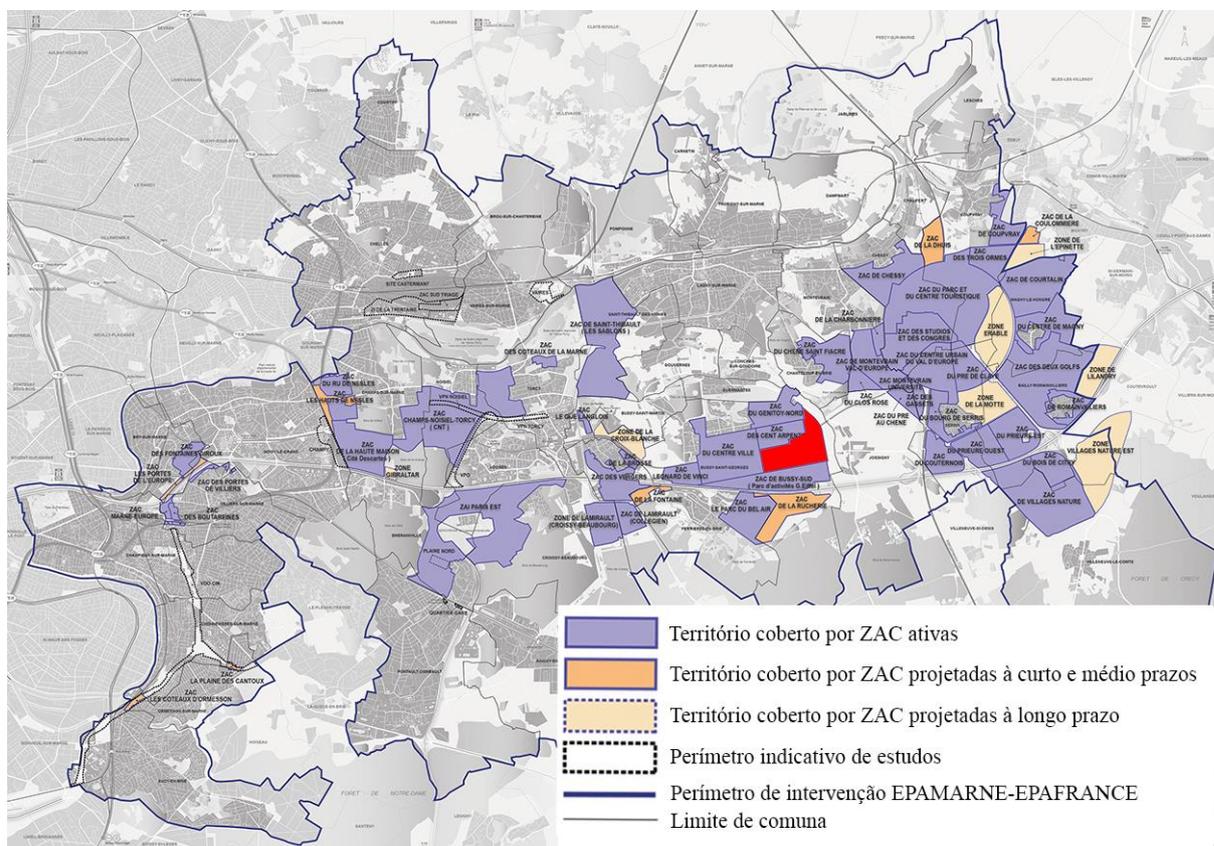
A análise documental a seguir é composta por uma análise descritiva dos documentos coletados de cada estudo de caso e será dividida em três partes. Optou-se por realizar a descrição dos documentos por considerar-se que eles são em si dados e que conhecer a composição de cada um deles e seu formato é importante para a compreensão do instrumento da ZAC. A primeira parte trata da caracterização do estudo de caso; e as duas partes seguintes compõem a descrição da documentação encontrada dividida com base nos critérios de análise definidos na metodologia deste trabalho: marco regulatório e governança. A leitura dos elementos componentes da regulamentação urbanística, inseridos em marco regulatório, teve um olhar focado nas operações e na forma como são tratadas no seu interior.

4.3.1 ZAC Le Sycomore

4.3.1.1 Caracterização do Objeto Empírico

A ZAC Le Sycomore localiza-se na comuna de Bussy-Saint-Georges a 25km de Paris; no Departamento Seine et Marne; na Região Île-de-France. Esta comuna está também localizada no território da cidade nova de Marne-la-Vallée, mais precisamente no setor III desta operação. A área total desta ZAC compreende 117 hectares, sendo limitada ao norte pela ZAC des Cents Arpents; à leste pelas terras agrícolas do vale do rio Sainte Geneviève e da planície de Jossigny; ao sul pela Avenida da Europa e pela ZAC de Bussy-Sud; e ao oeste pela ZAC de Centre-Ville (EPAMARNE, 2012a). Esta ZAC complementar a urbanização da comuna, interligando os bairros já existentes. De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental (AMAR, 2011), toda a área do perímetro da ZAC era inteiramente cultivada à exceção do local da sede da fazenda do Génitoy. Desde o surgimento do vilarejo até 1985, quando de sua inserção no perímetro de Marne-la-Vallée, Bussy-Saint-Georges manteve seu caráter rural por estar afastada de grandes vias de comunicação. Os terrenos para a ZAC foram todos adquiridos pela empresa gestora, Epamarne (*Établissement Public d'Aménagement de Marne-la-Vallée*), a partir de Declarações de Utilidade Pública (DUP), sendo, portanto, uma operação de controle fundiário total (CGEDD, 2012).

Figura 10 – Em vermelho, localização da ZAC Le Sycomore no território de Marne-la-Vallée.



Fonte: adaptado de EPAMARNE-EPAFRANCE (2017, marcação nossa)

A ZAC Le Sycomore foi criada em 31 de julho de 2008, porém seu dossiê de elaboração foi modificado em 10 de janeiro de 2013 (PREFECTURE DE SEINE-ET-MARNE, 2013). A modificação do dossiê de elaboração foi justificada pela evolução do projeto inicial para um “Eco-Bairro”, o que obrigava seus responsáveis a repensar o projeto em vista de uma otimização do uso das terras, de um reforço na oferta de transporte público e de uma maior diversidade funcional (EPAMARNE, 2012a). O objetivo foi, portanto, criar um bairro exemplar e ambicioso em termos da aplicação de princípios de desenvolvimento sustentável (EPAMARNE, 2012a). Além do selo de Eco-Bairro, segundo o site da prefeitura de Bussy-Saint-Georges (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2021) dedicado ao empreendimento, a ZAC recebeu em 2021 o selo “100 bairros inovadores et ecológicos”, oferecido pela Região Île-de-

France, e todas as edificações no interior da ZAC terão, ao menos, certificação de alta qualidade ambiental HQE¹⁰⁷.

Figura 11 – Fotografia mostrando parte do parque do Sycomore com prédios residenciais ao fundo já executados.



Fonte: EPAMARNE-EPAFRANCE (2021)

A descrição da operação encontrada tanto no site da prefeitura (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2021), quanto no da gestora Epamarne (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2021), e até mesmo ao longo do Relatório de Apresentação do PLU (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012a) e no PADD (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012b) se assemelha muito a uma propaganda, procurando enaltecer as características do empreendimento, os benefícios que trará para a cidade e a qualidade de vida dos futuros habitantes; um “viver em cidade de uma maneira diferente” (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2021, tradução nossa). Os elementos relacionados à sustentabilidade são constantemente e redundantemente citados em todos os documentos.

¹⁰⁷ HQE é a certificação *Haute Qualité Environnementale* de origem francesa para a construção ou a exploração de edificações e para a urbanização de territórios emitido pela Certivea, filial do Centro Científico e Técnico da Edificação (BEHQE, 2016).

Figura 12 – Perspectiva ilustrando a praça central do Sycomore.



Fonte: EPAMARNE-EPAFRANCE (2021)

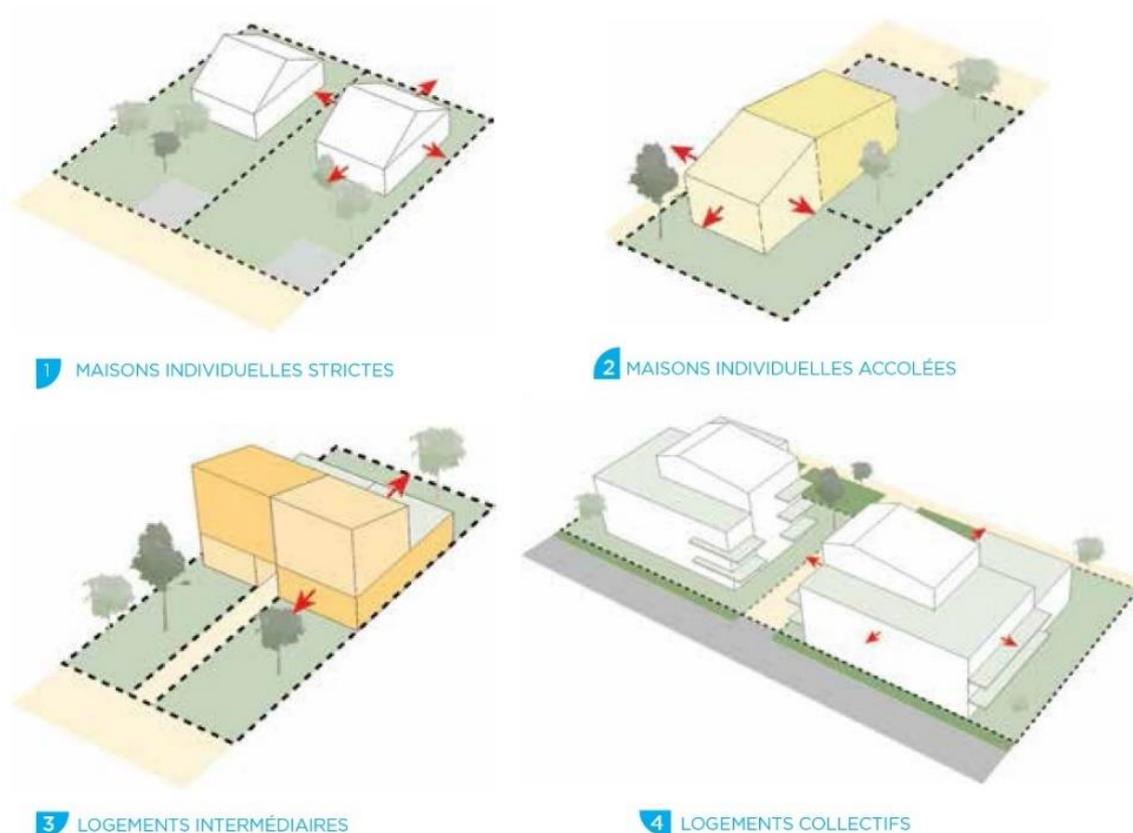
Nesse sentido, é destacado como exigência da gestora (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2021), o uso da madeira como sistema estrutural por pelo menos metade das construções e o desenvolvimento de uma rede de calefação a partir de biomassa, sem recorrer a fontes de energia fósseis e sem emissão de gás carbônico. São elencados três desafios como focos principais do empreendimento (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2021):

- *Clima: fazer de Sycomore um modelo de exemplaridade ambiental: iluminação noturna e diurna, limitação da artificialização dos solos, calefação do bairro a partir de energias renováveis.*
- *Natureza: dedicar 16 hectares de espaços verdes públicos e 4 hectares de jardins em continuidade com os parques existentes e a planície agrícola de Jossigny.*
- *Coesão social: diversidade de tipologias de moradia para favorecer os percursos residenciais (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2021, tradução nossa).*

O terceiro desafio é mais bem explicado com esquemas em um *folder* publicitário do empreendimento (EPAMARNE; BUSSY SAINT-GEORGES, 2017). A ideia de percurso residencial consiste em poder oferecer aos moradores tipologias diferentes de habitação para que possam continuar morando no bairro mesmo com alteração do seu padrão de vida ou de suas necessidades com o passar do tempo e em coerência com sua etapa de vida. Além disso, pretende-se que as moradias sejam evolutivas para poderem se transformar conforme

necessidades. Trata-se de casas unifamiliares isoladas no lote; casas unifamiliares geminadas; moradias intermediárias (unidades com custo de venda controlado pelo governo para classe média) e edificações multifamiliares. A diversidade geracional é um outro objetivo buscado com esta estratégia.

Figura 13 – Esquemas ilustrando a variedade de tipologia de habitação projetada.



Fonte: EPAMARNE; BUSSY SAINT-GEORGES (2017)

O site da prefeitura (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2021) traz ainda o que chama de “Carta de qualidade da moradia” baseada em três pilares que se aplicam a todas as operações coordenadas pela Epamarne no território de Bussy Saint-Georges: qualidade de uso, performance ambiental e qualidade de execução. São exemplificadas algumas características das moradias que são melhor detalhadas no Caderno de Prescrições Urbanas, Arquitetônicas, Paisagísticas e Ambientais (CPUAPA) (GERME & JAM, 2021a). Os exemplos apresentados são: área mínima de 28m² para apartamento quitinete; 45m² para apartamento de um dormitório;

e 62m² para apartamento de dois dormitórios¹⁰⁸. Os dormitórios devem ter no mínimo 10,5m² e a altura mínima de pé-direito deve ser de 2,70m. Apartamentos a partir de dois dormitórios devem ter faces voltadas para duas fachadas ou ventilação cruzada e todas as unidades deverão ter um depósito e uma área externa.

4.3.1.2 Marco Regulatório

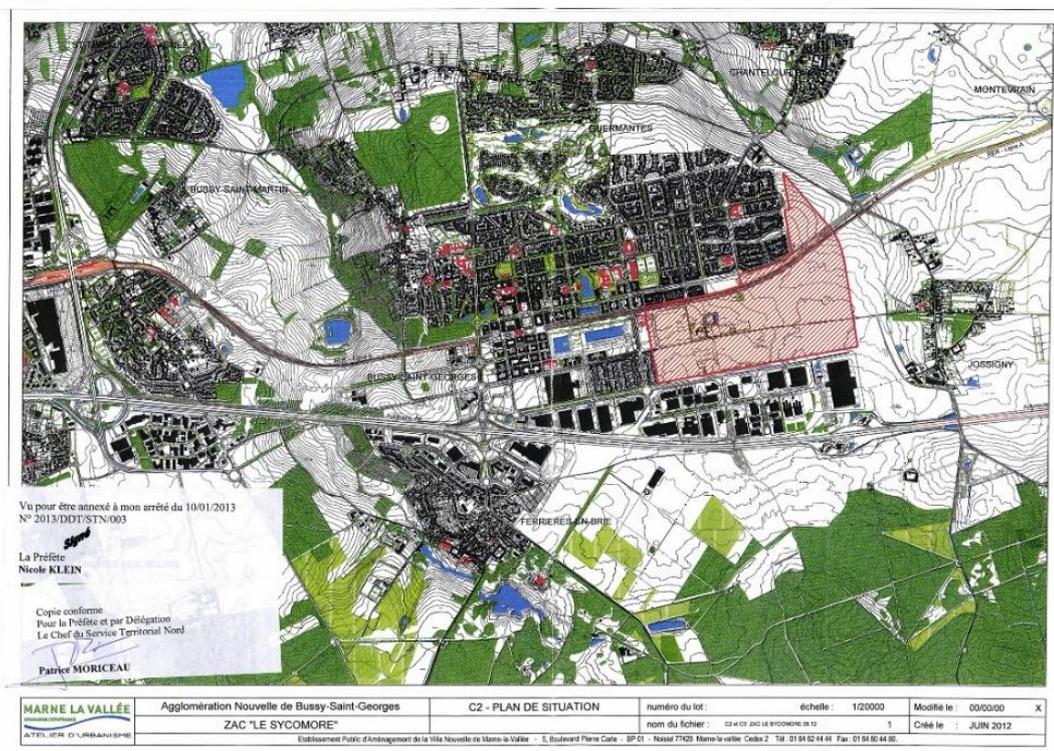
4.3.1.2.1 Dossiê de elaboração e dossiê de implementação

A análise documental iniciou-se pelo dossiê de elaboração da ZAC. Pôde-se constatar que todos os elementos indicados como obrigatórios pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a) estavam presentes. O Relatório de Apresentação possui sete páginas e descreve a operação, trazendo uma justificativa para a modificação do dossiê de elaboração, assim como descreve seus objetivos. Há também a explicação da conformidade da ZAC com documentos de urbanismo em vigor, supra comunais, e uma descrição do local onde ela se inserirá. Além disso, é apresentado o programa global a ser edificado, incluindo de equipamentos públicos, descrevendo no que a nova proposta se diferencia da original.

As plantas de situação e de delimitação diferenciam-se apenas pela escala de apresentação. A ZAC é representada por uma linha vermelha definindo seu contorno e preenchida por uma hachura listrada também vermelha. A planta de situação é apresentada na escala 1/20000 e não chega a representar todo o território comunal. É possível compreender a relação da ZAC com as áreas já urbanizadas e agrícolas no entorno e com os grandes eixos de transporte da cidade. Já a planta de delimitação é apresentada na escala 1/7000, sendo apenas uma aproximação da anterior.

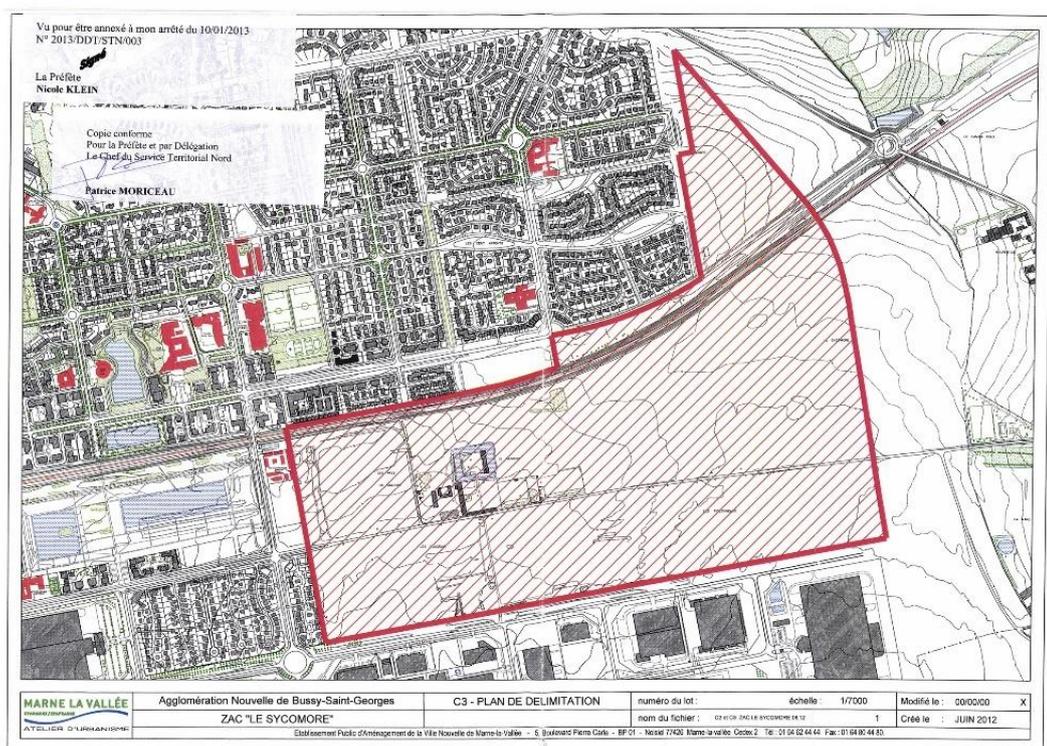
¹⁰⁸ Na França, quitinetes são chamados de apartamentos T1, quarto e sala em um único ambiente com cozinha separada, e, quando a cozinha está integrada no ambiente, são chamados de Studio ou T0. Apartamentos de um dormitório são chamados de T2, apartamentos de dois dormitórios são chamados de T3 e assim sucessivamente.

Figura 14 – Planta de Situação do dossiê de elaboração.



Fonte: EPAMARNE (2012b)

Figura 15 – Planta de Delimitação do dossiê de elaboração.



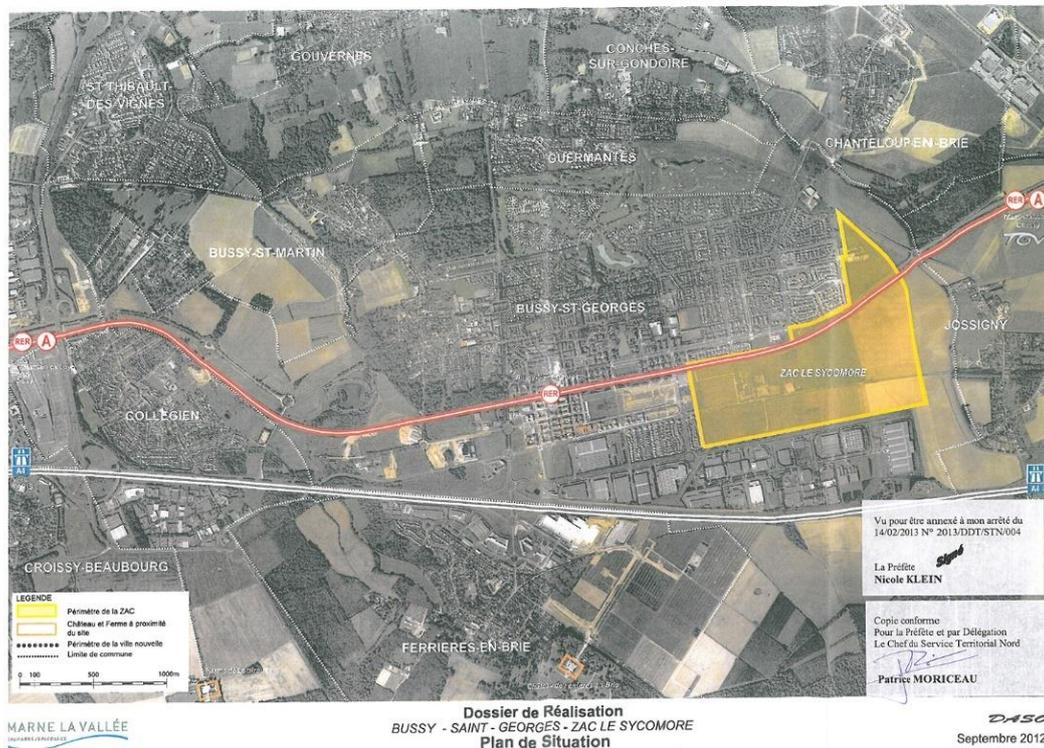
Fonte: EPAMARNE (2012c)

O documento chamado de Dados Administrativos é composto de apenas meia página de texto, escrito de forma muito simples e direta. Ele apresenta o modo de realização escolhido, tendo sido definido modo de regência, conforme o artigo R.311.6 do Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973b, segundo o qual as obras de urbanização e equipamento são conduzidas diretamente pela pessoa jurídica que tomou a iniciativa de criação da ZAC, ou seja, Epamarne. O documento também indica que Epamarne tem competência para tal prevista no artigo L. 321-2 do Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a), o qual determina que os estabelecimentos públicos do Estado são competentes em matéria de Plano Local de Urbanismo, o que significa que podem alterar PLU e emitir alvará de obra sem necessidade de aprovação do conselho municipal. Todo risco financeiro da operação será assumido pela gestora, não tendo a comuna de Bussy-Saint-Georges qualquer responsabilidade financeira. O mesmo documento traz ainda o regime de cobrança da Taxa de Urbanização, exonerando as construções realizadas no interior da ZAC da parte comunal deste imposto. Destaca ainda que as obras que serão custeadas pela empresa gestora correspondem às vias e redes públicas, espaços verdes e áreas de estacionamento no interior da ZAC correspondentes às necessidades dos futuros habitantes e usuários.

Da mesma forma que o dossiê de elaboração, pôde-se constatar que, no dossiê de implementação, todos os elementos indicados como obrigatórios pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a) estavam presentes. Ao contrário do dossiê de elaboração, no dossiê de implementação não há nenhum texto de apresentação da operação, apenas documentos técnicos aportando mais informações em complemento ao disponibilizado no primeiro. Percebe-se, pelas datas dos documentos dos dois dossiês que eles foram elaborados praticamente em conjunto ao longo do ano de 2012. Enquanto a maior parte dos documentos do dossiê de elaboração datam de junho de 2012, os do dossiê de implementação datam de setembro do mesmo ano e inclui elementos, como plantas esquemáticas, elaborados anteriormente. As datas dos decretos aprovando os dois dossiês corroboram com essa hipótese, pois a aprovação do dossiê de elaboração aconteceu em 10 de janeiro de 2013 e a do dossiê de implementação em 14 de fevereiro do mesmo ano.

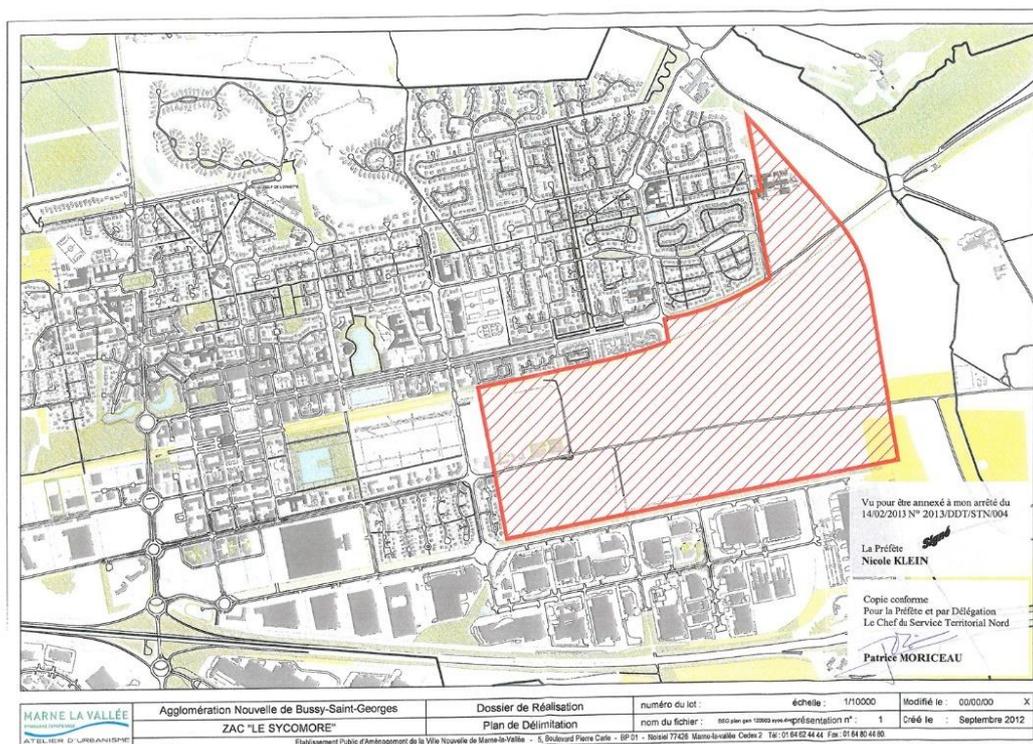
A Planta de Situação do dossiê de implementação é apresentada com base em uma foto de satélite, com escala gráfica, sobre a qual foi traçada a linha do trem metropolitano RER A, a autoestrada A4 e o perímetro da ZAC em amarelo. A Planta de Delimitação é muito similar à que consta no dossiê de elaboração, tendo apenas a escala sido alterada para 1/10.000.

Figura 16 – Planta de Situação do dossiê de implementação.



Fonte: EPAMARNE (2012f)

Figura 17 – Planta de Delimitação do dossiê de implementação.



Fonte: EPAMARNE (2012e)

O Programa Global das Construções apresenta também as mesmas informações que foram disponibilizadas no dossiê de elaboração. O detalhamento acontece através de outro documento, o Programa de Equipamentos Públicos. Nele é apresentada uma tabela com todos os equipamentos a serem construídos na área, os respectivos custos previstos, a origem dos recursos, metragem quadrada e entidade responsável.

O documento Modalidades Previstas de Financiamento apresenta os custos e as receitas esperadas para até o ano de 2022, quando se imaginaria que a operação seria encerrada. Duas tabelas são apresentadas detalhando os destinos das despesas e as origens das receitas. Ao final do documento, é apresentado um cronograma previsto com a divisão por ano de despesas e receitas entre 2011 e 2022.

Além destes documentos, são ainda apresentadas plantas esquemáticas que compõem o documento Esquemas de Princípio de Infraestruturas, e que não são obrigatórios de constar no dossiê de implementação. Eles são referentes ao sistema viário classificado conforme a intensidade de tráfego prevista; e às redes de águas pluviais, esgotos, água potável, gás, iluminação pública, telecomunicações e calefação. Uma última planta denominada de Esquema de espaços públicos e privados complementa o conjunto, indicando que neste momento já se tinha um lançamento do traçado viário, da forma de ocupação da área e das áreas de implantação das edificações.

4.3.1.2.2 Implantação

A implantação, ou Plano Guia como é chamado, consiste em uma planta com o traçado viário, as áreas verdes e as implantações de todas as edificações da ZAC. Ele é acompanhado de um Relatório de Apresentação (GERME & JAM, 2021c) que inicia com uma nota preliminar definindo o que é um Plano Guia. Segundo o documento, esse plano traduz e sintetiza as orientações do projeto urbano.

*“O Plano Guia não é a expressão de uma realidade, congelada. Ela propõe uma visão do projeto presente e futuro que, por essência, é vivo e, portanto, evolutivo. É uma **idealização**, uma ideia que fixa um curso compartilhável e acessível por todos, o torna visível, verificável, comunicável e objeto de debate. O Plano Guia não é um plano de massa, por natureza congelado. Ela integra de uma só vez uma visão estratégica, uma visão espacial, uma ambição programática e ambiental, e um processo de co-construção da cidade com os atores do território. O Plano Guia desenvolve as orientações do projeto em diversas escalas, a do território no qual Le Sycomore se inscreve (escala 1/10000 ou maior), até a*

considerações locais ou setoriais que podem convocar as escalas da concepção arquitetônica e da viabilidade das quadras (1/200 e 1/100).

O Plano Guia é principalmente um pensamento que articula os três componentes fundamentais da cidade:

- a programação urbana que é constituída do conteúdo;

- o espaço público que é a permanência;

- o tecido urbano que é a substância.”(GERME & JAM, 2021, p. 3, destaque do autor, tradução nossa).

O Plano Guia em questão é a segunda versão elaborada para a ZAC. A primeira, de 2012, foi criada pelo grupo TGT Arquitetos e Florence Mercier Paisagistas, cujo contrato foi finalizado em 2019, dando lugar ao grupo BUS, liderado pelo escritório Germe & JAM Arquitetos Associados.

O relatório é dividido em seis partes. A primeira se refere aos desafios e posicionamento territoriais do projeto. Nela o projeto é situado no território de Marne-la-Vallée; são descritos os objetivos da operação; as orientações para sua urbanização e é feita uma análise na escala do território de seus sistemas urbanos e paisagem. Ao final desta parte são apresentadas plantas síntese do projeto da ZAC. A parte dois trata dos espaços públicos. É abordada a malha viária com suas hierarquias e modos de circulação, incluindo os transportes públicos e a gestão dos estacionamentos. Também trata de coleta de resíduos; do acesso a equipes de socorro; das áreas de lazer; das áreas de plantação e de princípios gerais para o tratamento dos espaços públicos como um todo. A terceira parte aborda os equipamentos públicos e serviços, explicando as estratégias para sua distribuição dentro do perímetro da operação. A quarta parte trata da morfologia urbana e do tecido urbano desejado, incluindo aqui questões de estratégias ambientais, como performance energética, uso de energias renováveis, uso de materiais ecológicos e o conforto dos ocupantes. A quinta parte se refere à programação da ZAC, apresentando a destinação de cada lote, número de unidades habitacionais, áreas a serem construídas e também o faseamento desejado para o desenvolvimento do bairro. A sexta e última parte é puramente técnica, abordando questões de saneamento; gás; calefação; eletricidade; iluminação pública; vigilância por sistema de câmeras; telecomunicações e água potável.

A malha viária da ZAC é formada pelo prolongamento das vias existentes no entorno e o projeto se estrutura sobre duas tramas, uma verde e outra azul, que se sobrepõem. A trama verde é composta pelo parque, que corta todo o bairro e faz a transição entre a zona urbana e a zona agrícola; pelas praças e áreas de jogos infantis; pelos jardins compartilhados nos interiores de quarteirão (que devem ocupar no mínimo 40% do lote) e pelos terraços vegetalizados. Já a trama azul é formada por três bacias ecológicas de retenção e por canais integrados ao

paisagismo que serão responsáveis pela gestão das águas pluviais e também terão como objetivo favorecer a biodiversidade do bairro. A trama verde tem também a função de priorizar a caminhada e a bicicleta como meios de transporte e conectará todos os equipamentos do bairro que contará também com uma rede de transporte público com frequência superior à rede tradicional.

Morfologicamente, o relatório define o bairro como a cidade-jardim multimorfológica. O documento faz uma análise das quatro formas de cidade que compõem Bussy-Saint-Georges para explicar o conceito. A primeira é a cidade do centro histórico, formado por parcelas recortadas, edifícios no limite do lote junto à rua e colados uns aos outros. A segunda é a cidade da nova fundação pós-moderna, de parcelas do tamanho do quarteirão e com edificações construídas com recuos em relação às ruas. A terceira é a cidade-jardim, com parcelas recortadas e edificações residenciais isoladas no centro do lote. A quarta é da cidade ativa, formada de grandes parcelas com grandes edificações no centro do lote destinadas à indústria, serviços e comércio. Por fim, a cidade cidade-jardim multi-morfológica é a da grande parcela, mas com diversidade de tipologias de edificações no seu interior. Assim, combina em uma mesma parcela casas térreas e casas de dois pavimentos com prédios de 4 a 8 pavimentos, dependendo de sua posição do projeto. Os prédios mais altos são localizados apenas ao longo do principal eixo norte-sul, o bulevar des Cents Arpents, enquanto que os prédios mais baixos conformam o restante das vias ou as pontas das parcelas. As casas posicionam-se em geral no interior das parcelas ou voltadas para caminhos de pedestres. A disposição das edificações dentro das parcelas segue dois esquemas em geral: o que é chamado de “cidade porosa” composta pelo alinhamento dos prédios multifamiliares, porém com passagens entre eles permitindo o acesso ao interior das parcelas; e a cidade aberta sobre o parque, composta pelas casas unifamiliares ou prédios baixos dispostos em fita colados uns aos outros ou em pequenos conjuntos e que em geral se implantam ao longo dos caminhos perpendiculares ao parque dando continuidade a essa porosidade e permeabilidade dos caminhos e da vegetação.

Comparando-se o Plano Guia inicial (GERME & JAM, 2021b) com a versão mais recente (GERME & JAM, 2022) nota-se que a atualização apresenta traçado viário mais ortogonal que se reflete na disposição das implantações das edificações. Mais passagens e vias foram abertas e mais espaço foi dado para equipamentos, indicando maior adensamento de alguns lotes. A maior parte dos equipamentos que antes estavam apenas com indicação de localização, agora estão com sua implantação mais bem definida, e o desenho do parque sofreu significativas alterações. Os formatos e tamanhos das bacias de retenção foram alterados

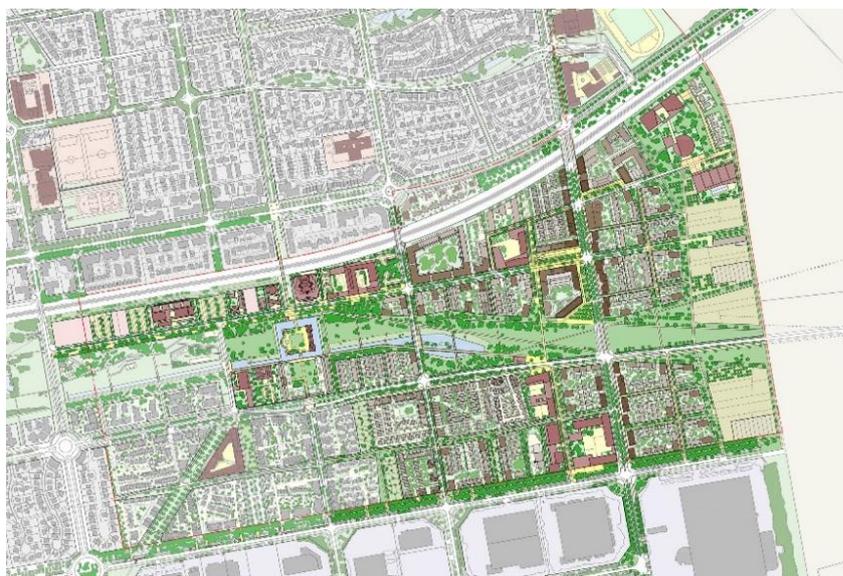
tornando-se um elemento mais linear e geométrico; e um maior número de conexões entre um lado e outro do parque para pedestres e bicicletas foram criadas.

Figura 18 – Plano Guia elaborado pelo grupo TGT FM¹⁰⁹.



Fonte: GERME & JAM (2021b)

Figura 19 – Plano Guia elaborado pelo grupo BUS, liderado por Germe & JAM Arquitetos Associados¹¹⁰.



Fonte: GERME & JAM (2022)

¹⁰⁹ Uma versão ampliada do mapa está disponível nos apêndices deste trabalho.

¹¹⁰ Uma versão ampliada do mapa está disponível nos apêndices deste trabalho.

4.3.1.2.3 Programa de necessidades

O programa de necessidades prévio, segundo o Relatório de Apresentação do dossiê de elaboração (EPAMARNE, 2012a), evoluiu da seguinte forma:

Quadro 13 – Comparação entre programa de necessidades inicial e após modificação para obtenção de selo de Eco-Bairro:

Programa de necessidades inicial	Programa de necessidades modificado
<ul style="list-style-type: none"> • 1.650 unidades de habitação; • 30% das unidades destinadas à habitação social; • Construção de equipamentos públicos para atender a escala da comuna como um todo; • Construção de grandes equipamentos para atender as necessidades da comuna e do setor III de Marne-la-Vallée; • Criação de um parque urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> • 4.500 unidades de habitação; • 25% das unidades destinadas à habitação social para locação; • 10% das unidades destinadas à venda com preços controlados; • Construção de equipamentos para atender a escala do bairro e da cidade; • Criação de comércio e serviços de proximidade e de atividades econômicas geradoras de emprego; • Criação de infraestrutura favorecendo o transporte coletivo e modos leves de deslocamento; • Extensão do parque urbano Génitoy, ligando-o aos espaços naturais e agrícolas do entorno da ZAC; • Ter uma abordagem global em matéria de desenvolvimento sustentável.

Fonte: adaptado de EPAMARNE (2012a)

O programa de necessidades, como se nota, deixa em aberto grande parte das definições, não especificando ainda, por exemplo, os usos aos quais serão destinados os equipamentos. O documento Programa Global de Construções do Dossiê de Implementação (EPAMARNE, 2012h) apenas traz mais informações sobre quantidade de áreas para os usos não residenciais, destinando 3.500m² para comércio e serviços; 40.000m² para equipamentos públicos e privados; e 4 hectares de terrenos para atividades econômicas diversas, compatíveis com a proximidade de moradias. Com relação às unidades residenciais, apenas preconiza que a diversidade de formas arquitetônicas e de tipologias será buscada, porém sem indicar quantidades e tamanhos de cada tipo de apartamento, informações que são apresentadas apenas no Relatório de Apresentação do Plano Guia (GERME & JAM, 2021c). O detalhamento sobre os equipamentos públicos acontece em um documento específico chamado de Programa de Equipamentos Públicos (EPAMARNE, 2012g). Nele é apresentada uma tabela com todos os equipamentos a serem construídos na área, os respectivos custos previstos, a origem dos recursos, metragem quadrada e entidade responsável. Os equipamentos de superestrutura são: Grupo Escolar nº 10; Grupo Escolar nº 11; Grupo Escolar nº 12; um Colégio; duas Creches

coletivas; um Centro Comunitário destinado a adolescentes; um Centro Comunitário destinado ao dia-a-dia dos moradores: serviços administrativos; informações; salas para associações de moradores, etc.; um Conservatório; um Anexo para Mideoteca; um Complexo Esportivo; um Centro Cultural; um reserva fundiária para o 4º colégio para a comuna; e um reserva fundiária para uma piscina. Há ainda a construção de alças de acesso à autoestrada A4 que aparecem a parte como equipamento de infraestrutura de participação excepcional.

Em um artigo (MICHAUX, 2021) publicado por uma habitante eleita para o Conselho Municipal é possível compreender melhor como foi feita a evolução e a negociação do programa de necessidades. Segundo Michaux (2021), o objetivo de Epamarne, ao transformar a ZAC em um Eco-Bairro, era construir 6.000 unidades habitacionais e criar uma segunda estação da linha de trem metropolitano RER A na cidade, dentro do bairro, para atender ao grande aumento do número de habitantes. A justificativa para tal era o fato de a operação estar inserida no território de Marne-la-Vallé e que, portanto, deveria auxiliar a suprir as necessidades em habitação da região da Île-de-France. O motivo era também de ordem financeira, pois a operação deveria ser viável economicamente, considerando o volume de investimentos que seriam necessários em infraestrutura visando o máximo de sustentabilidade. Michaux (2021) explica que o Conselho Municipal se posicionou contra, pois temiam o grande aumento no número de habitantes. Chegou-se, por fim, ao consenso de 4.500 unidades habitacionais, o que correspondia à densidade média de Bussy-Saint-Georges em 2009. Com isso, o projeto da segunda estação do RER A foi abandonado e negociou-se a construção das alças de acesso ao bairro a partir da autoestrada A4, visando a melhoria do fluxo de veículos; a criação de linhas de transporte público; e o financiamento de parte dos custos dos equipamentos públicos pela Epamarne.

Apesar destas definições, através de um artigo no site da Câmara de Comércio e Indústria da Grande Paris (CCI GRAND PARIS, 2019) é possível perceber que o programa de necessidades continuou sendo modificado ao longo do tempo. Nele são indicados programas ainda não executados e não listados no dossiê de implementação, como um campus internacional privado; uma casa da pesca; um polo náutico; um templo hindu; uma sinagoga e um centro de saúde. O Relatório de Apresentação do Plano Diretor (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012a) também apresenta outras informações, deixando em aberto o que será executado, como quando fala dos grupos escolares a serem construídos.

“Os terrenos para a realização de 3 grupos escolares foram previstos na ZAC Sycomore afim de responder às necessidades geradas por esta nova urbanização.

Este número será em seguida calibrado em função do ritmo de urbanização escolhido e da evolução demográfica sobre o restante da cidade” (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012, p. 133)

O Relatório de Apresentação do Plano Guia (GERME & JAM, 2021c) é, provavelmente, o documento com as informações mais atualizadas com relação aos equipamentos da ZAC. Segundo ele, dois núcleos estruturam o projeto urbano e nos quais se concentram os equipamentos públicos: a esplanada das religiões juntamente com a fazenda do Génitoy, e o eixo norte-sul que conecta o colégio à praça do Sycomore ao longo do bulevar des Cents Arpents. A esplanada das religiões é, inclusive, apresentada no zoneamento do PLU (BUSSY-SAINT-GEORGES como um setor específico chamado de UBL. “Este setor responde aos desejos expressados pelas novas populações originárias de culturas muito diversificadas e carentes de equipamentos culturais adaptados” (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012a, p.147). Os equipamentos que fazem parte do conjunto da mesma esplanada indicados pelo Plano Guia são: Grupo Escolar nº 10; Sala Polivalente de Espetáculos no antigo estábulo da fazenda do Génitoy; Residência hoteleira na antiga sede da fazenda do Génitoy; Sedes de associações e restaurante no castelo da fazenda do Génitoy; Grupo escolar nº 14; Templo Hindu BAPS; Mesquita; Templo Lao – Fo Guang Shan; um edifício garagem; Templo Budista; e ainda três espaços reservados para equipamentos ainda não definidos.

Ao longo do eixo norte-sul do bulevar des Cents Arpents estão previstos: dois ginásios poliesportivos, sendo um com quadra e pista de atletismo; um colégio provisório; um polo universitário; um centro náutico; um conjunto formado por praça de alimentação, espaço de bem-estar, residência turística e residencial para idosos; dois edifícios garagem; um centro de apoio ao jovem trabalhador; uma creche para 30 berços; Grupo Escolar nº 11; uma hospedaria para idosos dependentes (EHPAD); um centro de tratamento e readaptação de pacientes (SSR); Grupo Escolar nº 12; um centro de aquecimento para sistema de calefação urbana; um outro colégio a ser definido, assim como outros dois locais sem uso ainda estipulado. Além do parque central que corta todo o bairro, estão indicadas a praça central de Sycomore, no entorno da qual serão implantados os comércios; e quatro áreas junto ao limite leste e as áreas agrícolas da planície de Jossigny que serão destinadas a fazendas urbanas.

O Relatório de Apresentação do Plano Guia (GERME & JAM, 2021c) é também o único documento onde se encontrou detalhes sobre as unidades habitacionais ao dividir, por lote, a área de terreno; a área total de cada construção; número de unidades residenciais para venda; número de unidades para habitação social. Não há, no entanto, especificação de quantidades de

apartamento por tamanho. Os mesmos detalhes são encontrados com relação aos outros usos e o relatório divide a ZAC em setor Leste e Oeste.

Quadro 14 – Área e quantidade de unidades de habitação.

Setor	Terreno (m ²)	Habitação			
		Á. Construída (m ²)	Un. venda	Un. Hab. Social	Total unidades
Setor Oeste	224.828	103.828	1.175	398	1.573
Setor Leste	424.591	187.768	2.138	763	2.896
Total ZAC	649.419	291.763	3.313	1.161	4.469
Total ZAC D. implementação	Não definido	Não definido	3.375 (75%)	1.125 (25%)	4.500

Fonte: Germe & JAM Architectes Associés (2021c, p. 183)

Quadro 15 – Áreas por tipo de uso.

Setor	Terreno (m ²)	Área Construída (m ²)				
		Habitação	Terciário	Comércios	Equipamentos	Total
Setor Oeste	224.828	103.828	4.320	300	24.580	133.195
Setor Leste	424.591	187.768	11.300	5.550	20.539	225.157
Total ZAC	649.419	291.763	15.620	5.850	45.119	358.352
Total ZAC D. implementação	Não definido	Não definido	4 hectares dedicados	Não definido	40.000	Não definido

Fonte: Germe & JAM Architectes Associés (2021c, p. 183)

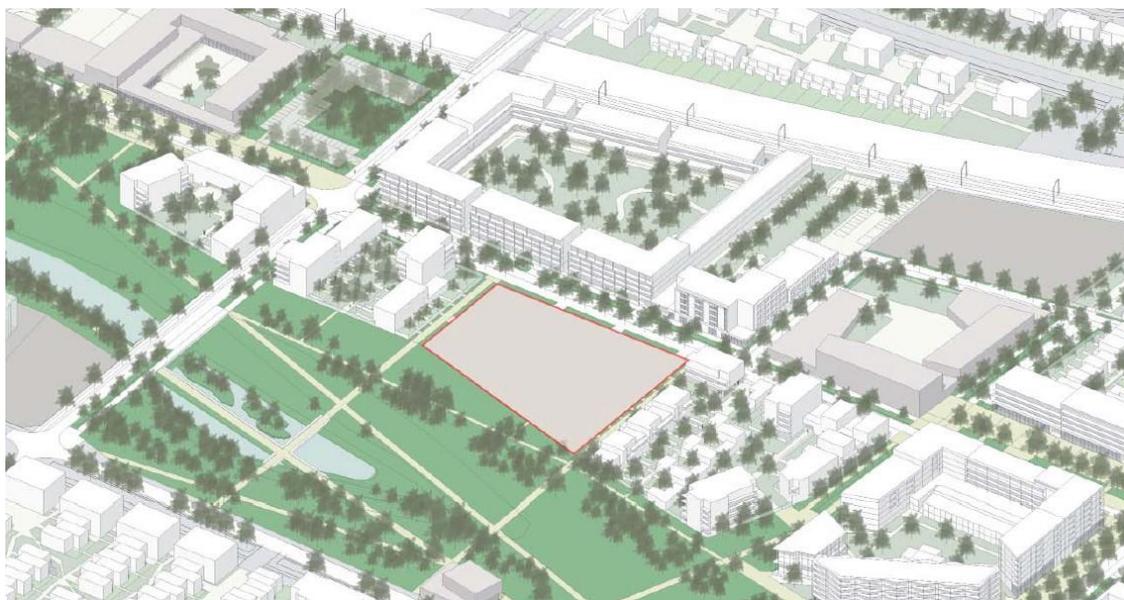
Segundo o relatório, haveria ainda, por determinação do dossiê de implementação, uma diferenciação dentro das unidades destinadas à venda. Das 3.375 unidades previstas, 65% ou 2.925 unidades seriam destinadas a venda a preços livres; e 10% ou 450 unidades seriam destinadas a venda com preço controlado.

4.3.1.2.4 Caderno de Encargos

Os cadernos de encargos a que se teve acesso corresponde ao Caderno de Prescrições Urbanas, Arquitetônicas, Paisagísticas e Ambientais (CPUAPA) (GERME & JAM do lote SY22b foi elaborado pela nova equipe de projetistas que assumiu a continuidade da operação comandada pelo escritório Germe & JAM Arquitetos Associados. O caderno possui 63 páginas e é dividido em 4 partes, além do anexo. A primeira parte corresponde ao projeto urbano. Nele é apresentado o Plano Guia e uma outra implantação identifica os lotes privados, diferenciando-os dos equipamentos públicos e das áreas verdes públicas. Fotografias do local, mostrando trechos da ZAC já realizados, ilustram o texto que descreve os desafios e os conceitos que nortearam a concepção do projeto urbanístico da ZAC. O texto destaca a presença predominante

das áreas verdes e a forma como o tecido urbano deve integrar-se a elas, buscando uma diversidade de tipologias e de morfologias “ajardinadas”. Dentro de cada lote prevê-se a construção de diferentes tipologias de habitação, destinadas tanto à venda quanto à habitação social, construídas em volta de um jardim central que se planeja como um espaço de compartilhamento e de encontro dos moradores. Para as características arquitetônicas é desejado que estas não se reduzam a uma questão de estilo e decoração, mas que levem em consideração as questões ambientais, de economia e desempenho. Deverão privilegiar formas simples e compatíveis com o uso de modos de construção de baixo carbono, como a madeira. Na sequência, é feita uma apresentação do lote ao qual se destina o caderno em questão com uma descrição da situação urbana do entorno, do traçado viário e dos espaços verdes. Há também a justificativa da implantação desejada para o lote, explicando como deverão se dispor os volumes e as tipologias de habitação no seu interior.

Figura 20 – Axonométrica ilustrando posição do lote no empreendimento.



Fonte: GERME & JAM (2021a)

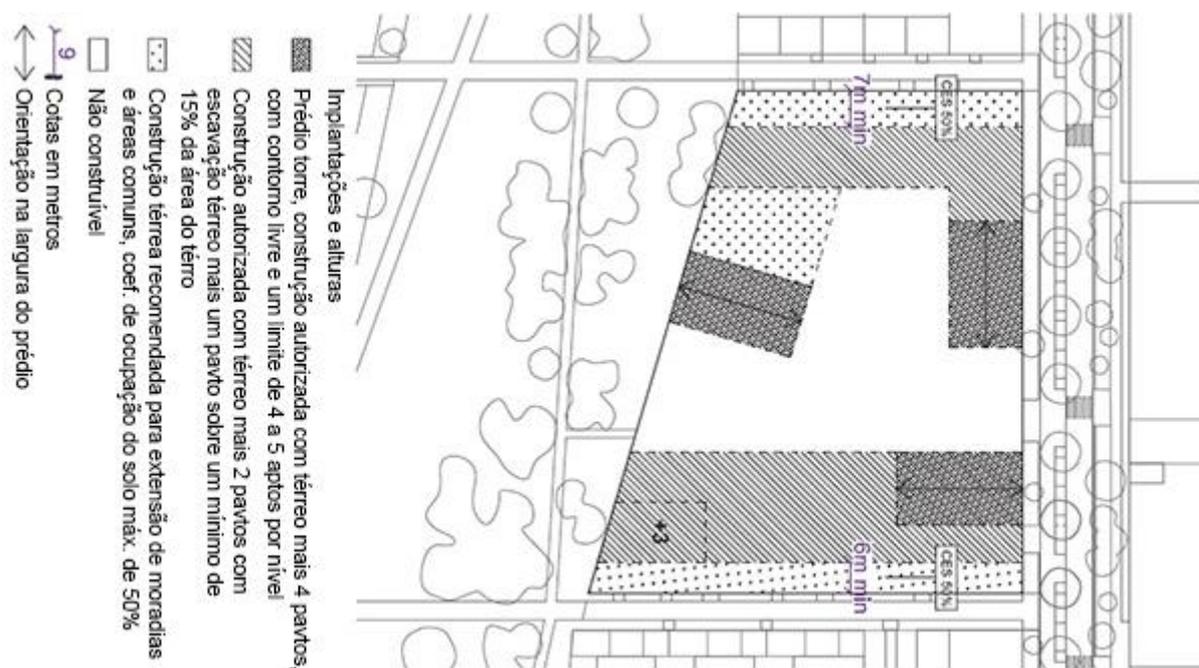
A segunda parte do caderno trata em detalhe as prescrições e recomendações do lote. Segundo o texto introdutório, as prescrições são obrigatórias e são acompanhadas de recomendações com caráter incitativo ou indicativo. Elas são complementares ao PLU e salienta-se que, em caso de contradição com este, as regras que deverão prevalecer são as do primeiro. Para o lote SY22b, deseja-se a implantação em barras de 2 a 3 pavimentos voltadas para as ruas laterais e pequenas torres de 5 pavimentos junto à via principal e ao parque com o

qual o lote faz divisa. Chega-se a definir, por exemplo, que deverão ser previstos 4 apartamentos por andar nas torres e uma área máxima de 220m² por andar. As zonas construíveis dentro do lote são claramente definidas, garantindo um certo grau de liberdade para a geometria dos contornos. Há também prescrições e recomendações com relação a: alinhamentos; recuos; nivelamentos; forma de tratamento da relação do lote com o espaço público; acesso de pedestres; estacionamento; características desejadas para espaços de uso comum, como bicicletário e depósito de lixo; combate a incêndio; e até mesmo a respeito de presença de luz natural nas circulações internas e valorização das escadas em detrimento de elevadores com a justificativa de se estimular a atividade física dos moradores. Os espaços abertos, como o jardim interno, os terraços e coberturas também possuem prescrições e recomendações. Elas vão desde os tipos de materiais que podem ser empregados para revestimento e porcentagem de permeabilidade do solo, passando por tipos de vegetação e formas de plantar, até preocupações com a gestão da água e a biodiversidade, como, por exemplo, recomendando tornar as fachadas legíveis como obstáculos para evitar a colisão de pássaros. Com relação aos invólucros, o caderno preocupa-se em especificar o nível de abertura das fachadas de acordo com sua orientação solar; especifica a orientação e quantidade de fachadas por tipo de habitação; incentiva o uso de terraços e coberturas; preocupa-se com a qualificação do projeto junto ao térreo; e, com relação aos materiais, aborda desde os revestimentos, guarda-corpos, cores até as esquadrias, proibindo o uso de PVC, autorizando apenas alumínio e madeira. Com relação ao interior das unidades habitacionais, é exigido ventilação cruzada; dupla orientação solar para as unidades maiores e orientação sul obrigatória para as unidades menores; compartimentação total da cozinha que deve ter iluminação natural; altura de pé-direito mínimo; e que todas as unidades tenham um mesmo nível de qualidade de habitabilidade e conforto. Outras exigências ainda se referem à saúde dos ocupantes, como proibição do uso de materiais tóxicos ou cancerígenos; antiácidos e alergênicos; entre outros. Ao final desta parte do caderno, há ainda uma ficha de lote, indicando os limites e dimensões do terreno, níveis e localização das conexões com as redes de infraestrutura da ZAC.

A terceira parte do caderno é dedicada às prescrições técnicas e ambientais. O projeto deve garantir baixa pegada de carbono durante todo seu ciclo de vida e são exigidos níveis mínimos de selos de sustentabilidade, como o nível C1 do selo *Energie-Carbone*. As unidades de habitação destinadas ao aluguel de valor controlado, por exemplo, serão obrigatoriamente em estrutura de madeira; também são definidos níveis de consumo de energia e de isolamento das fachadas e esquadrias; assim como de qualidade do ar interno, de conforto luminoso e

térmico. As águas pluviais deverão ser tratadas e reutilizadas e há grande preocupação com a sua retenção e posterior forma de absorção pelo solo. Ao final desta parte, é salientado que o promotor imobiliário deverá fazer um acompanhamento do consumo energético durante dois anos e identificar soluções que facilitem a manutenção do imóvel. Além disso, deverá se preocupar com a sensibilização dos futuros habitantes a respeito do bom uso dos sistemas e de boas práticas relacionadas à sustentabilidade.

Figura 21 – Forma de implantação prescrita para o lote.



Fonte: adaptado de GERME & JAM (2021a, tradução nossa)

A quarta parte do caderno trata da coordenação do projeto, elencando os elementos gráficos e textuais que são esperados em cada fase de desenvolvimento de projeto e as obrigações da equipe responsável pelo projeto durante a execução do canteiro de obra até sua finalização.

A quinta parte corresponde a um anexo que se trata de um teste de viabilidade indicativo. Segundo informações do caderno, ele tem valor ilustrativo, não devendo ser considerado um modelo de projeto. Nele são apresentadas plantas esquemáticas de todos os níveis, mostrando a distribuição sugerida para cada unidade de habitação. No subsolo há inclusive a distribuição de vagas sugerida. O estudo pode ser conferido nos anexos deste trabalho ao seu final.

4.3.1.2.5 Estudo de Impacto Ambiental

O Estudo de Impacto Ambiental (AMAR, 2011) é formado por um preâmbulo, seguido do Resumo Não-técnico do Estudo de Impacto Ambiental. O Resumo Não-técnico é composto por uma breve apresentação, descrevendo a localização da operação e o programa de necessidades previsto, e por tópicos-tema (por exemplo, flora, fauna, relevo, arqueologia, transportes, entre outros) para os quais são indicados os impactos, positivos ou negativos, e as medidas a serem tomadas. Na sequência, são apresentados os elementos que compõem o estudo em si, que dividem o documento em seis partes. A primeira corresponde a uma apresentação, descrevendo especialmente o contexto de inserção da operação e da comuna de Bussy-Saint-Georges no território da Cidade Nova de Marne-la-Vallée. Na segunda parte é apresentado o estado inicial do local, incluindo a análise do meio natural, do ambiente urbano e das características socioeconômicas. A terceira parte trata do projeto, indicando a maneira como será realizada a concertação, quais as orientações para a urbanização com suas principais diretrizes, o programa previsto e o faseamento de execução das obras idealizado. A quarta parte se refere aos impactos e às medidas compensatórias, retomando os itens analisados no estado inicial e apresentando para cada um deles uma resposta. Para além dos itens do estado inicial, ainda são apresentados os impactos e as medidas compensatórias em relação à saúde pública (em razão da poluição de água, solo, poluição sonora e atmosférica que serão geradas) e em relação aos impactos temporários do canteiro. Ao final, uma tabela síntese apresenta os custos, em Euros, dos impactos e das medidas compensatórias listadas. A quinta parte do estudo corresponde a uma descrição da metodologia adotada para sua elaboração e a sexta parte aos anexos, formados pelo inventário da flora; pelo inventário das espécies de pássaros; pelo inventário dos insetos. por uma análise de potencial de fonte de energia renovável a ser utilizada; e pela lista de abreviações utilizadas ao longo do estudo.

O Parecer da Autoridade Ambiental (CGEDD, 2012) a respeito do Estudo de Impacto Ambiental foi emitido pelo Conselho Geral do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, vinculado ao Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável, dos transportes e da Habitação e contém doze páginas de recomendações para melhoria do estudo. Segundo o parecer, o dossiê deveria ser sensivelmente melhorado para levar em consideração o que já foi realizado na ZAC de acordo com o projeto original antes da alteração para Eco-Bairro. Para melhorar a compreensão da população com relação ao contexto do projeto, há a recomendação de apresentar a localização da ZAC no território total da Cidade Nova de Marne-

la-Vallée; e de explicar a coerência do projeto com o Esquema Diretor da Região Île-de-France (*Schéma Directeur de la Région Île-de-France - SDRIF*). O parecer também avalia a análise dos impactos como insuficientes, solicitando complementos em relação à poluição sonora, bem como justificativas sobre as escolhas construtivas, energéticas e efeitos climáticos considerando se tratar de um Eco-Bairro. Além disso, recomenda uma melhor coerência entre o partido de urbanização da ZAC em relação à presença da fazenda do Génitoy, considerada como monumento histórico.

A resposta ao parecer foi dada, por sua vez, em formato de memorial explicativo (AMAR, 2012). Para cada ponto levantado pela autoridade ambiental foram apresentadas respostas em complemento ao já apresentado no Estudo original.

4.3.1.2.6 Regulamentação Urbanística

Ao longo do Relatório de Apresentação do PLU e o PADD de Bussy-Saint-Georges, a ZAC Le Sycomore é constantemente citada, o que se compreende pelo fato de constituir parte significativa do território da comuna e último trecho desta a ser urbanizado. As informações sobre a ZAC, muitas vezes, se repetem em cada uma das partes, reiterando e reforçando as características que se deseja para a operação. Além disso, são compostas, em geral, das mesmas informações encontradas em outros documentos, como nos dossiês de elaboração e de implementação; no Estudo de Impacto Ambiental, no relatório de apresentação do Plano Guia, e nos sites da gestora Epamarne e da prefeitura da comuna.

As principais informações extraídas indicam que a ZAC terá a função de conectar as diferentes partes da cidade e deverá se preocupar com a transição entre o espaço urbano e o agrícola. O texto explica que o projeto deverá ser elaborado com base em um urbanismo sustentável, coberto por uma trama verde (se referindo aos parques, praças, jardins, caminhos e terraços) e por uma trama azul (se referindo às bacias de retenção e canais de água para gestão das águas pluviais). O desejo da comuna, com isso, é de preservar a imagem de cidade “jardim” que possui. A questão dos deslocamentos é apresentada como estando no cerne do projeto da ZAC Le Sycomore, com o objetivo de reduzir o uso do automóvel individual e favorecer deslocamentos a pé, por bicicleta e por transporte público. A intenção é aplicar um esquema de circulação calmo, tanto por razões ambientais quanto por conforto e segurança. Também deseja-se desenvolver a oferta de serviços de carona e compartilhamento, além de uma gestão racional dos estacionamentos. Com relação ao transporte público, deseja desenvolver uma linha de

ônibus em paralelo com a urbanização constituindo a espinha dorsal do bairro. Também destaca a saturação da estação RER A que, com a finalização de outras áreas e da própria ZAC, terá o número de usuários aumentado. Sugere assim a criação de um segundo acesso para a estação existente e cita a possibilidade de construção de uma segunda estação, dentro da própria ZAC Le Sycomore, além de indicar necessidade da realização de novas alças de acesso à Bussy-Saint-Georges a partir da autoestrada A4, tendo em vista os estudos de tráfego desenvolvidos e que mostram a saturação da estrada no horizonte de quinze anos. Os textos ainda salientam a preservação da fazenda do Génitoy, patrimônio edificado localizado no centro do perímetro da ZAC, e também destacam o papel da operação na promoção da diversidade nos âmbitos: social (com construção de 20% das unidades destinadas a habitação social), geracional, de tipos de moradia, de morfologia, de tipologias e de usos.

Figura 22 – Perspectiva renderizada ilustrando inserção de construção da fazenda do Génitoy no projeto da ZAC.

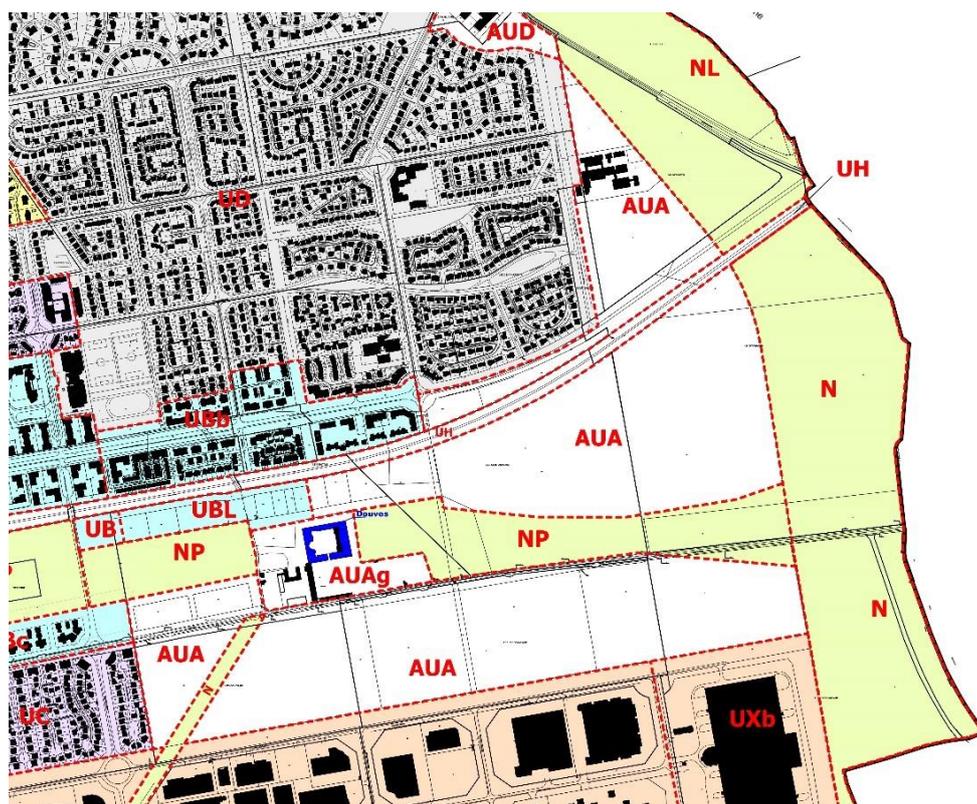


Fonte: EPAMARNE-EPAFRANCE (2018)

A densificação urbana é também um dos objetivos da operação já que estima que um terço da população da comuna habitará dentro do perímetro da ZAC. Com relação aos equipamentos, os relatórios fazem poucas menções. Abordam a construção de uma sala de espetáculos prevista para se localizar entre a ZAC Le Sycomore e a ZAC du Centre Ville e que contribuirá com o desenvolvimento cultural da comuna. Também abordam a criação de lotes destinados às culturas e cultos dos habitantes de outras origens e que representam parcela significativa da comuna. Outros equipamentos citados são o complexo poliesportivo também a

ser implantado na ZAC que atenderá as necessidades das novas gerações de habitantes e também as escolas para atender as necessidades da crescente população, porém sem estipular quantidade, tamanho ou capacidade.

Figura 23 – Trecho da Planta de Zoneamento de Bussy-Saint-Georges mostrando a área referente à ZAC Le Sycomore.



Fonte: adaptado de BUSSY-SAINT-GEORGES (2012d)

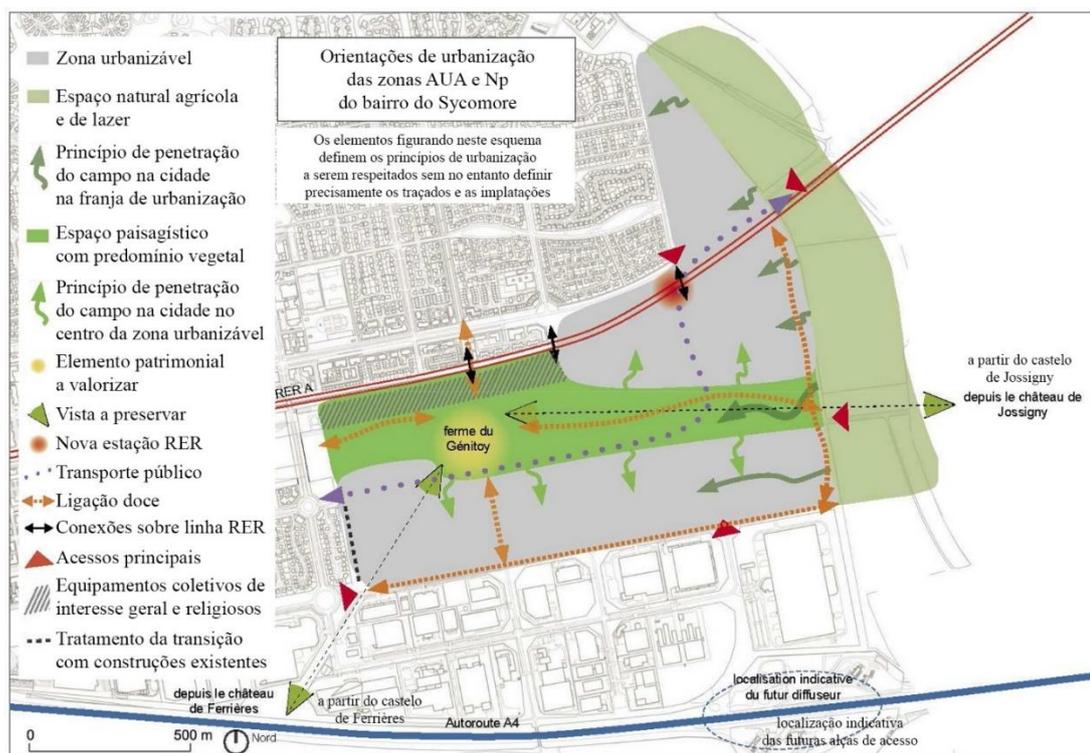
Com relação ao zoneamento, a ZAC Le Sycomore é dividida em diversas zonas com vocações complementares. A maior parte da operação é classificada como zona a urbanizar AUA predominantemente residencial, mas também voltada aos serviços. Esta zona foi criada especificamente para a ZAC Le Sycomore, não estando presente em outros locais da comuna. Conforme a documentação, cada lote da zona será submetido a um caderno de encargos a ser obedecido para além do PLU e orientações de urbanização e de programação complementarão o regulamento. Um setor AUAg foi definido especificamente para preservar e desenvolver o patrimônio da fazenda do Génitoy. Os prédios existentes poderão ser reabilitados e novas construções são aceitas desde que respeitando os cones de visibilidade dos castelos de Jossigny e de Ferrière-en-Brie. Há também a zona natural N, onde não é permitido construções, que

cobre áreas agrícolas, vitícolas e florestais, preservando espaços naturais ou de caráter paisagístico. No caso da ZAC Le Sycomore, a zona N delimita o cone de visibilidade que liga a sede da fazenda do Génitoy com o castelo de Ferrière-en-Brie e demarca a franja agrícola ao longo do limite leste da operação; e o setor NP, englobado pela zona N, foi definido especificamente para a criação de um parque em continuidade ao parque urbano existente. Uma pequena parte da ZAC é classificada como setor UBL, pertencente à zona UB. A zona UB concentra as extensões urbanas recentes que formam uma centralidade no entorno da estação do trem RER A e onde deseja-se, segundo o relatório, maior densidade, maiores alturas, arquitetura moderna e uso misto. O setor UBL é destinado aos equipamentos culturais e de culto em continuidade com as áreas urbanas existentes.

O Regulamento do PLU (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012e) define a forma de ocupação de cada uma das treze zonas da cidade. Os artigos desse regulamento relacionados às zonas que abrangem a ZAC tratam: dos usos permitidos e proibidos no interior de cada zona; dos acessos e do viário; das conexões às redes de infraestrutura; da implantação das construções com relação às vias e áreas públicas, seus recuos e projeções permitidas; da taxa de ocupação do solo (40% da área do terreno, podendo chegar a 60% caso haja comércio ou serviços no térreo); das alturas das construções, admitindo até 5 pavimentos no geral e até 8 pavimentos ao longo do bulevar des Cents Arpents; do aspecto exterior das edificações, indicando que deverão ser simples, homogêneos e harmoniosos, de concepção contemporânea, de qualidade e integradas ao entorno; dos cercamentos que deverão sempre receber vegetação; do estacionamento e do cálculo do número de vagas, além dos bicicletários; e dos espaços livres e das vegetações que devem cobrir ao menos 70% dos espaços não construídos e devem comportar ao menos uma árvore de grande porte para cada 200m² de espaço não construído.

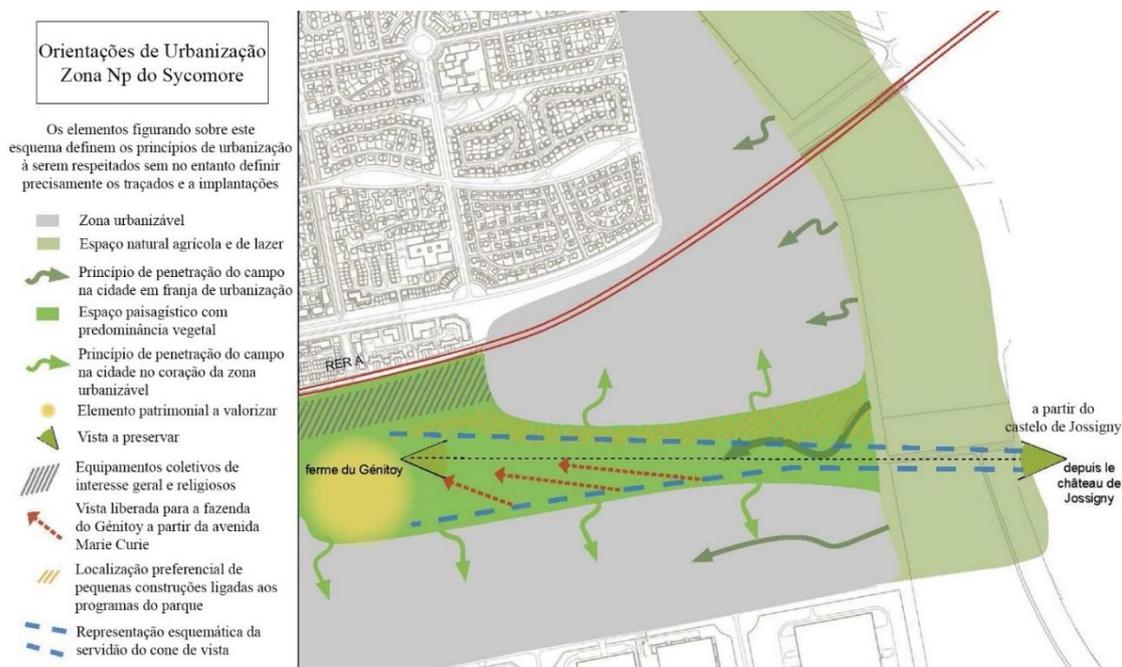
As Orientações de Urbanização e de Programação (*Orientations d'Aménagement et de Programmation – OAP*) compõe o documento voltado totalmente à da ZAC Le Sycomore. Seu texto de apresentação retoma, novamente, a descrição das mesmas características encontradas nos outros documentos, porém de forma a organizar a explicação dos esquemas e com diferentes ênfases. Os esquemas das orientações mostram, através de manchas, as áreas verdes a serem preservadas e as áreas possíveis de serem urbanizadas. Com o uso de flechas, indicam fluxos, conexões visuais e físicas e acessos. Através de hachura sugerem a posição de equipamentos públicos.

Figura 24 – Orientações de urbanização das zonas AUA e Np¹¹¹.



Fonte: adaptado de BUSSY-SAINT-GEORGES (2012c)

Figura 25 – Orientações de urbanização da zona Np¹¹².



Fonte: adaptado de BUSSY-SAINT-GEORGES (2012c).

¹¹¹ Uma versão ampliada do esquema com legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

¹¹² Uma versão ampliada do esquema com legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

4.3.1.3 Governança

4.3.1.3.1 Atores envolvidos e gestão da operação

O fato de a comuna de Bussy-Saint-Georges estar inserida no território de Marne-la-Vallée é determinante no seu desenvolvimento e na gestão da ZAC Le Sycomore, assim como em todas as outras ZAC nesta área. O PADD (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012b) da comuna destaca o impacto de ser uma Operação de Interesse Nacional (OIN), com urbanização programada pelo Estado nacional, na sua concepção.

Um projeto de urbanização e de desenvolvimento sustentável para a cidade de Bussy-Saint-Georges não pode se conceber sem levar em conta o que nós somos: uma urbanização programada pelo Estado e no contexto de uma operação de interesse nacional, política de urbanização do território.

A linha diretriz do projeto comunal, desenvolvido a seguir nas suas grandes orientações, preconiza um urbanismo sustentável que, apesar de um desenvolvimento imposto pelos imperativos do urbanismo do território, deve constantemente conciliar a criação de novos bairros e a valorização da identidade de Bussy-Saint-Georges (BUSSY-SAINT-GEORGES, 2012b, p. 3, tradução nossa).

Conforme o artigo L.321-1 do Código de Urbanismo, “nos territórios onde os desafios de interesse geral em matéria de urbanização e de desenvolvimento sustentável o justifiquem, o Estado pode criar estabelecimentos públicos fundiários” (FRANÇA, 1973a, tradução nossa). De acordo com o mesmo artigo,

Os estabelecimentos públicos fundiários colocam em prática estratégias fundiárias a fim de mobilizar terrenos e de favorecer o desenvolvimento sustentável, a luta contra a expansão urbana e a limitação da artificialização dos solos. Estas estratégias contribuem na construção de moradias, especialmente de habitação social, levando em conta as prioridades definidas pelos programas locais de moradia (FRANÇA, 1973a, tradução nossa).

Para o território de Marne-la-Vallée, foi criada, pelo Estado, em 1972, a Epamarne com o objetivo de desenvolver a região parisiense na direção leste. A área é composta por 21 comunas distribuídas em 3 departamentos (Seine e Marne, Seine-Saint-Denis e Vale do Marne). Com a expansão do território de intervenção, em 1987, para a urbanização do Vale da Europa¹¹³ em torno do projeto da Disneylândia de Paris, e com a adição de novas comunas, em 2016, atualmente, 44 comunas fazem parte da Operação de Interesse Nacional no total. Em 2017,

¹¹³ Para este novo trecho da OIN, um novo estabelecimento público chamado de Epafrance foi criado. Ele atua em conjunto com a Epamarne, porém possui estrutura administrativa completamente independente.

havia 46 ZAC em operação neste território; 8 projetadas para serem executadas a médio prazo; 7 projetadas para serem executadas a longo prazo; e outras 9 em estudo (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2017). O site da própria Epamarne descreve sua atividade:

Por nossa conta, pela do Estado ou das coletividades, nós reunimos promotores e investidores para realizar os programas necessários para o desenvolvimento do território, sobre terrenos securitizados. Nós contribuímos igualmente para atrair novas empresas, e para animar um ecossistema favorável à inovação. Nós fixamos aos promotores um caderno de encargos preciso, coerente com os objetivos do programa e fiel à nossa estratégia ambiental. Se nós não realizamos nós mesmos as obras, nós velamos pelo respeito da qualidade urbana, arquitetônica e paisagística das operações, e encorajamos a inovação – sob todas as formas – da parte do conjunto de nossos parceiros (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2022b, tradução nossa).

O Conselho de Administração da Epamarne é formado por representantes do Estado, da Região da Île-de-France e das coletividades inseridas no território de intervenção. O prefeito de Bussy-Saint-Georges, Yann Dubosc, é atualmente o presidente do conselho. Conforme o site da gestora (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2022a), o faturamento é obtido da própria atividade, não havendo qualquer tipo de subvenção pública para completar sua capacidade de autofinanciamento.

Conforme já explicado anteriormente, o artigo L.321-2 do Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a), um estabelecimento público criado pelo Estado tem poder de criar a ZAC, de alterar PLU e de emitir alvará de construção sem necessidade de acordo com a prefeitura ou Conselho Municipal, representando dessa forma um ator de força preponderante sobre os outros. Também conforme já explicado, a ZAC Le Sycomore é de controle fundiário total, ou seja, toda a área pertence à Epamarne e cabe a ela realizar a venda dos lotes após sua urbanização. À comuna resta a responsabilidade por parte dos equipamentos públicos conforme definido no dossiê de implementação (EPAMARNE, 2012g).

Pela competência dada à Epamarne, é sua função a elaboração dos estudos para a ZAC e a definição das equipes de projeto para tal. A equipe responsável pelos primeiros estudos, de 2012, foi formada pelos escritórios TGTFP Arquitetura e Urbanismo e Florence Mercier Paisagistas, cujo contrato foi finalizado em 2019 após duas renovações. Uma segunda equipe foi então contratada após um concurso. Segundo um artigo publicado pela Câmara de Comércio e Indústria da Grande Paris (CCI GRAND PARIS, 2019), o concurso era composto por dois lotes. O lote 1 se referia aos estudos urbanos, arquitetônicos, paisagísticos e ambientais e a coordenação dos projetos imobiliários e de infraestrutura para a realização operacional da urbanização da ZAC. O lote 2 correspondia à assistência ao gerenciamento de todas as obras

(espaços públicos, infraestruturas e operações imobiliárias) que envolvem uma grande diversidade de equipes. O grupo BUS foi escolhido para a missão, composto por: Germe & JAM, escritório de arquitetura, urbanismo e paisagismo, mandatário do grupo; In Situ, escritório de paisagismo; Mageo, escritório de projetos complementares de engenharia civil; Amoès, escritório de projetos complementares em desenvolvimento sustentável; Atelier d'Écologie Urbaine, consultoria em ecologia e solos; Flore Siesling, escritório de luminotécnica; e Bim Services, na função de BIM manager.

Além desta equipe, para cada lote são definidos grupos formados por um promotor imobiliário e um arquiteto, conforme pôde ser identificado pelas entrevistas, o que será mais bem descrito no próximo capítulo.

A população participa enquanto ator durante os períodos de concertação realizados para a criação da ZAC e para a definição dos programas dos espaços públicos quando solicitado, conforme será descrito a seguir.

4.3.1.3.2 Concertação

O Relatório da Concertação para modificação do dossiê de elaboração da ZAC Le Sycomore é composto de apenas três páginas e é dividido em três partes: desenvolvimento do processo; análise da concertação; e balanço da concertação. A primeira parte descreve a forma de divulgação, o período de duração e de que forma aconteceu a concertação.

A segunda parte do relatório enumera os registros feitos durante a concertação e lista as observações feitas. Os registros originais aparecem fotocopiados, como anexos ao relatório. A terceira e última parte apresenta as conclusões obtidas a partir das observações coletadas.

As modalidades da concertação foram definidas pelo Conselho de Administração da Epamarne em junho de 2011 (EPAMARNE, 2011). Conforme a ata da reunião, a concertação aconteceria durante todo o período de elaboração do projeto até decisão do Conselho de Administração da Epamarne de encerrá-la e de realizar o balanço da concertação. As modalidades de concertação indicadas foram:

- Sensibilização da população por meio de uma publicação ou por via de comunicado na imprensa local;
- Disponibilização de um livro de registro na sede da prefeitura de Bussy-Saint-Georges para a coleta das opiniões dos cidadãos;

- Organização de uma exposição na sede da prefeitura de Bussy-Sain-Georges para explicação do projeto.

O relatório da concertação (EPAMARNE, 2012d) para modificação do dossiê de elaboração da ZAC Le Sycomore descreve em mais detalhes as modalidades. Segundo o relatório, ao tratar do desenvolvimento da concertação, um anúncio legal foi publicado no jornal *Le Parisien* de 8 de novembro de 2011 e duas exposições concomitantes ocorreram na sede da prefeitura de Bussy-Saint-Georges e na estação do trem RER A, entre 9 de novembro e 12 de dezembro de 2011. As exposições apresentavam o mesmo material que consistia em oito painéis apresentando as características do projeto. Funcionários da gestora Epamarne estiveram presentes na prefeitura em cinco momentos durante o período para atender a população e um livro de registro foi colocado à disposição. Além disso, um folder de divulgação foi distribuído em 12.000 exemplares nas caixas de correio de todos os habitantes da comuna, assim como foi enviado a sete associações.

O primeiro painel da exposição consiste em apenas um convite aos habitantes para participar da concertação e dar suas opiniões. O segundo painel apresenta um texto de apresentação escrito pelo então diretor geral da Epamarne-Epafrance, Vincent Pourquery de Boisserin, e dados sobre a localização da ZAC incluindo uma vista aérea da área com seu perímetro demarcado em vermelho. Uma imagem de satélite com a ZAC demarcada também em vermelho é apresentada no terceiro painel, juntamente com informações sobre objetivos da operação, forma de financiamento da ZAC e uma pequena entrevista com o prefeito de Bussy-Saint-Georges à época, Hugues Rondeau, sobre seus desejos com o bairro e expectativas de contribuição para a comuna. O quarto e quinto painéis contêm textos descritivos do projeto, focando na questão da sustentabilidade, e um esquema gráfico com as orientações de urbanização da ZAC. O sexto painel já não trata mais da operação, mas explica ao visitante o que é uma ZAC e como a concertação está sendo desenvolvida. O sétimo painel apresenta um texto sobre o papel da Epamarne e uma explicação sobre a articulação do projeto da ZAC com os documentos de planificação regionais e comunais. O oitavo painel apresenta apenas informações práticas sobre a concertação, como datas e local em que ocorre.

A segunda parte do relatório resume os registros feitos durante a concertação. De acordo com o documento, somente dezessete pessoas deixaram comentários e relata que cartas foram enviadas para a prefeitura sem especificar a quantidade. Os registros originais aparecerem fotocopiados, como anexo ao relatório. As quatorze observações compiladas versam, em geral,

sobre preocupações com relação ao movimento pendular entre Bussy-Saint-Georges e Paris e à conseqüente saturação dos eixos de transporte; sobre o equilíbrio no dimensionamento dos equipamentos públicos e a quantidade de população prevista; sobre a necessidade de equipamentos esportivos; sobre a viabilidade econômica do comércio previsto; e também com relação ao conceito de Eco-Bairro que pareceu inconsistente aos observadores.

A terceira parte do relatório que trata das conclusões da concertação apenas lista onze observações que serão consideradas nos princípios de elaboração do projeto. Essas observações são frases curtas de duas a três linhas, tratando-se mais de diretrizes, sem detalhar como serão traduzidas no projeto ou executadas. Da mesma forma, não se trata de respostas diretas às questões levantadas.

O site da gestora Epamarne (EPAMARNE-EPAFRANCE, 2018) apresenta ainda uma outra concertação realizada em 2017, seis anos depois da concertação realizada para a alteração da ZAC. Esta nova concertação foi realizada juntamente com a comuna com o objetivo de informar, compartilhar o projeto e abrir um diálogo construtivo com os habitantes, segundo o mesmo site. Desta vez, foi realizada uma caminhada pela área para apresentação do projeto; sete encontros com moradores, comerciantes, associações e empresas; e quatro ateliês temáticos com duração de duas horas cada. Os títulos dados aos ateliês foram: “o novo bairro de Bussy”; “o coração do Sycomore”; “o lugar do verde no bairro do Sycomore” e “a qualidade de vida no bairro do Sycomore”. No total, duzentas pessoas teriam participado de toda a programação. Ao final, uma reunião pública foi organizada para apresentar a síntese dos encontros. Conforme o site, as demandas apresentadas seriam levadas em consideração na elaboração do programa geral do empreendimento.

Nenhum outro registro de concertação foi encontrado e não há indicação de futuras atividades.

4.3.1.3.3 Cronograma e faseamento

A primeira ideia de cronograma para a operação foi identificada no documento Modalidades Prévias de Financiamento do Dossiê de Implementação (EPAMARNE, 2012i). Nele, há uma linha do tempo dividindo despesas e receitas, por ano, iniciando em 2011 e indo até 2022. O faseamento inicial é apresentado no Estudo de Impacto Ambiental (AMAR, 2011) e era dividido em três fases. A fase 1 compreendia a abertura do bulevar des Cents Arpents atravessando a linha de trem (RER A), a criação do parque e a execução das primeiras operações

e lotes culturais e de culto junto à área já consolidada da comuna à noroeste da ZAC. A fase 2 compreendia uma parte dos lotes à oeste do boulevard des Cents Arpents e grande parte da franja limítrofe com os campos agrícolas à leste da operação. A fase 3, por fim, compreendia toda a faixa sul da ZAC ao longo da avenida da Europa.

Em artigos encontrados na Internet percebe-se que desde o início da operação não havia clareza exata de uma data para conclusão da ZAC. Um artigo do jornal *Le Parisien* de 2011 (LE PARISIEN, 2011), logo após a retomada da operação após a modificação dos dossiês de elaboração e de implementação, a previsão indicada era de término da operação em 2025. Um outro artigo do mesmo jornal e publicado em 2020 (MÉTIVIER, 2020) apresenta a data de 2030; e um terceiro artigo, da Câmara de Comércio e Indústria da Grande Paris, publicado em 2021 (CCI GRAND PARIS, 2019) anuncia 2028 como o último ano de obras.

O Relatório de Apresentação do Plano Guia (GERME & JAM, 2021c) apresenta, por sua vez, a versão oficial da previsão atual de desenvolvimento da operação. No entanto, deixa claro que as pranchas que ilustram o processo tratam de uma hipótese, podendo, portanto, sofrer alterações. Para os espaços públicos, é apresentado como executado. até o ano de 2020, o trecho de parque entre o parque existente da ZAC Centre-Ville e a fazenda do Génitoy; a estrutura viária no seu entorno; a urbanização dos lotes do setor cultural e de culto à noroeste e de parte das vias ao norte dos trilhos do trem (RER A). Como executado ao longo de 2020 estão indicados trechos das vias à sudoeste, onde já foram entregues alguns dos prédios de habitação, e a conexão atravessando a linha do trem pelo boulevard des Cents Arpents. Para o período de 2021 até 2025, estão previstas as execuções do restante do parque e da estrutura viária, com exceção da fazenda do Génitoy, da parte sudeste do sistema viário e da faixa de parque no limite leste da operação que não possuem previsão para desenvolvimento, ficando indicado como “urbanização à longo prazo”. Para as construções dos prédios de moradia e equipamentos, o cronograma apresenta a data de 2031, deixando ainda parte dos lotes sem data definida.

4.3.1.3.4 Viabilidade financeira

As informações disponibilizadas a respeito do financiamento da ZAC são apenas as constantes do documento *Modalidades Previstas de Financiamento* (EPAMARNE, 2012i) do dossiê de implementação. Conforme o documento, o custo total previsto para a realização da operação chegava a 122.788.000,00€ em 2012. Como em uma ZAC, o valor obtido com a venda

dos terrenos deve ser igual aos custos, o mesmo valor é apresentado como sendo o de receitas. Dois quadros apresentam o detalhamento destes valores.

Quadro 16 – Despesas previstas para ZAC Le Sycomore em 2012.

Despesa	Valor
Aquisição fundiária	10.057.000,00€
Estudos gerais	3.048.000,00€
Participações	13.748.000,00€
Obras de infraestrutura	63.063.000,00€
Reserva de contingência	2.597.000,00€
Despesas com serviços	964.000,00€
Taxas gerais de urbanização	29.311.000,00€
Total	122.788.000,00€

Fonte: EPAMARNE (2012i)

Quadro 17 – Receitas previstas para ZAC Le Sycomore em 2012.

Receita	Valor
Habitação	106.328.000,00€
Comércio	680.000,00€
Equipamentos públicos	5.438.000,00€
Atividades empresariais	2.280.000,00€
Outras vendas	573.000,00€
Receitas com serviços	7.489.000,00€
Total	122.788.000,00€

Fonte: EPAMARNE (2012i)

As participações se referem aos valores que serão custeados pela Epamarne na construção dos equipamentos públicos. A divisão dos custos é detalhada no documento Programa de Equipamentos Públicos (EPAMARNE, 2012g) junto à descrição do programa de necessidades. Segundo o documento, os equipamentos públicos de infraestrutura são completamente financiados pela Epamarne e a maioria dos equipamentos públicos de superestrutura tem o custo coberto pela comuna, sendo parte deles compartilhado com Epamarne. Os grupos escolares têm entre 15% a 80% dos custos pagos pela Epamarne e o restante pela comuna, de acordo com o caso; o complexo esportivo tem 6% dos custos pagos pela Epamarne e 94% pela comuna; o colégio aparece como já realizado e, por isso, não apresenta valores; as 2 creches, o centro comunitário para adolescentes, o centro comunitário; o conservatório, o anexo da midiateca e o centro cultural são 100% financiados pela comuna. A reserva de terreno para um quarto colégio e para uma piscina pública não apresentam detalhamento de custos e metragem quadrada. O custo total previsto para os equipamentos de superestrutura soma 73,6 milhões de Euros.

Acumulado 2011													
Despesas													
Aquisição fundiária		9980											
Estudos gerais		1471											
Participações		0											
Obras de infraestrutura		5196											
Reserva de contingência		0											
Despesas com serviços		206											
Receitas													
Habitação		4764											
Comércio		0											
Equipamento público		3379											
Atividades empresariais		0											
Outras vendas		573											
Receitas com serviços		2042											

Fonte: adaptado de EPAMARNE (2012i, tradução nossa)

Não se obteve acesso a nenhum documento com a atualização dos valores e, portanto, não foi possível obter dados mais recentes considerando as alterações no programa de necessidades e no cronograma e faseamento previstos inicialmente.

4.3.1.4 Quadro síntese da análise documental

Quadro 19 – ZAC Le Sycomore: síntese da análise documental.

ZAC LE SYCOMORE	
Marco Regulatório	
Dossiê de elaboração	Atende ao prescrito pelo Código de Urbanismo. O Relatório de Apresentação indica justificativa e objetivos; conformidade com documentos supracomunais; descrição do local e programa global de edificações. Por ser modificativo, o dossiê indica diferenças com relação ao projeto original. As plantas de situação e de delimitação são iguais, apenas de escala diferente. O documento Dados Administrativos apresenta: modo de realização por regência; o regime de cobrança da taxa de urbanização; indica que custeio das obras será de responsabilidade de Epamarne e que o risco financeiro é também assumido por ela.
Dossiê de implementação	Atende ao prescrito pelo Código de Urbanismo. Não apresenta textos, apenas documentos técnicos em complemento às informações do dossiê de elaboração. A planta de situação foi feita com base em uma imagem de satélite e a planta de delimitação é similar àquela do dossiê de elaboração. O documento Programa Global de Construções é similar ao apresentado no dossiê de elaboração. O documento Programa de Equipamentos Públicos detalha melhor o programa, indicando custos, origem de recursos, tamanho da construção e entidade responsável pela execução. O documento Modalidades Previstas de Financiamento apresenta os custos e as receitas ao longo do tempo, considerando período entre 2011 e 2022. Apresenta outros desenhos esquemáticos não exigidos pelo Código de Urbanismo.
Implantação	É apresentada em formato de Plano Guia (traçado viário, áreas verdes e edificações), acompanhado de relatório de apresentação dividido em seis partes: desafios e posicionamento territoriais do projeto; espaços públicos; equipamentos públicos e serviços; morfologia e tecido urbano; programa de necessidades e faseamento de implantação; e redes e sistemas.

	<p>O projeto é estruturado sobre as tramas verde (parque e jardins) e azul (bacias de retenção e canais de drenagem). A malha viária é formada pelo prolongamento das vias do entorno.</p> <p>A prioridade é dada para deslocamentos por caminhada, por bicicleta e transporte público.</p> <p>Lança os conceitos de cidade-jardim “multimorfológica” (grande parcela com diversidade de tipologias de edificações) e de “cidade porosa” (passagens entre edificações e gradação de altura).</p>
Programa de necessidades	O Plano Guia é provavelmente o documento mais completo e atualizado. Divergências em relação a outros documentos indicam que o programa evoluiu ao longo do tempo de desenvolvimento do projeto.
Caderno de encargos	O Caderno de Prescrições Urbanas, Arquitetônicas, Paisagísticas e Ambientais (CPUAPA) é dividido em 4 partes, além do anexo: projeto urbano; prescrições e recomendações para o lote; prescrições técnicas e ambientais; e coordenação do projeto. O anexo é composto por teste de viabilidade para o lote ao qual se destina o caderno.
Estudo de impacto ambiental	É composto por preâmbulo; pelo Resumo Não-Técnico e pelo estudo em si. O estudo é composto por 6 partes: apresentação; estado inicial do local; o projeto; impactos e medidas compensatórias; metodologia; e anexos. Um Parecer da autoridade ambiental competente pela análise do estudo solicitou complementos que foram apresentados em formato de memorial explicativo.
Regulamentação urbanística	<p>A ZAC Le Sycomore é amplamente citada nos textos do PLU e do PADD de Bussy-Saint-Georges.</p> <p>A área da ZAC é dividida em diversas zonas de vocação complementar, predominando a zona AUA, criada especificamente para a ZAC. Cada lote da zona recebe um caderno de encargos a ser obedecido para além do PLU. Orientações de Urbanização e de Programação complementam o regulamento.</p> <p>Os artigos do regulamento tratam dos usos permitidos e proibidos no interior de cada zona; dos acessos e do viário; das conexões às redes de infraestrutura; da implantação das construções com relação às vias e áreas públicas, seus recuos e projeções permitidas; da taxa de ocupação do solo; das alturas das construções; do aspecto exterior das edificações; dos cercamentos; do estacionamento; e dos espaços livres e das vegetações.</p> <p>As Orientações de Urbanização e de Programação mostram, através de manchas, as áreas verdes a serem preservadas e as áreas possíveis de serem urbanizadas. Com o uso de flechas, indicam fluxos, conexões visuais e físicas, além de acessos. Através de hachuras sugerem a posição de equipamentos públicos.</p>
Governança	
Atores envolvidos e gestão da operação	Epamarne, empresa estatal, é proprietária do terreno da ZAC e é sua função a elaboração dos estudos para a operação e a definição das equipas de projeto. Possui poder para alterar o PLU dentro do perímetro da operação e emitir alvarás de obra sem necessidade de acordo com o Conselho Municipal. As equipas de projeto para o Plano Guia e para cada um dos lotes são definidas por concurso, sendo que, para os últimos, são formadas por um promotor imobiliário e um arquiteto. A população participa nos períodos de concertação para a criação da ZAC e para a definição dos programas dos espaços públicos.
Concertação	<p>O Relatório da Concertação para modificação do dossiê de elaboração é composto por um breve documento. A primeira parte descreve a forma de divulgação, o período de duração e a forma como ocorreu a concertação. A segunda parte enumera os registros feitos e lista as observações coletadas. A terceira parte apresenta conclusões obtidas a partir da concertação para serem consideradas no projeto.</p> <p>Uma outra concertação ocorreu seis anos após a primeira, durante a qual foram realizados encontros e ateliês temáticos com moradores, comerciantes, associações e empresas.</p> <p>Nenhum outro registro de concertação foi encontrado e não há indicação de futuras atividades.</p>
Cronograma faseamento	O documento Modalidades Prévias de Financiamento previa início em 2011 e finalização em 2022. O faseamento, apresentado no Estudo de Impacto Ambiental, foi dividido em três etapas de implementação.

	O Relatório de Apresentação do Plano Guia apresenta a versão oficial da previsão atual de desenvolvimento da operação, indicando a execução de construções em 2031 e a indefinição de data para uma parte dos lotes.
Viabilidade financeira	As informações disponibilizadas a respeito do financiamento da ZAC são apenas as constantes do documento Modalidades Previstas de Financiamento do dossiê de implementação. Segundo o documento, os equipamentos públicos de infraestrutura são completamente financiados pela Epamarne e a maioria dos equipamentos públicos de superestrutura tem o custo coberto pela comuna, sendo parte deles compartilhado com Epamarne. Uma tabela apresenta a divisão das despesas e receitas por ano, entre 2011 e 2022. Não se obteve acesso a nenhum documento mais recente com a atualização dos valores.

Fonte: autor.

4.3.2 ZAC Paul Bourget

4.3.2.1 Caracterização do Objeto Empírico

A Zac Paul Bourget localiza-se no 13º arrondissement de Paris, ao sul da capital francesa, junto à entrada da cidade chamada Porta da Itália, na divisa com a comuna do Kremlin Bicêtre. Ela foi criada em 2013 e possui uma área de 4 hectares ocupada originalmente por uma pedreira de calcário, sendo limitada ao norte pela rua Paul Bourget, fazendo face à Associação Les Jours Heureux, de acolhimento de idosos com deficiências físicas ou mentais; e ao colégio público Evariste Galois. A leste é limitada pela Avenida da Porta da Itália, fazendo face a um posto de combustíveis e à sede da RIVP (*Régie Immobilière de la Ville de Paris*), empresa de economia mista da cidade de Paris voltada para a construção de habitação social. A oeste é limitada pelo Parque Kellermann e a sul pelo bulevar Périphérique e sua alça de acesso que o conecta com a Avenida da Porta da Itália.

O local, antes de um incêndio que afetou um dos prédios em 2008, era composto por 4 prédios de habitação social que totalizavam 365 unidades de moradia para aproximadamente 600 habitantes e era administrado pela SGIM (*Société de Gérance des Immeubles Municipaux*) (PARIS, 2013b). Os 4 prédios foram construídos no entorno de uma área verde de 11.600m² protegida pelo PLU e, junto à Avenida Porta da Itália, havia também uma loja de bricolagem e um posto de combustíveis, que ocupavam a área através de um contrato de convenção de ocupação de área pública; e um estacionamento público que ocupava a área por um contrato de delegação de serviço público (Mairie de Paris, 2013b). A área toda era, portanto, já pertence à cidade de Paris, não sendo necessária desapropriações ou aquisição de terrenos e havendo desde o início o controle fundiário total. No entanto, uma série de atos administrativos foram realizados para liberar legalmente o perímetro para a realização da operação, como o encerramento dos contratos da loja de bricolagem, do posto de combustíveis e do estacionamento público; e a desclassificação das áreas referentes a vias públicas e da área verde protegida (PARIS, 2013). Dessa forma, unificou-se todo o terreno, permitindo sua reurbanização.

A implantação original é típica dos conjuntos habitacionais do pós-guerra, formada por barras de 4 a 5 andares dispostas de forma aleatória em meio à área verde. Uma forma urbana classificada como obsoleta pelo relatório de apresentação do dossiê de elaboração (PARIS, 2013b). Além disso, os diagnósticos técnicos realizados após o incêndio concluíram não ser

possível reabilitar o conjunto para adequá-lo às normas de acessibilidade e ao Plano Clima de Paris que objetiva tornar a cidade neutra em produção de carbono. Justifica-se assim a implementação da ZAC que consiste, dessa forma, na demolição e reconstrução das edificações. Apesar de estar próximo de uma importante via, como o bulevar Périphérique, e ser bem servido por linha de metrô, *tramway* e ônibus, o bairro é considerado isolado em relação ao seu entorno, já que não há conexão direta com o parque Kellermann, e o próprio bulevar Périphérique se configura como uma barreira a ser transposta. Assim, os objetivos definidos para a operação foram (PARIS, 2013b, p. 2, tradução nossa):

- *Reestruturar a Cité Paul Bourget para integrá-la na cidade, reconstituindo, no mínimo o mesmo número de moradias existentes antes do incêndio (ou seja 365 moradias);*
- *Criar diversidade funcional no setor Paul Bourget;*
- *Conectar o quarteirão ao restante da cidade e reforçar a continuidade urbana para além do bulevar Périphérique;*
- *Reduzir a poluição sonora ligada à presença do bulevar Périphérique;*
- *Requalificar a Avenida da Porta da Itália;*
- *Criar um jardim público;*
- *Melhorar a acessibilidade e a legibilidade do Parque Kellermann;*
- *Conectar os espaços verdes entre si e melhorar sua continuidade;*
- *Criar espaços públicos em favor de formas de mobilidade leves.*

A melhor conexão da área com o restante da cidade, assim como sua adequação às normas de acessibilidade, parece se justificar quando se analisam os dados socioeconômicos do conjunto. Segundo Relatório de Apresentação do dossiê de elaboração (PARIS, 2013b) 73% dos casais habitantes tem mais de 50 anos de idade, sendo que 30% dos locatários possuem mais de 75 anos de idade. Além disso 49% das moradias são ocupadas por pessoas sozinhas, sendo que a maioria destas são idosas, o que faz com que mais da metade dos apartamentos de dois e três dormitórios fiquem subocupados. Outro dado importante a respeito dos moradores é que a taxa de rotatividade é considerada baixa, já que um terço das famílias habitam o conjunto há mais de 30 anos; sendo que 53 delas vivem lá desde sua construção. A permanência dessas famílias talvez possa ser justificada pelo fato de ser uma das áreas mais atingidas pelo desemprego em Paris. Segundo o mesmo relatório, em 2006, de 15% a 20% dos habitantes não possuíam emprego e a renda média declarada era inferior a 15 mil Euros ao ano, considerado baixo para os padrões franceses.

Em termos de sustentabilidade, a SEMAPA, empresa gestora da ZAC e pertencente à cidade de Paris, exige que as construções atinjam o nível E3C2 do selo de sustentabilidade E+C- e incentiva os promotores designados a desenvolverem as obras a buscarem selos de

maior rigor, como Effinergie BPOS, Biodiversity, Bâtiment biosourcé ou BBCA, entre outros. Além disso, o bairro é objeto de um experimento de soluções para calefação e para a produção de água quente. Em cada prédio uma tecnologia inovadora diferente será instalada e suas performances serão posteriormente comparadas com as soluções tradicionais a base de gás.

4.3.2.2 Marco Regulatório

4.3.2.2.1 Dossiê de elaboração e dossiê de implementação

O Relatório de Apresentação do dossiê de elaboração (PARIS, 2013b) é composto por apenas 13 páginas e descreve o objeto e a justificativa da operação; o local e o ambiente em que se insere, descrevendo o perímetro da operação; sua situação fundiária; o ambiente natural e urbano em que se insere; o sistema viário e os transportes que a alimentam; o seu contexto socioeconômico; e a oferta de equipamentos públicos na região. Na sequência apresenta o programa de edificações a ser executado, questões relacionadas à compatibilização do projeto com as regras urbanísticas em vigor, e finaliza tratando do regime de aplicação da Taxa de Urbanização.

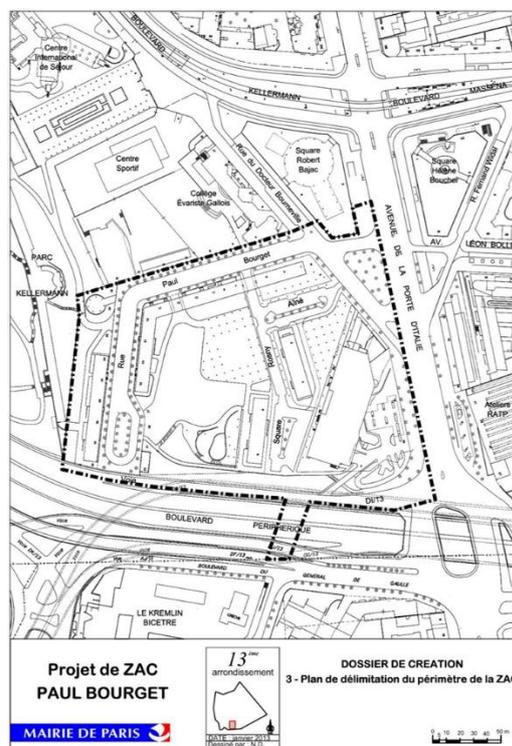
As plantas de Situação e Localização possuem apenas escala gráfica, sendo que a de Situação indica, em uma escala menor, em vermelho, a posição da ZAC em relação ao 13^o Arrondissement onde está inserida. Já a Planta de Delimitação é apresentada em uma escala maior, mostrando com mais detalhe apenas o entorno imediato da operação, representada por uma linha tracejada preta. Nela há mais informações sobre o traçado viário, áreas verdes e a implantação de edificações existentes, inclusive no interior da futura ZAC.

Ao contrário da ZAC Le Sycomore, não se pôde ter acesso ao dossiê de implementação da ZAC Paul Bourget e, portanto, não se obtiveram informações mais detalhadas sobre o programa de necessidades e sobre a forma de financiamento da operação, como descrito no caso anterior.

Figura 26 – Planta de Situação da ZAC Paul Bourget. Figura 27 – Planta de Delimitação da ZAC Paul Bourget.



Fonte: PARIS (2013b)



Fonte: PARIS (2013b)

4.3.2.2 Implantação

Não se pôde ter acesso a um plano guia nos moldes da ZAC Le Sycomore, porém o Relatório de Apresentação do dossiê de elaboração (PARIS, 2013b) descreve as decisões tomadas para a configuração da implantação geral da ZAC, criada pelo escritório Urban Act, após a realização da concertação com os habitantes e com base em um estudo de viabilidade desenvolvido pela empresa gestora SEMAPA. Segundo o relatório, o projeto se articula no entorno de 5 eixos estruturantes:

- O fluxo circular da rua Paul Bourget: originalmente uma rua sem saída que alcançava o fundo da parcela, no projeto da ZAC a rua passa a fazer todo o contorno da área, com tráfego acalmado, conformando um quarteirão central ao encontrar com uma nova esplanada pedonal.
- O espaço verde central: pensado como o prolongamento do Parque Kellermann e anunciando a nova entrada para ele, o espaço verde central forma uma

paisagem arborizada no miolo do quarteirão para onde a maior parte das unidades habitacionais ficam voltadas. Fica conectado à esplanada pedonal, imaginada como um espaço de transição, mais mineral, entre a área verde e a Avenida da Porta da Itália.

- A entrada do Parque Kellermann: a criação de uma nova entrada para o parque junto à ZAC forma uma nova conexão entre o eixo urbano da Avenida da Porta de Itália e este espaço verde, tornando-se um elemento importante para a diminuição do isolamento do bairro.
- O talude arborizado do boulevard Périphérique: com o prolongamento da rua Paul Bourget, a faixa de terreno entre esta e o boulevard Périphérique forma uma franja protetora e arborizada, além de ser ocupada por novos prédios que constituem um elemento separador entre o boulevard e o interior do bairro.
- As conexões com a comuna do Kremlin Bicêtre e a Avenida da Porta da Itália: a esplanada pedonal é projetada em prolongamento à Avenida do Dr. Antoine Lacroix do outro lado do boulevard Périphérique, já no território da comuna do Kremlin Bicêtre. A intenção é construir futuramente uma passarela para pedestres conectando os dois lados do boulevard, facilitando as trocas entre eles para utilização de transporte público e de equipamentos.

O mesmo documento ainda detalha a forma de distribuição do programa dentro da ZAC, justificando suas estratégias de implantação. As moradias serão implantadas no entorno de um espaço verde central e configurando a perspectiva de uma alameda verde que conectará a Avenida da Porta da Itália com o Parque Kellermann. Os prédios serão mais altos ao norte e junto ao parque e mais baixos ao sul para preservar a insolação da área. A leste, os prédios serão também mais altos para colaborar com a configuração da Avenida da Porta da Itália, já os prédios ao sul receberão uma configuração geométrica pensada para garantir uma melhor proteção acústica do interior do conjunto com relação aos ruídos oriundos do tráfego do boulevard Périphérique. Estes prédios serão também, por sua vez, protegidos acusticamente pelo chamado quarteirão periférico, formado por duas edificações que receberão a residência hoteleira (3.700m² de área construída), escritórios e espaços para pequenas e médias empresas (6.200m² de área construída).

Figura 28 – Implantação apresentada ao público em maio e junho de 2013.



Fonte: adaptado de Paris (2020).

O chamado quarteirão econômico será edificado ao longo da Avenida Porta da Itália, entre esta e uma nova via que será traçada. Com área total de aproximadamente 20.000m², acolherá escritórios, o hotel, lojas no térreo (incluindo um novo espaço para a loja de bricolagem existente), e um estacionamento subterrâneo. Além disso, há também previsão de instalação de comércios de proximidade junto ao térreo dos prédios residenciais com o objetivo de animar o bairro. Com o mesmo objetivo e para atender às necessidades identificadas no restante do 13^o *arrondissement*, um equipamento voltado para a juventude e para a cultura será implantado. A construção de um equipamento dedicado à pequena infância também é mencionada, porém, sua viabilidade está condicionada aos resultados de análises de qualidade do ar em desenvolvimento no momento de elaboração do dossiê de elaboração.

4.3.2.2.3 Programa de Necessidades

O programa de necessidades é apresentado junto ao Relatório de Apresentação do dossiê de elaboração da ZAC (PARIS, 2013b). Nele constam como construções:

Quadro 20 – Programa global de construções da ZAC Paul Bourget.

Habitação	365 unidades de habitação social; 37 unidades de habitação a preço controlado; 100 unidades de habitação estudantil; Área construída total: 31.500m ² aproximadamente.
Comércio	3.780m ² aproximadamente de área construída no quarteirão econômico; 306m ² aproximadamente de área construída fora do quarteirão econômico.
Escritórios/ serviços terciários	6.200m ² aproximadamente de área construída para escritórios ou serviços terciários fora do quarteirão econômico; 10.800m ² de escritórios no quarteirão econômico.
Hotelaria	Um hotel de 5.670m ² aproximadamente de área construída no quarteirão econômico; Uma residência hoteleira de 3.700m ² aproximadamente de área construída fora do quarteirão econômico.
Equipamentos	1.000m ² para um ou mais equipamentos dos quais o uso deve ser definido; Criação e requalificação dos espaços viários e dos espaços verdes.

Fonte: adaptado de Paris (2013, p. 9).

Além destas edificações, estão indicados um jardim público central de aproximadamente 8.000m² e espaços verdes privativos totalizando aproximadamente 4.200m² (PARIS, 2013).

A página da prefeitura de Paris dedicada à ZAC (PARIS, 2020), atualizada em 2020, contém exatamente as mesmas informações, assim como o site elaborado pela SEMAPA para a operação (SEMAPA, 2022), confirmando que o programa não deve ter sofrido alterações ao longo do tempo de implantação da operação.

4.3.2.2.4 Caderno de Encargos

Não foi possível ter acesso aos cadernos de encargos dos lotes desta ZAC.

4.3.2.2.5 Estudo de Impacto Ambiental

O Estudo de Impacto Ambiental (SOMIVAL, 2012) é composto por nove partes. A primeira parte se trata de um preâmbulo onde é apresentado o contexto da operação, seu contexto normativo, é feita uma descrição da área do estudo e do seu perímetro. Também no preâmbulo são apresentados os responsáveis pelo estudo, a equipe de autoria do projeto e o gestor da operação. A segunda parte trata do resumo não-técnico. Nele é apresentado o projeto, a análise do estado inicial do local e os impactos e respectivas medidas compensatórias. Assuntos que são mais bem detalhados na sequência do documento. A terceira parte faz a análise do estado inicial do local. É feita descrição do contexto físico e natural, abordando sua topografia; geologia; poluição do solo; águas superficiais e subterrâneas; clima; qualidade do ar; flora e fauna. Também é feita descrição das regras de urbanismo em vigor e aplicáveis a área e do patrimônio que compõe o perímetro de intervenção, incluindo sua situação fundiária. Uma análise socioeconômica também é apresentada, tanto na escala do 13º *arrondissement* quanto na escala da operação, assim como de infraestruturas de redes, especialmente viária e transportes. São ainda apresentados os objetivos em termos de desenvolvimento sustentável relacionados às diretrizes da cidade de Paris, e, ao final, é feita uma análise das interrelações entre as temáticas abordadas e também dos potenciais e das restrições da zona. A parte 4 é de apresentação do projeto, incluindo o histórico e contexto geral do local; a evolução do projeto urbano ao longo do tempo; a implantação do novo projeto; as justificativas para a escolha do projeto em termos de critérios ambientais; a descrição geral do projeto; a forma como o desenvolvimento sustentável se insere nele e o faseamento da execução. A parte 5 trata especificamente dos impactos, positivos e negativos, e das medidas de mitigação; os impactos também são classificados como permanentes ou temporários. A parte 6 trata dos custos das medidas a serem tomadas e dos efeitos esperados, além de tratar da forma como serão implantados. A parte 7 trata de efeitos cumulativos do projeto junto aos outros projetos em curso nas áreas próximas à ZAC. A parte 8 trata dos métodos utilizados para a avaliação dos impactos; e a parte 9 é composta por anexos ao estudo.

O parecer da autoridade ambiental (DRIEE ÎLE--DE-FRANCE, 2013) que analisou o Estudo de Impacto Ambiental da ZAC Paul Bourget foi emitido pela Direção Regional e Interdepartamental do Meio-Ambiente e da Energia da Île-de-France. Nele consta a ausência de observações sobre o estudo, não sendo necessários, portanto, complementos.

O Projeto de Deliberação para alteração do PLU (PARIS, 2013), elaborado pela Direção de Urbanismo da Cidade de Paris, faz uma análise do Estudo de Impacto Ambiental para apresentar as justificativas da necessária adaptação da regulamentação urbanística afim de incorporar o projeto da operação e que devem ser aprovadas pelo Conselho Municipal. Ele destaca os impactos para a fase de canteiro e aqueles dados como permanentes.

Para os primeiros, elenca a comodidade da vizinhança; o escoamento de lama de canteiro após chuvas; a paisagem com a alteração e remoção da vegetação; a ocultação das vistas pelo maquinário do canteiro; os depósitos e estocagens; e a perturbação de espécies animais do local. As medidas de mitigação também são listadas, como manter os moradores informados do calendário da obra; preservar os seus acessos; limitar os espaços dos canteiros; intervir em períodos diferentes daqueles de chuvas mais intensas e diferentes do ritmo de vida dos moradores; gerenciar e eliminar os entulhos; iniciar as obras fora do período de nidificação dos pássaros e utilizar material insonoro.

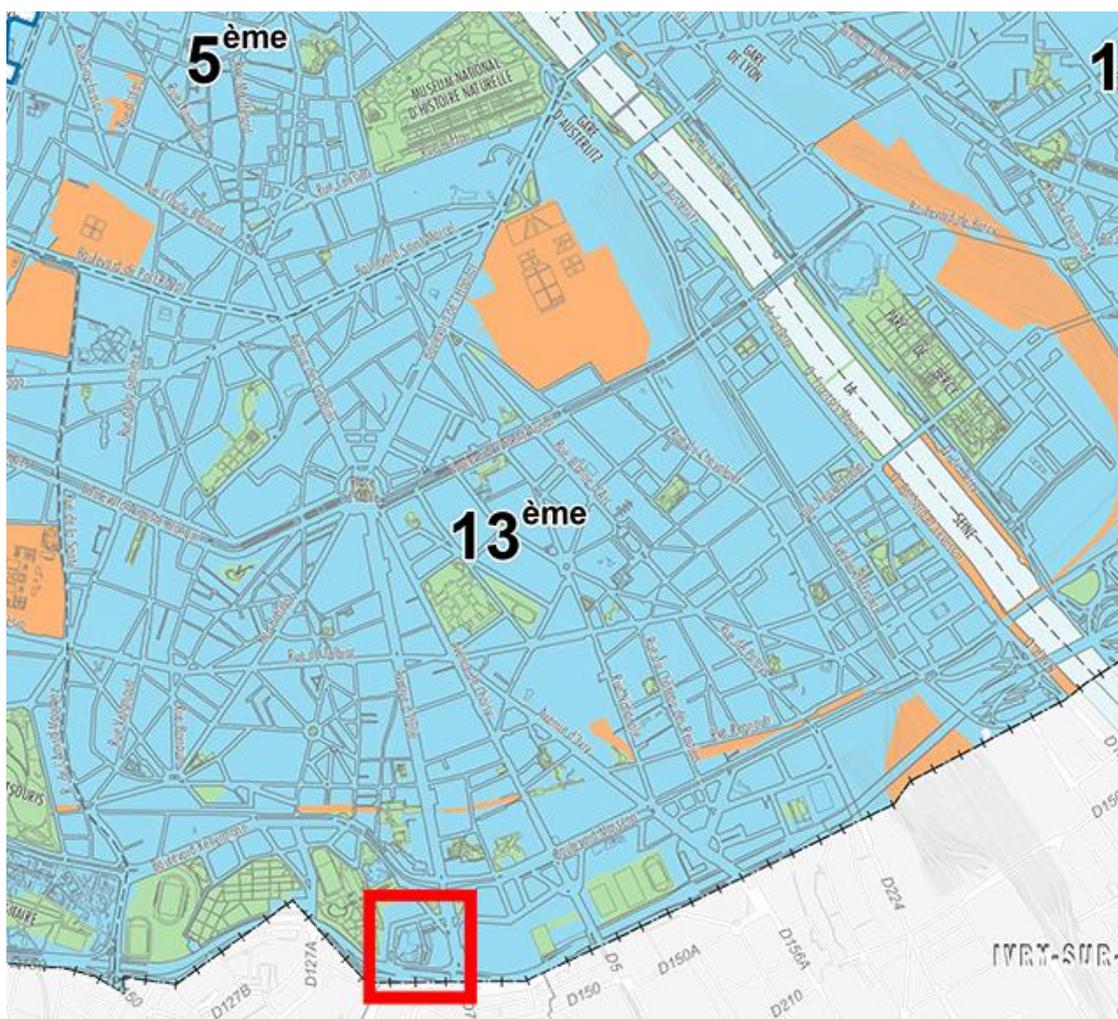
Já com relação aos impactos permanentes, destaca três aspectos, para os quais considera que, apesar dos impactos negativos, o projeto também trará impactos positivos: sonoro; poluição atmosférica e fauna e flora. Com relação ao barulho, apesar de o novo programa aumentar o fluxo de pessoas e conseqüentemente a produção de ruídos, a edificação dos prédios de escritórios e atividades terciárias ao longo do bulevar Périphérique contribuirá para reduzir os incômodos sonoros produzidos pelo intenso fluxo de trânsito nesta via. Com relação à poluição do ar, considera-se que o projeto não agravará as condições atuais e que poderá até mesmo melhorá-las pela conformação da barreira de edificações ao longo do bulevar Périphérique e pela plantação de vegetação densa nas entradas da ZAC. Por fim, com relação à fauna e flora, entende que o corte de 181 árvores seja prejudicial pelo abatimento em si e também por afetar algumas espécies animais que vivem na área. No entanto, o plantio de outras 320 colaborará para o aumento do volume geral de vegetação da região.

4.3.2.2.6 Regulamentação urbanística

O relatório de apresentação do PLU (PARIS, 2018b) e o PADD (PARIS, 2018c) não abordam em nenhum momento a ZAC Paul Bourget e apresentam apenas dados e informações no âmbito geral da cidade, além de intenções e objetivos relacionados à qualidade do espaço urbano e desenvolvimento sustentável que se deseja para Paris. Por não conterem informações específicas ou dedicadas à ZAC, não foram abordados. A Planta de Zoneamento (PARIS,

2021a) apresenta a ZAC como pertencente à Zona Urbana Geral (UG), em azul, e, na Planta de Síntese (PARIS, 2021b), como Setor de Urbanização e, portanto, não submetido ao artigo UG.2.2.1 do Regulamento, conforme será descrito a seguir.

Figura 29 – Trecho da Planta de Zoneamento do PLU de Paris, indicando em azul Zona Urbana Geral. Em vermelho, posição da ZAC Paul Bourget.

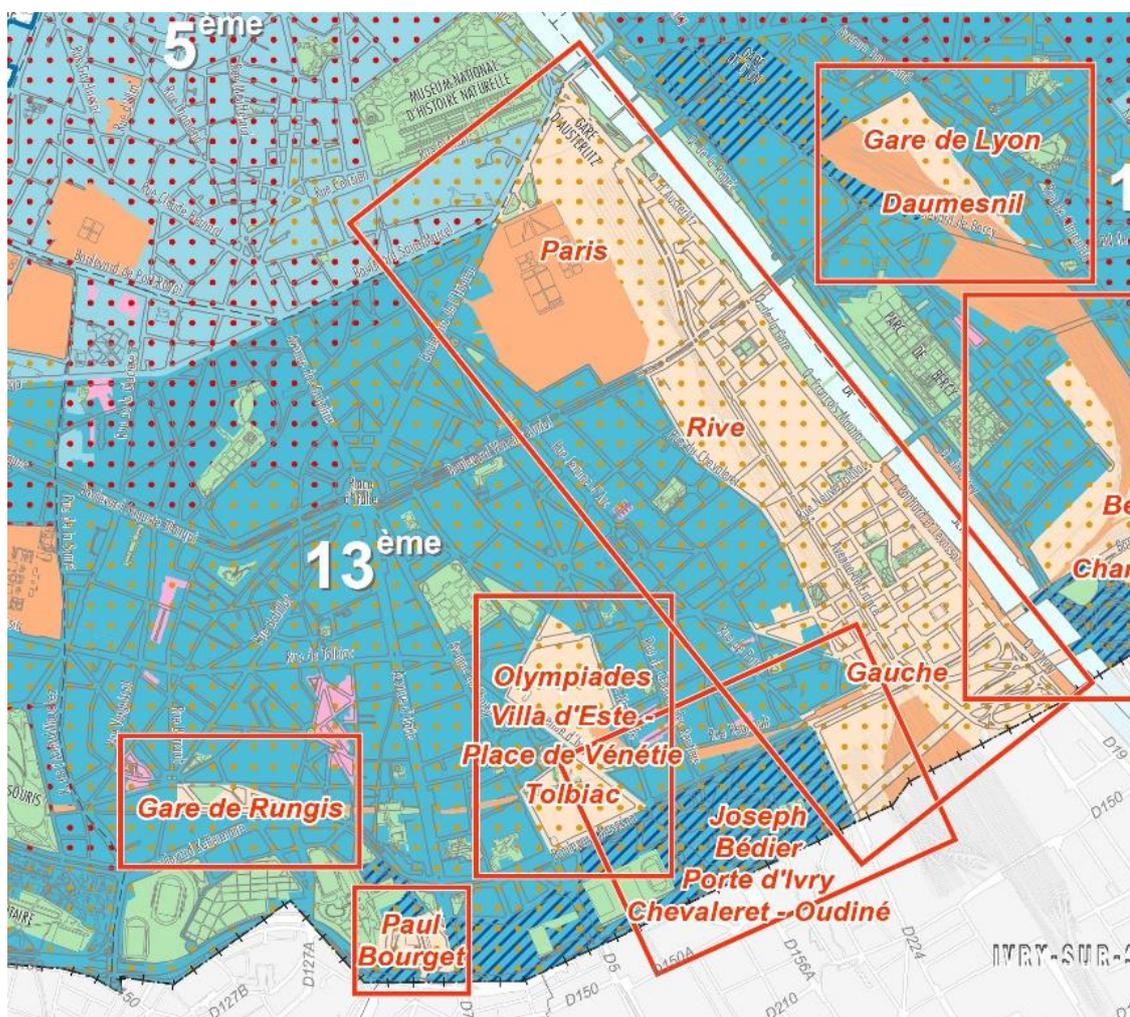


Fonte: adaptado de Paris (2021a, marcação nossa).

No Regulamento há apenas duas menções à ZAC Paul Bourget. No Tomo 1 (PARIS, 2019a), que trata das regras de ocupação do solo das zonas do PLU, a única menção específica que é feita é no artigo UG.10.3.2 que determina, por sua vez, que o artigo UG.10.3.1 não é aplicável dentro do perímetro da operação. Este artigo se refere ao gabarito-envelope a ser respeitado junto a um limite separativo de lote. Já o Tomo 2 (PARIS, 2019b) é composto por anexos ao PLU. A ZAC é mencionada apenas no anexo 1 que se refere aos setores submetidos a disposições particulares e é composto de uma tabela listando-os, indicando se são submetidos

ou não ao artigo UG.2.2.1 e que outros artigos enunciam disposições particulares para cada um deles. O artigo UG.2.2.1, ao qual, como já dito, não se submete a ZAC, aborda disposições visando o reequilíbrio territorial da moradia e do trabalho e para isso divide a zona UG em setor de proteção da habitação e em setor de incentivo ao uso misto moradia-trabalho. Além disso, a tabela, em suas disposições particulares reenvia ao artigo UG.10.3.2 do Tomo 1. Os demais artigos que valem para o restante da cidade seguem também válidos para o interior da ZAC.

Figura 30 – Trecho da Planta de Síntese do PLU.

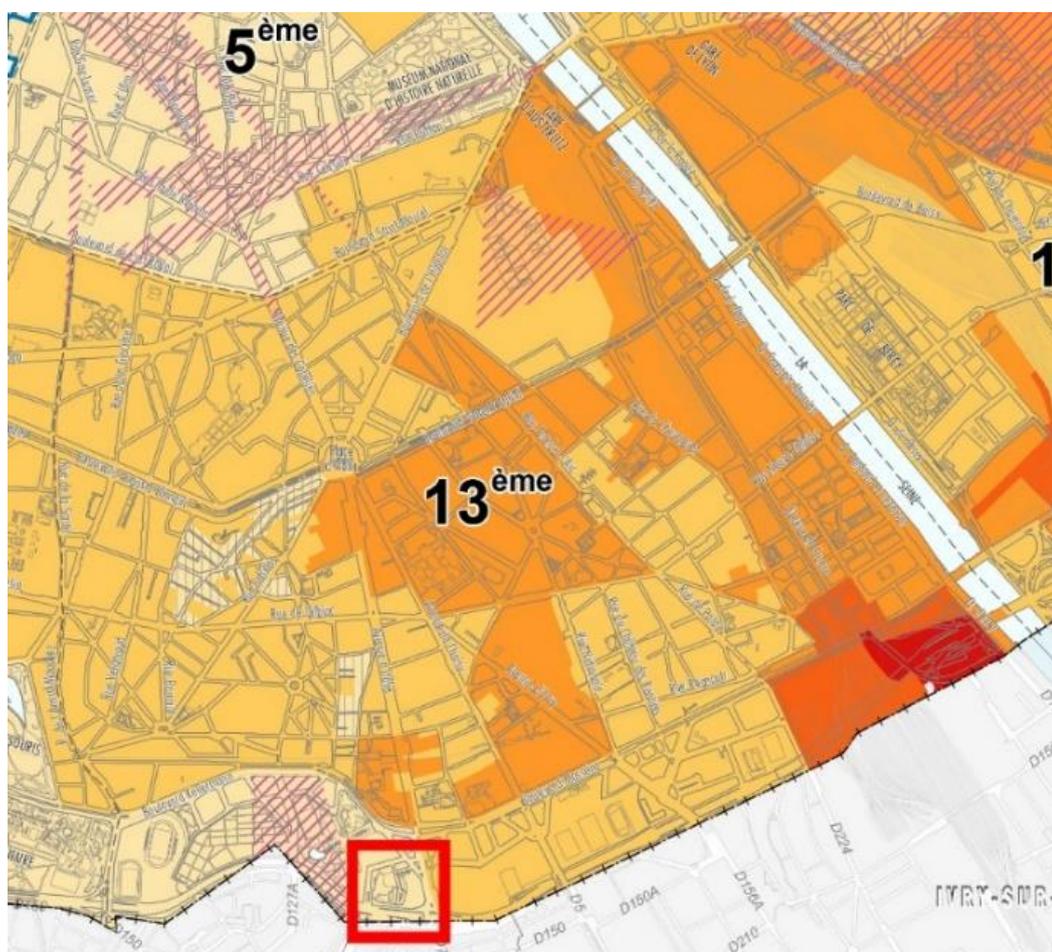


Fonte: adaptado de Paris (2021b).

Uma prancha na escala 1/2000 (PARIS, 2016) faz parte dos documentos gráficos do atlas geral do PLU. Nela, a ZAC aparece com seu perímetro marcado por uma linha tracejada marrom que indica que a área conta com as disposições particulares descritas no tomo 2 do Regulamento (PARIS, 2019b). Nesta planta, também é possível ver marcações que correspondem aos lotes das futuras edificações com indicações de alturas no seu interior. As

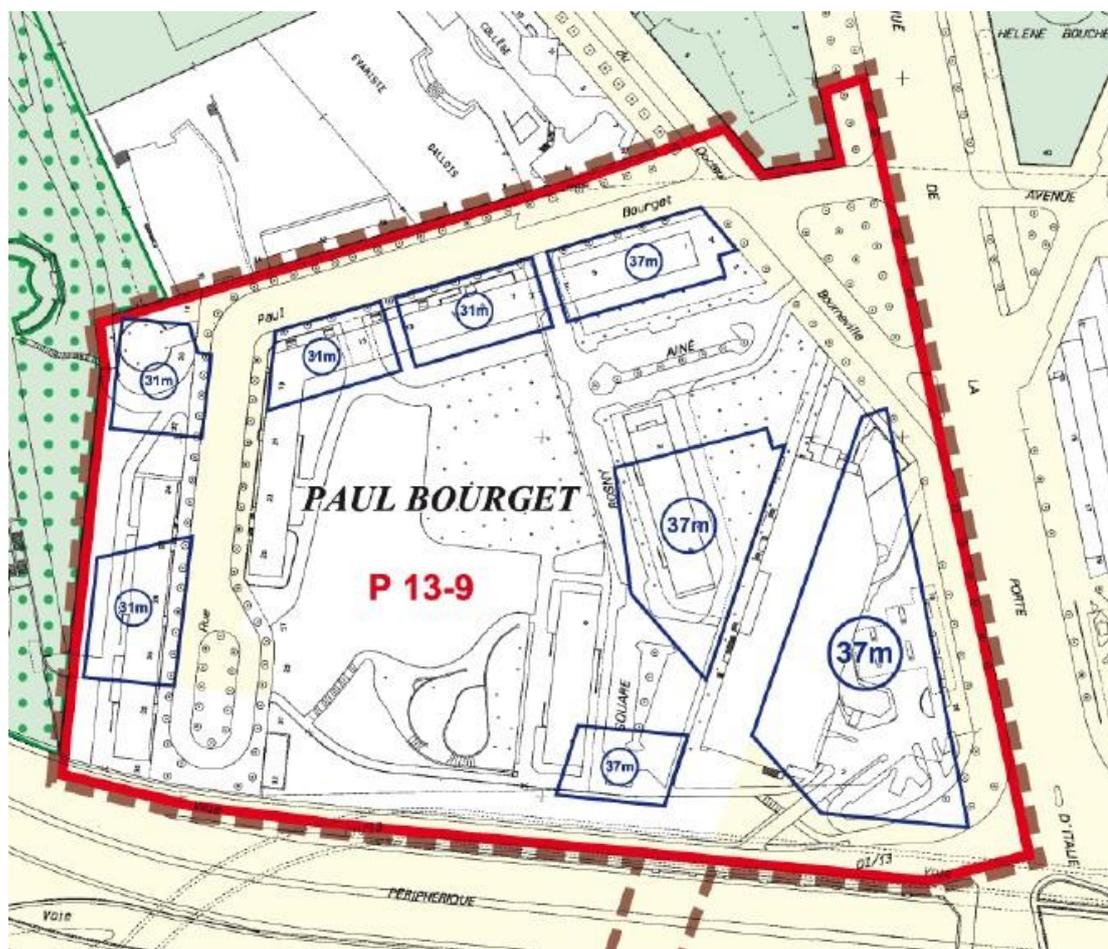
alturas diferem do indicado na Prancha Temática de Altura (PARIS, 2021c), segundo a qual na área da ZAC pode-se construir até 25m de altura. Conforme a planta do atlas geral (PARIS, 2016), nos locais especificados, será possível edificar até 31m ou 37m. Dessa forma, o zoneamento não é alterado no interior da ZAC, como no caso da ZAC Le Sycomore, apenas são sobrepostas as alterações pontuais conforme o projeto da operação.

Figura 31 – Trecho da Prancha Temática de Altura, indicando em amarelo claro limite de 25m de altura. Em vermelho, posição da ZAC Paul Bourget.



Fonte: adaptado de Paris (2021c, marcação nossa).

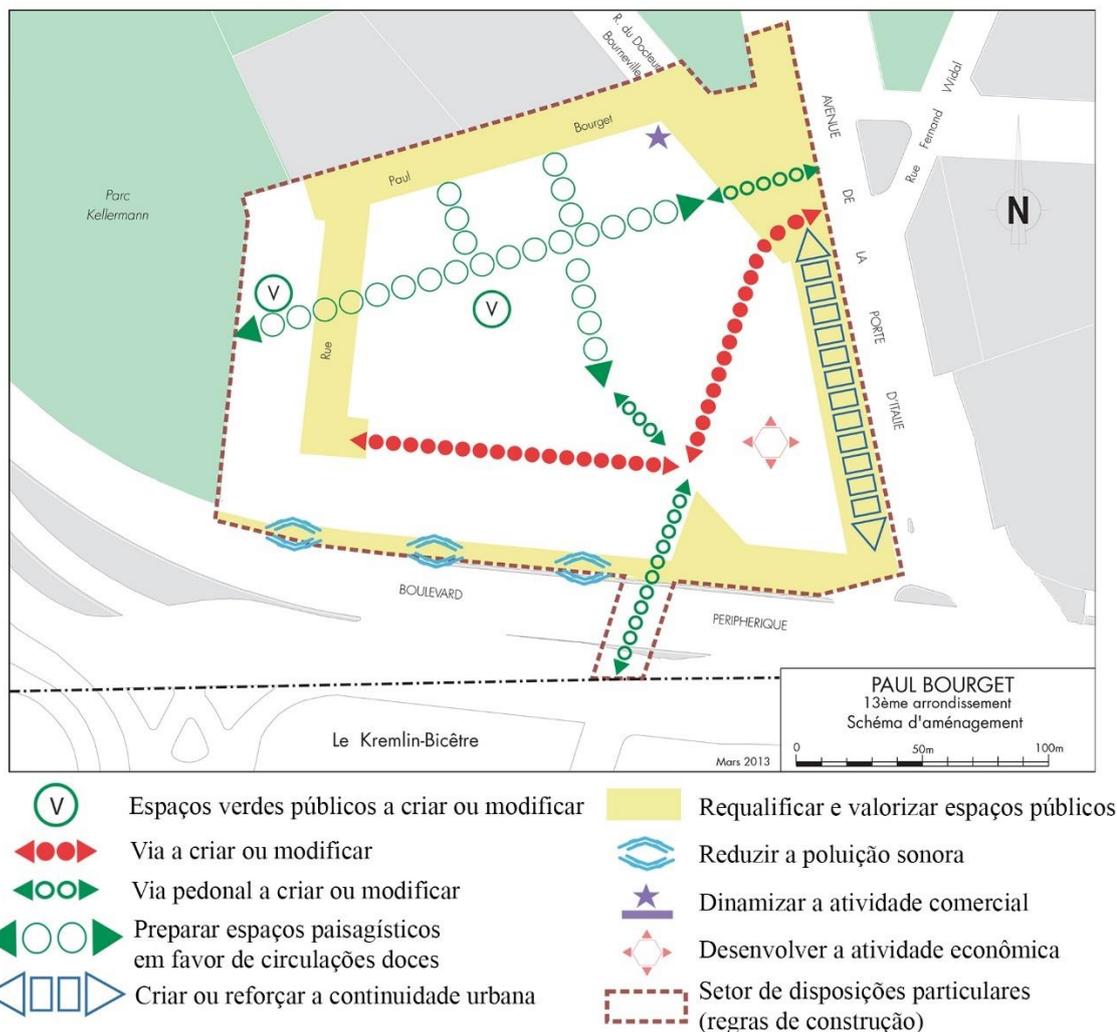
Figura 32 – Trecho da folha I-13 do Atlas Geral do PLU.



Fonte: adaptado de Paris (2016).

A ZAC é de fato abordada apenas nas Orientações de Urbanização e Programação (PARIS, 2018a). O documento de três páginas apresenta, em seu texto, as mesmas informações contidas no dossiê de elaboração (PARIS, 2013b), descrevendo os objetivos da operação em termos de moradia; de sistema viário; de equipamentos; atividades econômicas e espaços verdes. Um esquema gráfico complementa as orientações. O esquema apresenta ruas a criar em continuidade com a existente rua Paul Bourget, além de vias pedonais atravessando a ZAC e também conectando o parque com a avenida da Porta da Itália; a criação de um espaço verde central e outro junto à nova entrada do parque; e a necessidade de redução das perturbações sonoras no limite com o boulevard Périphérique. Ele também apresenta a orientação de desenvolver a atividade econômica na quadra junto ao boulevard Périphérique e a avenida da Porta da Itália; de dinamizar a atividade comercial junto a esplanada pedonal da avenida da Porta da Itália na esquina com rua Paul Bourget; e de criar ou reforçar a continuidade urbana ao longo da avenida da Porta da Itália.

Figura 33 – Esquema de Orientação de Urbanização¹¹⁴.



Fonte: adaptado de Paris (2018a, tradução nossa).

O acesso às deliberações do Conselho Municipal de Paris para aprovação do dossiê de implementação (CONSEIL DE PARIS, 2013b), para aprovação do programa de equipamentos públicos (CONSEIL DE PARIS, 2013c) e para aprovação da compatibilização do PLU e criação da ZAC (CONSEIL DE PARIS, 2013a) permitiram identificar outras deliberações importantes que fizeram parte de etapas de desenvolvimento da ZAC Paul Bourget e também compreender melhor como se dá a relação entre o projeto da operação e a elaboração ou alteração do PLU. Segundo estes documentos, foi possível reconstituir que:

¹¹⁴ Uma versão ampliada do esquema com legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

- Em 17 de maio de 2011: deliberação do Conselho de Paris aprovou os objetivos perseguidos pela reestruturação do setor e as modalidades de concertação;
- Em 10 e 11 de dezembro de 2012: o Conselho de Paris aprovou o balanço da concertação; o programa da operação; o princípio de lançamento de uma declaração de projeto para compatibilização do PLU e uma série de outros procedimentos fundiários para permitir a realização da ZAC;
- Em 14 e 15 de outubro de 2013: o Conselho de Paris aprovou a declaração de projeto para compatibilização do PLU e a criação da ZAC Paul Bourget;
- Em 12 e 13 de dezembro de 2013: duas deliberações do Conselho de Paris aprovaram o dossiê de implementação da ZAC Paul Bourget; o programa de equipamentos públicos; e o tratado de concessão de urbanização com a empresa SEMAPA autorizando o prefeito de Paris a assiná-lo.

A deliberação aprovando o projeto de compatibilização do PLU (CONSEIL DE PARIS, 2013a) veio acompanhada de uma série de anexos que compõem o Projeto de Deliberação. Este se trata de um dossiê elaborado pela prefeitura de Paris recomendando para o Conselho Municipal que aprove a alteração do PLU de forma a viabilizar a operação tal como projetada. O primeiro anexo deste dossiê se refere à exposição de motivos para a atualização do PLU. Nele há uma apresentação da operação, incluindo a descrição do desenvolvimento da concertação; um calendário previsional; uma descrição das alterações de status fundiário da área; uma descrição dos procedimentos necessários para a realização das primeiras fases da operação. Com isso, mostra-se que o setor Paul Bourget não está compatível com as disposições do PLU em vigor, sendo, por isso, necessária sua compatibilização com o projeto.

4.3.2.3 Governança

4.3.2.3.1 Atores envolvidos e gestão da operação

A gestão da ZAC Paul Bourget e a relação entre seus atores é a mais simples entre os objetos empíricos analisados. Isso se deve ao tamanho da operação, mas também ao fato de os terrenos já pertencerem à cidade de Paris. Assim, não foi necessário realizar desapropriações, apenas atos administrativos para encerramento de contratos conforme já descrito. Outro elemento que simplificou a gestão desta ZAC é sua caracterização enquanto conjunto

habitacional. Assim, a população diretamente afetada pela operação e interessada na sua realização já estava definida desde seu início, ou seja, os moradores já existentes no conjunto. Com isso, a concertação foi bastante concentrada e voltada para esta população, buscando entender seus desejos e necessidades específicos.

Os principais atores são (SEMAPA, 2015):

- SEMAPA: empresa pública encarregada da urbanização do bairro em nome da cidade de Paris. Ela coordena a operação desde sua concepção até sua finalização.
- Conselho Municipal de Paris: responsável pelas deliberações relacionadas à aprovação do projeto da ZAC e de alteração do PLU.
- Élogie: Locador Operador, empresa da cidade de Paris. É a gestora das unidades de habitação social e já atuava gerenciando os antigos prédios do bairro antes de sua demolição.
- Agência Urban Act: é o arquiteto coordenador do projeto, concebe o projeto urbanístico, elabora os cadernos de encargos de prescrições arquitetônicas e define o traçado dos espaços públicos.
- Ateliê Ruelle: é o encarregado pela concepção dos espaços públicos, exceto do jardim público central.
- Direção dos Espaços Verdes da Cidade de Paris: encarregada pela realização do jardim público central especificamente.
- Promotores imobiliários privados: para os lotes que não correspondem aos de habitação social são definidos promotores privados que viabilizarão sua construção.
- Equipes de projeto: para cada lote, inclusive aos correspondentes de habitação social, são definidos grupamentos formados por arquitetos e engenheiros para desenvolver os projetos.
- População: é envolvida nas fases de concertação. Além dos moradores, alunos da escola em frente ao conjunto foram incluídos em parte das dinâmicas.

4.3.2.3.2 Concertação

O Relatório de Concertação (PARIS, 2012) para a criação da ZAC Paul Bourget possui dezoito páginas, resumindo todas as reuniões realizadas durante o processo. A concertação

ocorreu entre dezembro de 2011 e março de 2012 e foi dividida em cinco encontros. Foi realizada uma primeira reunião de informação e de acolhimento das primeiras reflexões sobre as expectativas dos habitantes; dois ateliês temáticos sobre “forma de morar” e “os espaços públicos do bairro”; uma reunião com representantes de classes do Colégio Evariste Galois, vizinho à operação, seguida da aplicação de um questionário aplicado a todos os alunos sobre seus pontos de vista sobre o bairro e suas expectativas com as obras; uma segunda reunião com os mesmos representantes de classe para debater o questionário; e um ateliê síntese para a elaboração do caderno de concertação. As atas de todas as reuniões e ateliês compõem os anexos do relatório principal totalizando cento e onze páginas. O relatório foi elaborado para ser entregue às equipes de urbanistas, paisagistas e arquitetos que desenvolveram o projeto da ZAC, mas também os projetos das edificações destinadas a acolher o programa de necessidades. Conforme o caderno, aproximadamente 200 pessoas no total participaram dos encontros e 186 estudantes responderam ao questionário. Ele foi estruturado sobre quinze valores extraídos dos debates aos quais foram associadas grandes problemáticas, desafios, comentários e proposições. O caderno menciona ainda a elaboração de outros ateliês posteriormente em 2012, porém nenhum relatório dessa nova fase de concertação foi encontrado.

A concertação também aconteceu sob a forma de consulta pública para alteração do PLU de Paris para permitir que o projeto se realizasse tal como imaginado, conforme citado no item anterior. O Relatório da Consulta Pública (MASSON, 2013) descreve como se deu o processo e apresenta todos os comentários recolhidos e emitidos pela população, seguidos de pareceres da prefeitura de Paris e do comissário pesquisador. Ao final, são apresentadas suas conclusões e o parecer favorável à aprovação da alteração PLU.

Segundo o relatório, foram feitas três publicações, uma no boletim municipal oficial e duas em jornais difundidos em todo departamento onde se insere Paris. Além disso, cartazes foram espalhados em sessenta locais no entorno da operação e na sede da prefeitura de Paris e do 13° *arrondissement*. A exposição do projeto aconteceu no hall da sede da prefeitura do 13° *arrondissement* e era composta por quatro painéis explicativos. Um dossiê com o conteúdo mais detalhado também fazia parte da consulta, assim como um informativo explicando a realojamento dos moradores do conjunto habitacional durante as obras. O relator da concertação permaneceu em cinco momentos junto à exposição, durante três horas cada, para atender à população que desejasse mais esclarecimentos e um livro de registro foi colocado à disposição. De acordo com o relatório, não houve muita participação, tendo sido recolhidas apenas sete observações. Segundo o relator da consulta pública, a pouca participação se deve não a uma

falta de divulgação ou de interesse da população, mas sim ao que classificou como “muito boas condições de organização da concertação prévia que foi objeto de numerosas reuniões com a população, incluindo o meio escolar local” (MASSON, 2013 p.3, tradução nossa). Segundo ele, o informativo sobre o processo de realojamento dos moradores foi importante para sanar grande parte dos temores e das dúvidas dos habitantes.

Além da concertação e da consulta pública, percebe-se que houve uma preocupação muito grande com a transparência e divulgação de informações sobre a operação durante sua execução, assim como com o envolvimento dos habitantes. Um folheto informativo do lançamento de início da operação (PARIS, 2013a), além de informar sobre as alterações na área para as obras, trazia um convite para participação dos moradores de um projeto de memória do bairro Paul Bourget e proposto pela associação *Trajectoires* (trajetórias em português). Considerando que as construções da década de 1950 deixarão todas de existir, a ideia era recolher testemunhos e documentos; discutir sobre a vida no bairro; e fazer projeções de filmes sobre a história do 13^o *arrondissement*. O projeto, segundo o folheto,

permitirá de imaginar em conjunto, a forma como as lembranças de cada um poderão ser recolhidas e reunidas como aquelas de uma história comum, já que dará lugar a uma realização coletiva (livro, álbum de fotos, exposição, mini museu...) da qual a forma será escolhida pelos habitantes” (PARIS, 2013a, p. 4, tradução nossa).

Além dele, outros três folhetos informativos foram publicados e distribuídos aos habitantes, chamados de Cartas aos Habitantes. A primeira edição (SEMAPA, 2015) é de junho e junho 2015, ou seja, um ano e meio após o início da operação. Nele, são apresentadas as fases das obras; o programa das construções; uma implantação; um texto explicativo sobre a ZAC; perspectivas computadorizadas de parte dos projetos e foto dos prédios 1 e 2 em obras naquele momento. A segunda edição (SEMAPA, 2018) data de julho de 2018, trazendo atualizações sobre as previsões de finalizações de algumas obras e de início de outras, assim como novamente a implantação e perspectivas computadorizadas de alguns dos projetos. O folheto focava nos prédios a serem construídos ao longo do bulevar Périphérique, destacando as inovações implementadas neles e seu papel de barreira contra a poluição sonora e a poluição do ar advindas da via expressa. A terceira edição (SEMAPA, 2019) data de agosto de 2019, fazendo um recapitulativo do programa e salientando que o bairro está tomando forma, ultrapassando a metade de sua execução ao final daquele ano. Uma foto da maquete da operação é conectada a perspectivas dos projetos e a fotos de prédios já executados. Importante destacar que em todos os folhetos, todos os intervenientes na operação eram identificados, desde a

empresa gestora SEMAPA até todos os arquitetos e equipes de projetistas e promotores imobiliários envolvidos em cada projeto ilustrado.

4.3.2.3.3 Cronograma e faseamento

O cronograma e faseamento iniciais da operação são apresentados no Estudo de Impacto Ambiental (SOMIVAL, 2012). São apresentadas 3 fases, sendo que a primeira e a segunda são subdivididas em duas.

A fase 1a, de execução entre os anos de 2013 e 2015, corresponde ao lote 1 (prédios 1 e 2) junto ao Parque Kellermann, compostos por 62 unidades de moradia e um espaço associativo de 100m². Além disso, nesta fase estão previstas a entrada nova do parque e o tratamento da rua Paul Bourget no seu primeiro trecho. A fase 1b, de execução entre 2013 e 2017, corresponde ao quarteirão chamado de “econômico”. Estão previstas as demolições das construções existentes no local e a construção dos prédios 13 e 14 que deverão receber o hotel, comércio, escritórios e estacionamento. Inclui-se nesta fase a abertura da via nova traçada em direção à comuna do Kremlim Bicêtre e que conectará a ZAC a ela após a construção da passarela prevista para execução futura, atravessando o bulevar Périphérique.

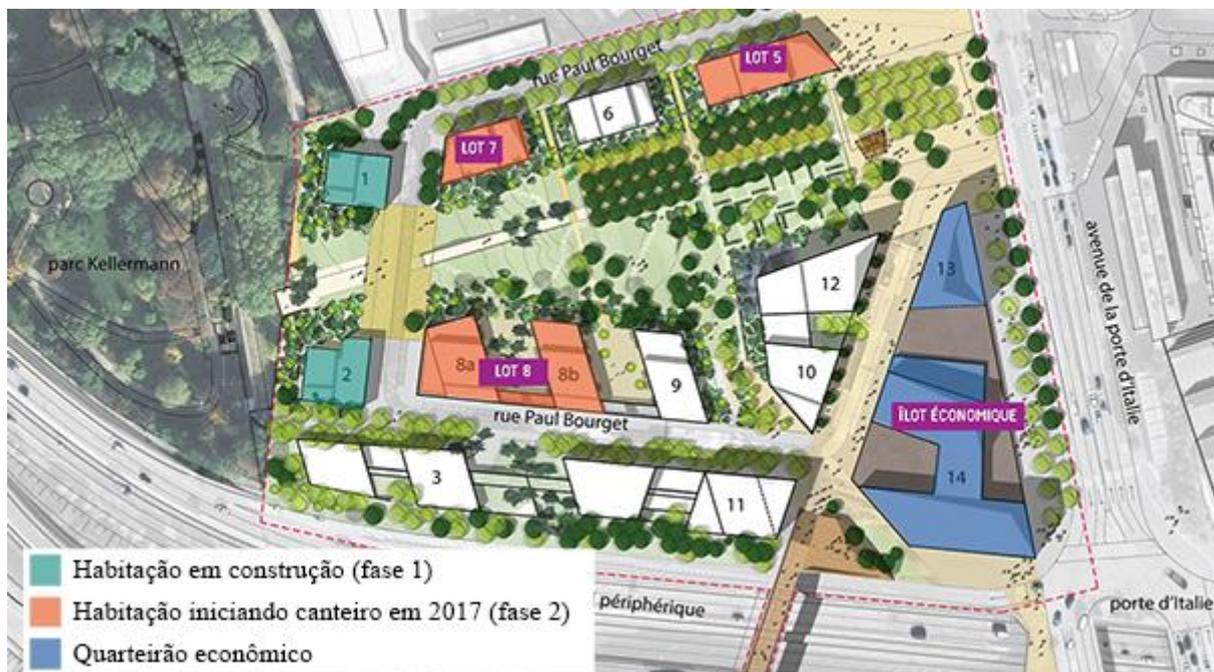
A fase 2a, de execução entre 2015 e 2017, corresponde ao prédio 3 que abrigará a residência hoteleira, e a fase 2b, para execução também entre 2015 e 2017, corresponde à construção dos prédios 5, 6, 7 e 8 (totalizando 259 unidades de moradia) após a demolição dos prédios B e C existentes. Além disso, estão previstos o prédio 11, de escritórios, junto ao bulevar Périphérique; o espaço verde central; e o prolongamento da rua Paul Bourget.

A fase 3, última, de execução entre 2017 e 2019, previa a construção dos prédios 9, 10, 11 e 12 (totalizando 79 unidades de moradia); do prédio 10 para residência estudantil; e a finalização da rua Paul Bourget, do espaço verde central e da praça de entrada do bairro junto à Avenida Porta da Itália.

O esquema do faseamento não apresenta o prédio 4, tendo faltado na numeração. A previsão descrita acabou não se cumprindo, tendo sofrido muitas alterações na sua implantação. Mesmo os sites da prefeitura de Paris (PARIS, 2020) e da SEMAPA (SEMAPA, 2022) divergem sobre a ordem e cronologia de execução, tendo se confirmado o indicado no site da SEMAPA (SEMAPA, 2022). A fase 1, entre os anos de 2013 e 2016, entregou os prédios 1 e 2; a fase 2, entre os anos 2017 e 2020, entregou os prédios 5, 7, 8, 13 e 14 e parte do jardim e

espaços públicos; e a fase 3, prevista para encerrar em 2024, entregará os prédios 3, 6, 9, 10, 11 e 12 e o restante dos espaços públicos.

Figura 34 – Implantação com identificação dos prédios por números para faseamento.



Fonte: adaptado de SEMAPA (2015)

4.3.2.3.4 Viabilidade financeira

Devido à indisponibilidade do dossiê de implementação da ZAC Paul Bourget não foi possível identificar informações relacionadas à viabilidade financeira da ZAC.

4.3.2.4 Quadro síntese da análise documental

Quadro 21 – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: síntese da análise documental.

ZAC PAUL BOURGET	
Marco Regulatório	
Dossiê de elaboração	Atende ao prescrito pelo Código de Urbanismo. O Relatório de Apresentação indica justificativa e objetivos; descreve o entorno, contexto de inserção e o perímetro da operação; situação fundiária; sistema viário; contexto socioeconômico e oferta de transportes e serviços públicos. O mesmo texto inclui o programa de edificações; a compatibilização do projeto com a regulamentação urbanística em vigor e o regime de cobrança da taxa de urbanização. As plantas de situação e de delimitação com grafismos e nível de detalhamento diferentes e com escalas gráficas.

Dossiê de implementação	Não se teve acesso ao dossiê de implementação.
Implantação	Não se obteve acesso a um Plano Guia. As informações coletadas constam no Relatório de Apresentação do dossiê de elaboração. O projeto se articula no entorno de 5 eixos estruturantes: o fluxo circular da rua Paul Bourget; o espaço verde central; a entrada do Parque Kellermann; o talude arborizado do bulevar Périphérique; e as conexões com a comuna do Kremlin Bicêtre e com a avenida da Porta da Itália. A estratégia é implantar os prédios residenciais no entorno da área verde e os prédios de comércio e serviços ao longo das avenidas, formando uma barreira de proteção para os moradores em relação à poluição atmosférica e sonora.
Programa de necessidades	O programa, conforme os documentos consultados, não sofreu alterações ao longo do tempo de implantação do projeto. A premissa básica consistia na construção de no mínimo o mesmo número de unidades de habitação social já existentes no local. Além disso, é composto pela área verde central; espaços verdes privativos; comércio; escritórios; hotel; residência hoteleira; habitação estudantil; apartamentos para comercialização e um equipamento público voltado para os jovens do bairro.
Caderno de encargos	Não se teve acesso a um caderno de encargos.
Estudo de impacto ambiental	É composto por nove partes: preâmbulo; Resumo Não-Técnico; análise do estado inicial, incluindo: descrição físico-natural, regras urbanísticas aplicáveis, patrimônio existente, situação fundiária, análise socioeconômica e de infraestrutura de redes; apresentação do projeto, incluindo histórico, implantação, desenvolvimento sustentável e faseamento da execução; medidas de compensação ambiental e efeitos esperados; efeitos cumulativos do projeto; método de avaliação dos impactos; e anexos. O estudo foi considerado completo e não foram solicitadas complementações.
Regulamentação urbanística	A ZAC Paul Bourget não é citada nos textos do PLU e do PADD de Paris. Encontra-se indicação da ZAC apenas na planta de zoneamento e no regulamento que sofrem alterações pontuais para acomodar o projeto da operação, especialmente em relação às alturas de lotes específicos e aos recuos obrigatórios. O restante da regulamentação urbanística segue em vigor no interior da ZAC. A implantação desta operação suscitou, portanto, a compatibilização do PLU em vigor com o projeto proposto. A ZAC é de fato abordada nas Orientações de Urbanização e Programação que incorpora textos do dossiê de elaboração, além de esquemas gráficos.
Governança	
Atores envolvidos e gestão da operação	Em razão do tamanho da operação e da área já pertencer à cidade de Paris, a gestão da operação e a relação entre atores é a mais simples dos objetos empíricos analisados. Por se tratar da reconstrução de um conjunto habitacional, a população afetada foi envolvida desde o início do desenvolvimento do projeto. Nesta operação, o Conselho Municipal teve atuação direta na elaboração e implementação da ZAC. A SEMAPA, empresa pública da cidade de Paris, foi a encarregada da implantação da ZAC e Élogie, empresa responsável pela gestão das unidades de habitação social, é o principal promotor imobiliário. Outros promotores, privados, foram definidos para lotes do restante do programa. As equipes de projeto foram definidas por concurso de arquitetura.
Concertação	Foram identificados dois momentos de concertação com a população. O primeiro, para a elaboração do projeto, consistiu em cinco encontros com os habitantes do conjunto habitacional existente e com estudantes de um colégio vizinho à operação que são frequentadores da área. Destes encontros resultou um relatório que foi entregue às equipes de projeto. A segunda concertação ocorreu sob forma de consulta pública para alterar o PLU de Paris e permitir a execução do projeto. Percebe-se que houve grande preocupação com a transparência e divulgação de informações sobre a operação durante sua execução por meio de quatro folhetos distribuídos aos moradores.
Cronograma faseamento	O cronograma e faseamento iniciais apresentados no Estudo de Impacto Ambiental não se cumpriram. As informações mais recentes, encontradas no site da SEMAPA, indicam três fases de implantação diferentes das iniciais e com um atraso de 5 anos para a finalização da operação, prevista para 2024.
Viabilidade financeira	Não se teve acesso a informações sobre a viabilidade financeira desta ZAC.

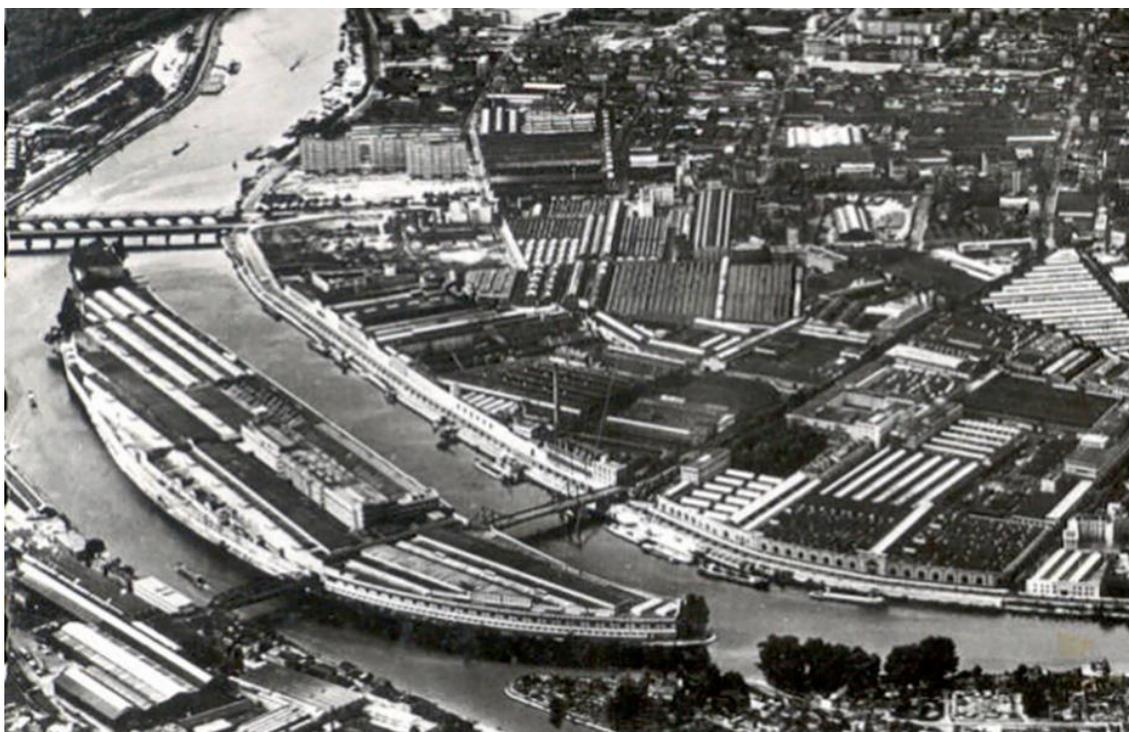
Fonte: autor.

4.3.3 ZAC Île Seguin-Rives de Seine

4.3.3.1 Caracterização do Objeto Empírico

A ZAC Île Seguin-Rives de Seine está localizada na comuna de Boulogne-Billancourt, na região de Île-France no departamento de Hauts-de-Seine, à oeste de Paris. A operação consiste no desenvolvimento de um novo bairro em um terreno antes ocupada por uma fábrica de automóveis da empresa Renault e que corresponde a 1/10 do território da comuna (CEREMA, 2016). Os terrenos ocupam uma área à beira do rio Sena, assim como uma ilha no mesmo rio, na divisa com a comuna de Meudon, totalizando 52 hectares. O perímetro total da ZAC, de 74 hectares, engloba também um conjunto habitacional construído na década de 1970 e que estava fechado sobre si mesmo, isolado do seu entorno. O conjunto, inclusive, foi construído também em terrenos antes pertencentes à mesma fábrica automobilística, no contexto de uma ZAC, pra alojar funcionários da empresa à época (GERU/COSTIC, 2011b).

Figura 35 – Vista aérea da fábrica da Renault, sem data.

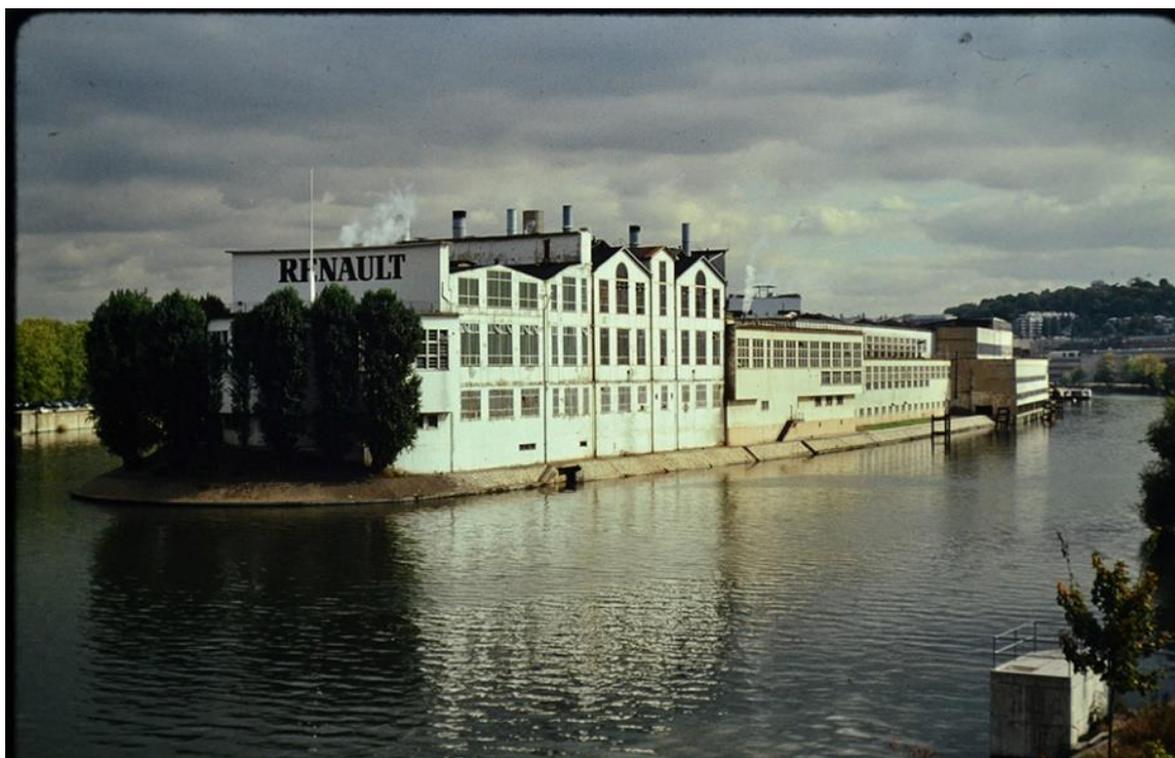


Fonte: Val de Seine Aménagement (2020c).

Fundada em 1898, a fábrica da Renault viveu um processo de rápida expansão, indo de 0,5 hectare em 1900 a 100 hectares em 1939 (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c). No

entanto, a partir da década de 1980, a empresa não resiste à concorrência japonesa e o terreno não atende mais às necessidades do processo fabril (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c). O anúncio do fechamento da fábrica ocorre em 1989 e o fim das atividades em 1992 (CEREMA, 2016).

Figura 36 – Fotografia da ponta a jusante da ilha Seguin, mostrando a central elétrica da fábrica da Renault, sem data.



Fonte: Val de Seine Aménagement (2020c).

Desde esse momento, levanta-se a possibilidade de criação de uma Operação de Interesse Nacional sobre a área, mas a ideia encontra resistência por parte das coletividades territoriais da região que se opõem à presença do Estado e decidem por constituir um sindicato misto para assumir a responsabilidade do projeto a ser realizado (CEREMA, 2016). O sindicato era composto pelas comunas de Boulogne-Billancourt, Meudon, Issy-les-Moulineaux e Sèvres. Um concurso de urbanismo é então lançado pelo sindicato em 1997, levando em consideração a possibilidade de construção de 1 milhão de m² autorizado pelo governo do departamento Hauts-de-Seine (GERU/COSTIC, 2011b) e que foi vencido por Bruno Fortier. No entanto, a comuna de Boulogne-Billancourt desiste de se responsabilizar financeiramente pela operação e hesita em se expressar sobre o desenvolvimento da operação, já que ter o controle fundiário

total significaria um investimento muito alto (CEREMA, 2016), e, portanto, nenhuma ZAC estava sendo prevista. A decisão foi fruto de dificuldades vividas pela administração municipal durante o desenvolvimento da ZAC Centre-Ville (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c). A indefinição provocou tensões na relação com a Renault que decide lançar, em 1999, uma concorrência entre promotores imobiliários para acelerar o processo de venda da área correspondente ao setor do Trapèze (CEREMA, 2016). O consórcio DBS (Développement Boulogne-Seguin), composto por três grandes promotores imobiliários franceses (Nexity, Vinci-Immobilier e Icade) é o escolhido para adquirir os direitos de construção dos prédios habitacionais; e o mesmo grupo, mas associado à empresa Hines, para adquirir os direitos de construção de prédios de escritórios. A concorrência ocorre em meio a controvérsias, pois o único uso autorizado pelas regras de urbanismo vigentes naquele momento era ainda o industrial.

O movimento iniciado pela Renault obriga a comuna a se posicionar. “O bairro, especialmente com a questão do futuro da ilha Seguin, representava um grande desafio para a comuna, que não dispunha mais de terrenos para se desenvolver” (GERU/COSTIC, 2011, p. 4, tradução nossa). Assim, a comuna confia à G3A Promoção Imobiliária¹¹⁵, sob direção do urbanista Jean-Louis Subileau, a realização de estudos com o objetivo de definir as grandes orientações de urbanização da área correspondente aos setores do Trapèze e do Pont de Sèvres, assim como de estudos de viabilidade para a ilha Seguin.

Em efeito, seus meios de controle do desenvolvimento urbano, sem controle fundiário dos terrenos, repousariam na sua atribuição de alvará de obra (no contexto das regras do plano local de urbanismo, o PLU), na elaboração de um documento quadro que se imporia ao conjunto de promotores intervindo sobre o bairro, e em um regime de participação para financiar os equipamentos e as urbanizações ligadas a este empreendimento (GERU/COSTIC, 2011b, p. 4, tradução nossa¹¹⁶).

Os promotores do grupo DBS não tinham a capacidade técnica para realizar a urbanização da forma ideal e a proposta de um projeto urbano foi bem acolhida por eles, não colocando em risco os direitos de construir já adquiridos. Assim, se estabelece um acordo tripartite entre o vendedor dos terrenos, Renault; a comuna de Boulogne-Billancourt e o consórcio de promotores DBS para fixar as condições gerais e financeiras das construções a

¹¹⁵ Filial da Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), banco estatal.

¹¹⁶ No original: “Em effet, ses moyens de contrôle du développement urbain, sans maîtrise foncière des terrains, reposaient sur l’octroi du permis de construire (dans le cadre des règles du plan local d’urbanisme, le PLU), l’élaboration d’un document cadre qui s’imposerait à l’ensemble des promoteurs intervenant sur le quartier, et un régime de participations pour financer les équipements et aménagements liés à ce développement”.

serem realizadas e que serão melhor detalhadas mais adiante neste trabalho. Trata-se assim, conforme foi descrito, de uma ZAC de controle fundiário parcial, já que os terrenos para as construções foram vendidos diretamente da proprietária Renault para os promotores imobiliários.

Um concurso para o desenvolvimento do plano de referência do setor do Trapèze então foi lançado, tendo vencido a proposta com o conceito de “cidade-parque” desenvolvido pela equipe comandada pelo arquiteto e urbanista Patrick Chavannes e composta também pelo paisagista Thierry Laverne e as empresas de engenharia OGI e Sato & Associés. Já para o setor Pont de Sèvres, o vencedor foi o arquiteto Christian Devillers. O plano para a ilha Seguin seguiu naquele momento com a equipe da G3A. Os estudos desenvolvidos a partir de 2001 e aprovados pelo Conselho Municipal em 2002 serviram de base para a elaboração do primeiro PLU de Boulogne-Billancourt em 2004, assim como na criação da ZAC Île Seguin-Rives de Seine no mesmo ano. Nesse meio tempo, em 2003, cria-se a SAEM¹¹⁷ Val de Seine Aménagement, a qual será incumbida pelo desenvolvimento da ZAC por convenção pública de urbanização.

Na ZAC Île Seguin-Rives de Seine “a diversidade social e funcional, assim como a qualidade urbana, arquitetônica, paisagística e ambiental estão no coração do projeto com o objetivo de propor um bairro funcional e sustentável” (CEREMA, 2016, p. 4, tradução nossa). A preocupação social e com o meio ambiente deu ao setor do Trapèze, em 2011, o prêmio Eco-Bairro na categoria “performances ecológicas e inovação”, promovido pelo Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento Sustentável, dos Transportes e da Habitação; e, em setembro de 2013, recebeu o selo Eco-Bairro, sendo um dos 13 primeiros no país (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c). Além disso, é exigido de todas as construções o selo HQE e, dos prédios de habitação e escritórios, um coeficiente de consumo energético 20% menor que o nível de referência para que obtenham o selo Muito Alta Performance Energética (*Très Haute Performance Énergétique – THPE*). Em algumas situações específicas também é solicitado que respeitem a norma Prédio Baixo Consumo (*Bâtiment Basse Consomation – BBC*) que impõe um consumo 4 vezes menor que a regulamentação térmica em vigor.

¹¹⁷ Sociedade Anônima de Economia Mista. A empresa será alterada após a promulgação da lei NOTRe pra uma SPL, Sociedade Pública Local, devido à alteração da forma de gerenciamento adotado pelas comunas da região.

4.3.3.2 Marco Regulatório

4.3.3.2.1 Dossiê de elaboração e dossiê de implementação

Não foi possível ter acesso aos dossiês de elaboração e de implementação da ZAC.

4.3.3.2.2 Implantação

Assim como para a ZAC Paul Bourget, para a ZAC Ile Seguin-Rives de Seine não foi possível ter acesso ao seu Plano Guia. As informações aqui apresentadas foram coletadas de outras fontes. O conceito do plano da ZAC, como já citado, baseia-se na ideia de uma cidade-parque, cujo objetivo é privilegiar a qualidade arquitetônica e urbana, conciliando densidade e qualidade de vida (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c). A intenção de Patrick Chavannes era dar a impressão da onipresença da natureza apesar da alta densidade demandada para o empreendimento. Para isso, uma trama paisagística foi estabelecida estruturando o projeto através de espaços abertos criados em todas as escalas e que ocupam o equivalente a metade da área dos terrenos da antiga fábrica¹¹⁸: a rede viária, reduzida e delimitando grandes quarteirões; as travessas e passagens pedonais no interior dos quarteirões, contribuindo com a capilaridade da vegetação; as circulações doces¹¹⁹ e os espaços verdes, estes compostos pelos jardins no interior dos macrolotes, pelos terraços-jardim, pelo parque central e pelas bordas do rio Sena.

Esta rede estruturante de espaços livres naturais, de status privado e público, é organizada para se relacionar com o grande território. Assim, as travessas de pedestres se prolongam através do parque central do bairro e seguem até as margens do Sena, onde um jardim de água está previsto (GERU/COSTIC, 2011b, p. 7, tradução nossa¹²⁰)

O parque central de 7 hectares, chamado de Parque Billancourt, tem papel fundamental na gestão das águas pluviais. “A permeabilidade de seus solos e a estocagem das águas nos jardins em cavidades confere ao parque um papel de filtragem das águas de chuva de todo bairro

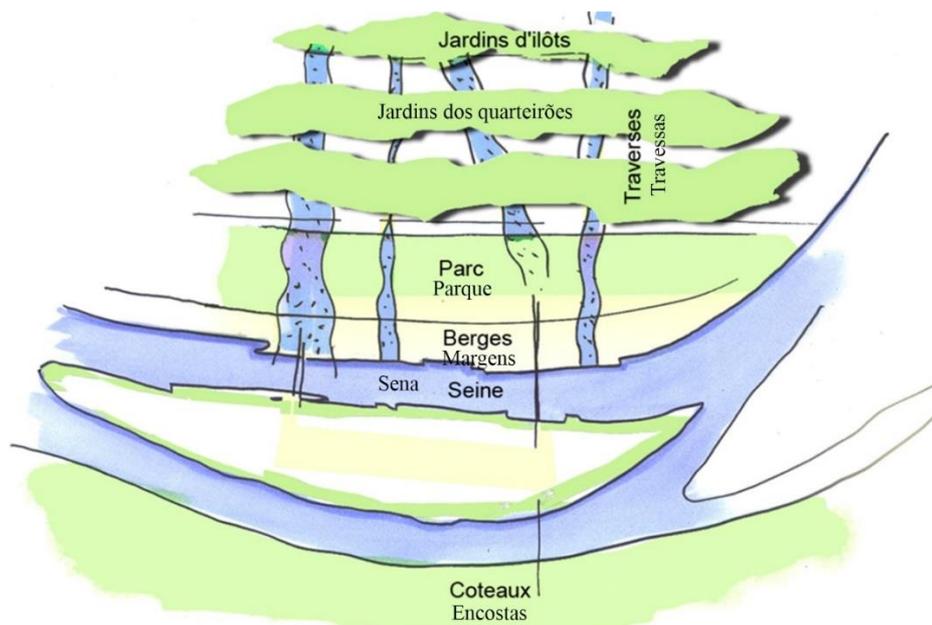
¹¹⁸ Na ZAC Paris Rive Gauche, os espaços livres representavam entre 27 e 33% da área total da ZAC (GERU/COSTIC, 2011a).

¹¹⁹ O conceito de mobilidade doce refere-se a deslocamentos de transporte por meios não-motorizados, como por bicicleta ou a pé.

¹²⁰ No original : "Ce réseau structurant d'espaces libres naturels, de statut privé et public, est organisé pour se mettre en relation avec le grand territoire. Ainsi, les traverses piétonnes se prolongent à travers le parc de coeur de quartier et se poursuivent vers les berges de la Seine, où un jardin d'eau est prévu".

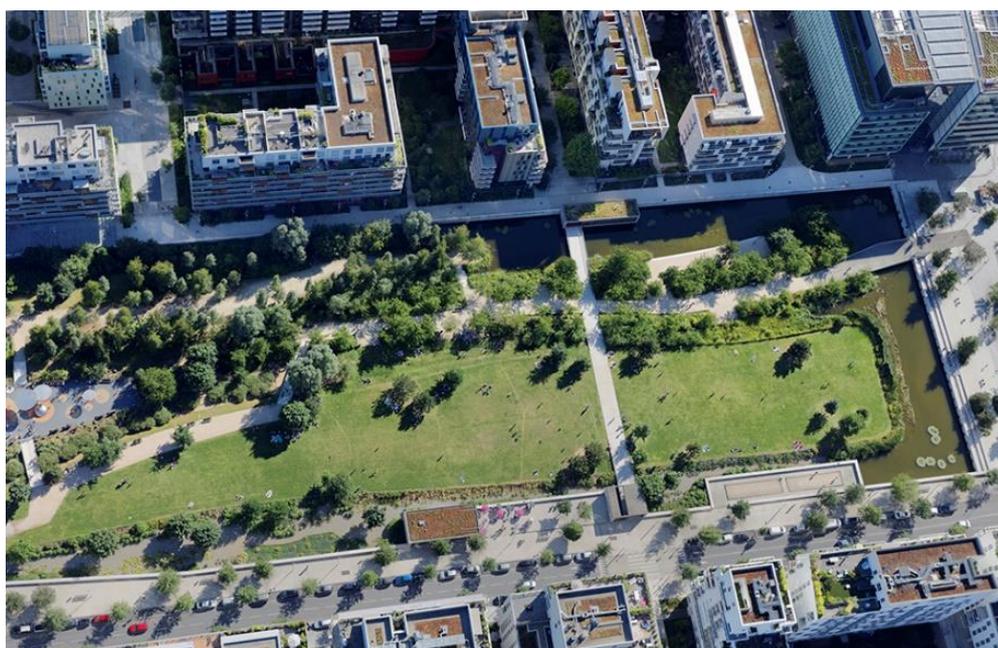
das quais uma parte é recuperada em uma bacia para ser reutilizada na irrigação” (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c, tradução nossa). Em caso de inundações, é possível transformar todo o espaço em uma grande bacia de retenção para regular o aumento do nível das águas.

Figura 37 – O princípio de trama paisagística que estrutura a “cidade-parque”



Fonte: adaptado de Val de Seine Aménagement (2020c)

Figura 38 – Vista aérea do Parque Billancourt.



Fonte: Val de Seine Aménagement (2020)

Dois eixos principais dessa trama conformam o projeto. No sentido norte-sul, a avenida Île-Seguin e a avenida Emile Zola ligam o rio Sena ao centro da comuna; e, no sentido leste-oeste, a margem do Sena, o parque, as ruas e as passagens de pedestres definem os quarteirões. Nestes, a densidade é hierarquizada, ficando os prédios mais altos nas suas periferias e os mais baixos sobre os eixos secundários e as travessas (GERU/COSTIC, 2011b).

A ZAC é dividida em três setores: o Pont de Sèvres, o Trapèze, e a Ilha Seguin. O setor Pont de Sèvres, como já dito, composto por um conjunto habitacional existente, recebeu obras de renovação e construção de equipamentos e comércios com o objetivo de melhor integrá-lo à cidade e melhorar a qualidade de vida dos habitantes. O setor Trapèze corresponde ao maior deles, é onde se encontrava a maior parte da fábrica da Renault e, juntamente com a ilha Seguin, é o que recebe a implantação dos macrolotes e da maior parte do programa de necessidades após as demolições da antiga fábrica.

Figura 39 – Vista aérea do setor Pont de Sèvres.



Fonte: Val de Seine Aménagement (2020c)

Figura 40 – Vista aérea dos setores do Trapèze e da ilha Seguin.

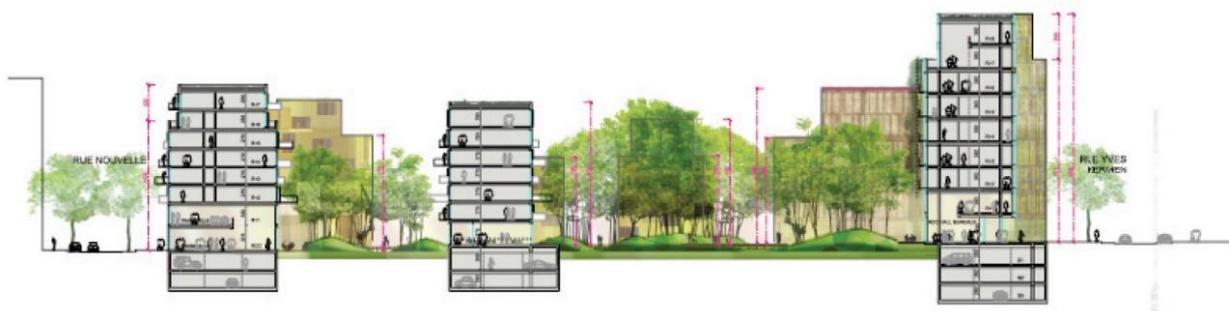


Fonte: Val de Seine Aménagement (2020c)

Os macrolotes possuem entre 200 e 400 metros de comprimento e de 150 a 200 metros de largura. “Esta grande área facilita o trabalho sobre as paisagens e as vistas a organizar; ela permite prever modulações entre alturas no interior do quarteirão, em coerência com a organização dos espaços exteriores” (GERU/COSTIC, 2011b, p. 9, tradução nossa). Os macrolotes totalizam entre 30.000 e 50.000m² de área construída e são, por sua vez, divididos em lotes com prédios possuindo de 5.000 a 10.000m². Os prédios são implantados na periferia do macrolote, sobre uma faixa construível de 15m ao longo de ruas e avenidas principais, podendo ir de 6 a 9 andares, mais 2 de coroamento. Dependendo da importância da via; e, ao longo das travessas e nos interiores de quarteirões, as regras são flexibilizadas em busca de maior diversidade formal, indo de 2 a 9 andares ou mais (GERU/COSTIC, 2011b). O objetivo era evitar que, em um projeto urbano desta envergadura, fosse criada uma uniformidade entre os prédios. Além da definição de regras claras através dos cadernos de encargos, a realização de concursos de arquitetura foi outra forma encontrada para diversificar as linguagens arquitetônicas das construções. Cada macrolote, após finalizado, tem a gestão dos espaços livres internos, dos equipamentos de saneamento de águas pluviais e do estacionamento subterrâneo

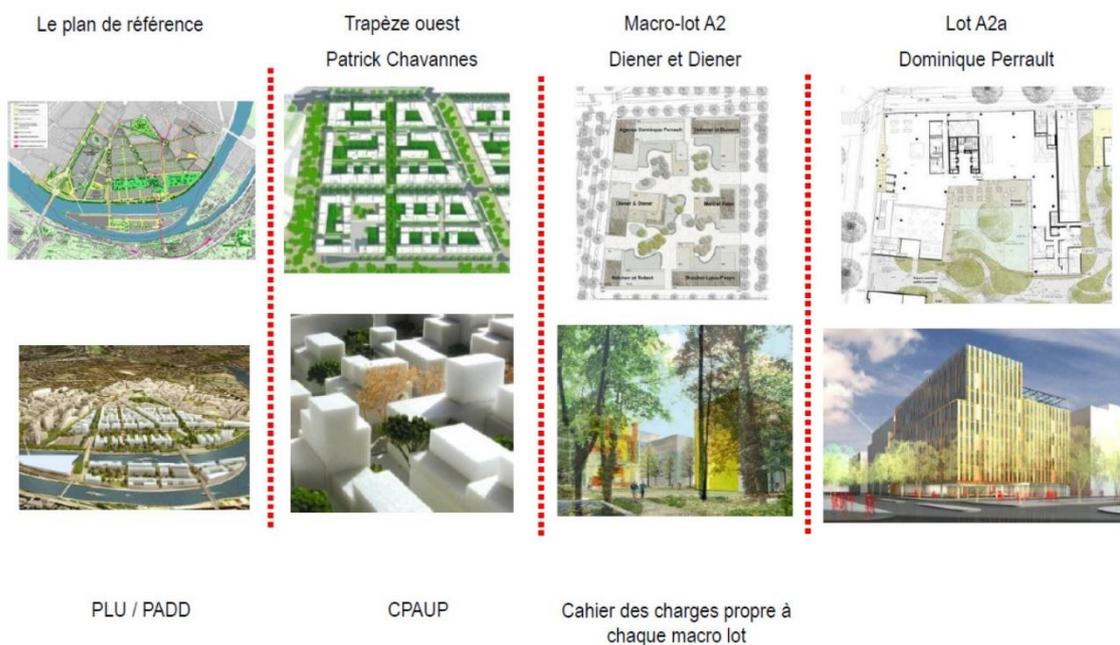
feito através de uma associação de co-proprietários em uma espécie de condomínio (CEREMA, 2016).

Figura 41 – Corte do macrolote A3 apresentado em concurso ilustrando as diferentes alturas das edificações.



Fonte: GERU/COSTIC (2011b)

Figura 42 – As escalas de intervenção da ZAC: o plano de referência, o setor, o macrolote e o lote.

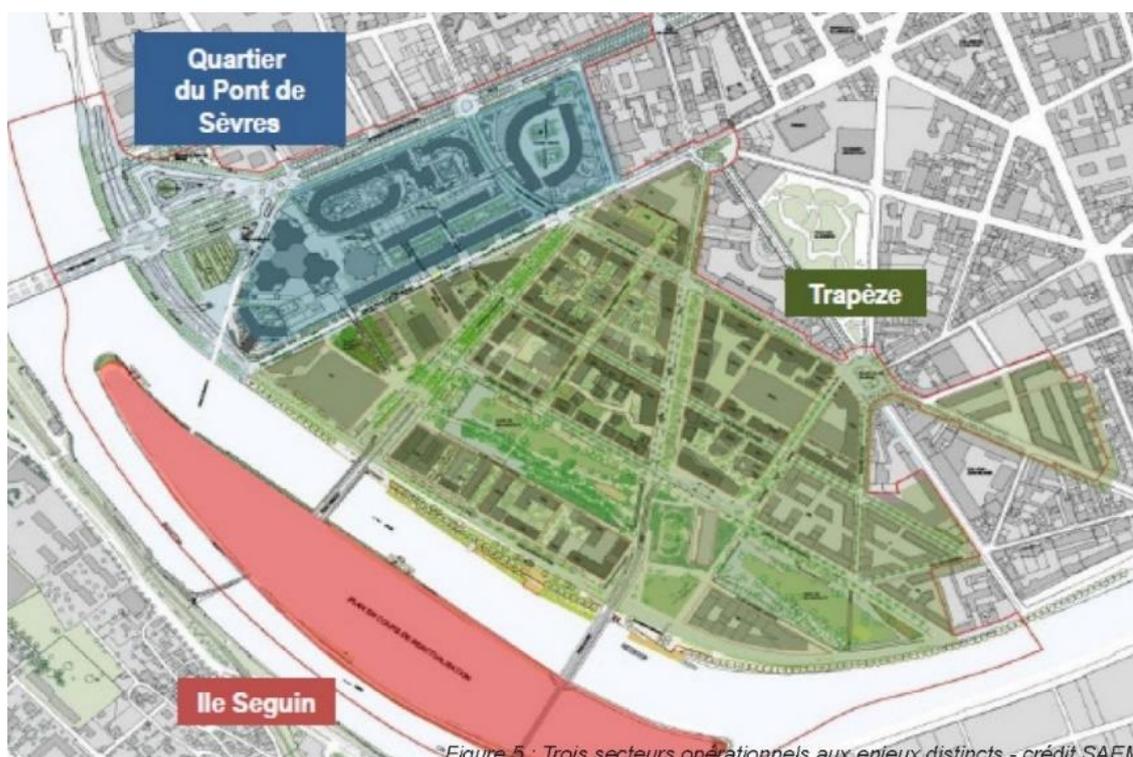


Fonte: CEREMA (2016)

4.3.3.2.3 Programa de Necessidades

O programa de necessidades foi dividido de acordo com os três setores definidos com desafios diferentes, sendo que o programa em geral necessitou de ajustes progressivos ao longo do tempo (GERU/COSTIC, 2011b).

Figura 43 – Os três setores da ZAC Île Seguin-Rives de Seine.



Fonte: CEREMA (2016)

O setor do Trapèze é o maior, com 37,5 hectares, abrangendo a maior parte da antiga fábrica. Nele foi construída a maior parte do programa, sendo de uso misto com habitação (com um terço voltado para habitação social); equipamentos públicos, escritórios, comércios e espaços verdes, entre eles um parque de 7 hectares. Calcula-se 353.300m² para habitação, equivalendo a aproximadamente 4.800 unidades de moradia; 223.100m² de escritórios; e 86.600m² para comércios, serviços e equipamentos públicos, totalizando 662.000m² de área construída. Como equipamentos públicos, foram construídos três grupos escolares temáticos (bilíngue; ciências e biodiversidade; e digital), quatro creches públicas, um liceu e uma miateca, além de um Centro Cultural e Cultural Muçulmano e do espaço de culto São Francisco de Sales para a diocese de Nanterre (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c).

Para o setor Pont de Sèvres, composto pelo conjunto de habitação social construído na década de 1970, com área de 10 hectares, foi definido, além de sua requalificação e reintegração ao entorno através da criação de novas passagens de pedestres, a construção de 8.000m² de escritórios e de 5.000m² de um novo centro comercial, serviços e equipamentos coletivos, totalizando 13.000m² de novas áreas construídas. Como equipamentos foram construídos uma creche e o Fórum Esportivo dedicado às artes marciais, esportes de combate e à musculação.

Por fim, para o setor da ilha Seguin, com área de 11,5 hectares, foi definido inicialmente um programa voltado à inovação, cultura e economia criativa. Sem uso residencial permanente, foram destinados 42.000m² para residência de artistas, estudantes e hotelaria; 112.000m² de escritórios e 101.000m² de comércios, serviços e equipamentos coletivos, totalizando 255.000m². Como veremos adiante, o caso específico da ilha Seguin, por seu caráter excepcional, em seu trecho central, tornou-se objeto de muita disputa e discórdia entre comuna e comunidade, fazendo com que diversos projetos tenham sido apresentados e refutados e com que o programa de construção tenha sido alvo de muita discussão entre as partes interessadas (promotores, comuna e comunidade). Apesar disso, na ponta a jusante, foi realizada a Seine Musical, uma sala de espetáculos; e, para a ponta a montante, está previsto um polo cultural e artístico composto por um centro de arte multidisciplinar, um multiplexo de cinemas e um hotel voltado para a arte contemporânea, além de escritórios (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020c). Para a parte central da ilha, de um macrolote formado por 2 lotes, estão previstos 123.500m² de escritórios; 6.500m² de comércio; dois estacionamentos subterrâneos totalizando 700 vagas para veículos; 1.950m² de bicicletário e um jardim público de 15.000m² (INGÉROP, 2020).

Quadro 22 – metragem quadrada por tipo de programa da ZAC Île Seguin-Rives de Seine:

Programa	Área em m²
Habitação	394.300
Escritório	363.100
Comércio	53.734
Serviços	53.733
Equipamentos públicos	33.400
Outros	53.733
Total	952.000

Fonte: adaptado de DRIEA/PDCT/PUP/PSF (2019, tradução nossa)

4.3.3.2.4 Caderno de Encargos

O caderno de encargos a que se teve acesso refere-se aos lotes centrais, 1 e 2, da ilha Seguin. Trata-se do Caderno de Encargos de Cessão de Terreno completo (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020a), contendo outros itens além do CPAUP obtido para a ZAC Le Sycomore. Eles fazem parte do dossiê de consulta pública para emissão de alvará de obra dos dois lotes. Trata-se de um extenso conjunto de documentos formado por dez anexos:

- Ficha de lote;
- Caderno dos Limites de Prestações Gerais (CLPG);
- Caderno de Prescrições Arquitetônicas, Urbanas e Paisagísticas (CPAUP);
- Caderno de Prescrições Técnicas e Ambientais (CPTE);
- Caderno de Organização do Canteiro (COC);
- Caderno de Encargos da Concertação em Matéria de Segurança Inter-equipes (COSMOS);
- Regras relativas ao sistema de troca de documentos digitais (SEDI – *Système d'Échange de Documents Informatiques*);
- Abordagem urbana do comércio;
- Carta Canteiro de Obras Verde (CCV);
- Cláusula de inserção social por atividade econômica;
- Solicitação de Autorização Ambiental Única (DAEU).

A Ficha de Lote e seus anexos trazem uma série de informações gerais sobre o lote em questão. São indicados seus limites, níveis, área, programa de necessidades, regras urbanísticas, restrições técnicas, listagem de documentos solicitados em cada fase de projeto, entre outras prescrições relacionadas ao meio-ambiente e à organização do canteiro.

A CCV trata das prescrições ambientais que deverão ser seguidas pelos construtores durante a fase de preparo e também de execução das obras. O objetivo foi gerenciar os incômodos ambientais no perímetro e no entorno do canteiro e foram baseados em oito temáticas: acústica; biodiversidade; circulação e estacionamento; gestão de detritos; gestão de águas drenadas; gestão de águas pluviais e esgotos; gestão de poluições; poluição do ar; limpeza do canteiro e seu entorno. Já o COC refere-se à montagem do canteiro e suas instalações, como

cercamento; instalações elétricas e hidráulicas; guindastes; horários de funcionamento; controle de acesso; entre outros.

Uma grande parte dos outros documentos do CCCT trata de assuntos administrativos ou gerenciais. A DAEU refere-se à renovação da autorização ambiental para a realização da ZAC; a cláusula de inserção social por atividade econômica dispõe sobre as regras que as construtoras deverão seguir no caso de realizarem uma ação de inserção de pessoas em dificuldades sociais ou profissionais; a abordagem urbana do comércio trata da programação desejada para o comércio que deverá se instalar nos lotes, orientando assim elementos a serem considerados no projeto arquitetônico; o SEDI explica o sistema informatizado para a troca de documentos entre as equipes de projeto entre si e também com a gestora da ZAC; o COSMOS trata da prevenção de acidentes e interferências entre equipes tendo em vista a complexidade da atuação simultânea de diferentes obras em um mesmo macrolote; e o CLPG define os limites das responsabilidades do construtor em termos de infraestruturas conectando o macrolote às concessionárias dos mais diversos tipos de serviços.

O CPAUP e o CPTE compõem os documentos mais significativos do CCCT. O CPAUP é dividido em quatro documentos. O primeiro trata das prescrições arquitetônicas, urbanas e paisagísticas em si. Na primeira parte são retomados os aspectos históricos do local, as características de sua paisagem e os objetivos desejados com a transformação da ilha. Na segunda parte são abordadas as orientações programáticas do setor, sua acessibilidade, as diretrizes para os espaços públicos, para a implantação das edificações e para a composição do *skyline* da ilha. A terceira parte trata dos alinhamentos, gabaritos e alturas; do tratamento do terreno das edificações; da forma de tratamento das coberturas e da qualidade arquitetônica desejada. Estas prescrições são poucas ou praticamente inexistentes, o caderno apenas indica que deverão ser usados materiais de qualidade e que será exigida alta qualidade arquitetônica, em coerência com as edificações das pontas da ilha. A quarta e última parte refere-se a um anexo sobre as características técnicas do muro de concreto aparente que deverá ser construído nas margens do Sena. Estas características são retomadas e mais bem detalhadas no segundo documento que compõe o conjunto do CPAUP. Um terceiro documento que compõe o CPAUP trata de prescrições de luminotecnica, apresentando os princípios de iluminação e as soluções técnicas a serem executadas nas zonas públicas. O quarto e último documento é específico para os espaços públicos e espaços abertos à população, apresentando cortes de perfil mostrando as relações entre cada nível da ilha e as edificações; as vegetações a serem plantadas, materiais a serem utilizados nas pavimentações, fechamentos e mobiliário urbano.

O CPTE, enfim, contém prescrições que focam especialmente em garantir o desenvolvimento sustentável e a qualidade ambiental das construções. Ele é dividido em fichas temáticas relacionadas aos seguintes assuntos: certificações ambientais; biodiversidade e qualidade dos espaços externos; quinta fachada, referindo à cobertura que não deve ser reduzida a um simples telhado; conforto dos espaços internos; energia; monitoramento dos usuários; água; materiais; economia circular; produção e gestão de detritos produzidos pelos usuários; deslocamentos e transportes; e canteiro.

Apesar de os CPAUP e o CPTE abordarem todos estes pontos listados, as prescrições são muito pouco detalhadas, não havendo definições no mesmo nível daquelas elaboradas para o CPAUP da ZAC Le Sycomore.

4.3.3.2.5 Estudo de Impacto Ambiental

Não foi possível ter acesso ao Estudo de Impacto Ambiental para a criação da ZAC. Porém, consta como parte do dossiê para solicitação de alvará de obra dos lotes 1 e 2 da Ilha Seguin um Estudo de Impacto Ambiental específico para estes lotes (INGÉROP, 2020). O interessante deste estudo é que ele se justifica não pela ZAC em si, mas pelo volume de metros quadrados a serem construídos neles. Conforme explica o relatório da autoridade ambiental que analisou o estudo, de acordo com a rubrica nº 39 da tabela anexa ao artigo R.122-2 do Código do Meio Ambiente,

são submetidos à avaliação ambiental as obras e construções que criam uma área construída no sentido do artigo R.111-22 do código de urbanismo ou uma projeção no solo no sentido do artigo R.420-1 do código de urbanismo superior ou igual a 40.000m² e as operações de urbanização nas quais a base do terreno é superior ou igual a 10 hectares (MRAe Ile-de-France, 2020, p. 5, tradução nossa¹²¹).

O macrolote composto pelos lotes 1 e 2 possui uma superfície de 4,2 hectares, mas contará com uma área construída total de aproximadamente 130.000m², e, portanto, deve apresentar um estudo de impacto ambiental para obtenção do alvará de obra.

O estudo, assim como os demais, possui um resumo não técnico, e, além disso, é formado por mais seis partes. A primeira, de descrição, apresenta: os objetivos e justificativas

¹²¹ No original : "[...] sont soumis à évaluation environnementale les travaux et constructions qui créent une surface de plancher au sens de l'article R.111-22 du code de l'urbanisme ou une emprise au sol au sens de l'article R.420-1 du code de l'urbanisme supérieure ou égale à 40 000 m² et les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est supérieur ou égal à 10 ha [...]".

do projeto; suas plantas baixas e cortes técnicos; descrição de sua implantação, organização e composição; tratamento das fachadas, dos prédios de escritórios e dos comércios que serão implantados; descrição de como será a base e o subsolo do macrolote; descrição dos espaços livres e a inserção do conjunto na paisagem; apresentação da acessibilidade da ilha (forma de acesso, circulação, estacionamento e transporte público); organização geral da obra, movimentação de terras e gestão de resíduos; descrição de efeitos de calor urbano, de insolação e sombras, de efeitos do vento e da forma de gestão da sustentabilidade do canteiro. Ao final desta parte também é apresentado o faseamento previsto para a execução das obras.

A segunda parte faz a descrição do estado inicial da ilha, do seu clima, relevo, geologia, hidrologia e riscos ambientais, além da flora e da fauna. Também trata do seu histórico e regulamentação urbanística; das redes de transporte; da ambiência sonora, da qualidade do ar e de riscos à saúde humana. A terceira parte trata da descrição dos principais impactos do projeto e das medidas de mitigação previstas, relacionado às obras; à proteção das fontes de água; à preservação do meio natural; aos riscos sísmicos e de inundação; ao ambiente humano; aos deslocamentos; à poluição luminosa, sonora, atmosférica e à produção de resíduos; e à preservação de patrimônio histórico e arqueológico. Também são apresentadas medidas para reduzir o consumo energético e as emissões de gás carbônico; os efeitos cumulativos do projeto com outros no entorno; e forma de acompanhamento das medidas e de seus efeitos.

A quarta parte dedica-se especificamente à rede Natura 2000, tratando de eventuais efeitos diretos e indiretos sobre ela. A rede Natura 2000 é constituída por um conjunto de espaços naturais que visam a assegurar a sobrevivência de espécies e habitats ameaçados na abrangência da Europa (FRANÇA, 2020). A quinta parte trata do método utilizado para a elaboração do estudo e a sexta parte apenas apresenta seus autores.

O parecer da autoridade ambiental (MRAe ILE-DE-FRANCE, 2020) identificou como principais desafios ambientais para o projeto: a evolução das atividades a serem realizadas sobre a ilha; a gestão das águas e o risco de inundação; a proteção dos meios naturais; a inserção do projeto na paisagem e as condições de circulação no seu interior, solicitando complementações ao estudo. Os principais aprofundamentos solicitados versam sobre uma descrição mais detalhada e uma avaliação dos impactos: do tratamento dos espaços públicos e suas modalidades de gestão; da poluição do solo; da inclusão de uma ponte projetada sobre o Sena e de sua exploração. Acrescenta também: o impacto do projeto em caso de inundação; a funcionalidade ecológica do jardim público, dos espaços públicos e das coberturas vegetalizadas; a análise paisagística especialmente sobre as percepções do projeto a partir das

margens, do cais e do rio; a análise da circulação viária, do acesso de veículos e da circulação doce no interior da ilha; e a justificativa, com base em cenários, para a escolha da implantação e do programa escolhido para as edificações, em relação ao restante da ZAC e da oferta de escritórios já existente e em construção.

A resposta à autoridade ambiental foi enviada em formato de memorial (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020b) constando todas as observações seguidas cada uma de sua respectiva resposta e foi elaborado pela própria empresa gestora, SPL Val de Seine Aménagement e não pela mesma equipe de engenharia que elaborou o estudo original.

4.3.3.2.6 Regulamentação urbanística

Os relatórios de apresentação do PLU (BOULOGNE-BILLANCOURT, 2021a) e do PADD (BOULOGNE-BILLANCOURT, 2018a) de Boulogne-Billancourt citam a ZAC Île Seguin-Rives de Seine em diversos momentos, porém com menos destaque como no caso Le Sycomore. Isso se deve provavelmente ao fato de a ZAC estar em estado bastante avançado de execução, restando poucos lotes a serem ocupados além da ilha. A operação é abordada em um breve texto de três páginas. Nele constam o histórico da área, o objetivo da operação, sua divisão em três setores e os princípios de urbanização considerados no projeto: a criação de espaços verdes generosos; uma cidade aberta a todos; diversidade social, contando com 33% do total de unidades destinadas para habitação social; a abertura da ilha Seguin e de suas margens para a população; o uso de energias renováveis para o sistema de aquecimento; um sistema de tratamento e gestão das águas, inclusive relacionado ao controle de cheias do Sena; a valorização da mobilidade doce; a construção de prédios com forte exigência em termos de sustentabilidade e de grupos escolares considerados inovadores. Um outro texto, focado na temática de desenvolvimento de uma cidade inteligente, destaca o enquadramento do setor Trapèze enquanto Eco-bairro e descreve os sistemas e medidas adotadas nesta parte da ZAC para o aferimento do selo, tendo sido um dos primeiros no país. A lista repete algumas das características já abordadas no relatório e acrescenta outras: exigência de certificação “*Habitat et environnement*” para os prédios de habitação e HQE para os de escritório, comércio, instituições de ensino, cultura e equipamentos esportivos; a imposição de regras para redução de impactos dos canteiros de obra; o uso de energias renováveis para o sistema de calefação; um sistema de gestão de águas pluviais inovador à céu aberto; a proporção de 50% da área do setor destinada aos espaços verdes; a promoção da diversidade e a construção de equipamentos

públicos inovadores. Há ainda um pequeno texto dedicado à Ilha Seguin. Nele, a ilha é tratada como um dos locais mais promissores da comuna e com um programa orientado para a cultura, as artes contemporâneas, as novas mídias e o lazer. O texto se concentra em descrever o equipamento já construído sobre a ilha, da Seine Musicale, descrevendo sua forma arquitetônica e capacidade de atendimento. Não há nenhuma menção ao restante da ilha, com futuro ainda incerto.

Na maior parte das vezes, no entanto, a ZAC é mencionada em relação ao diagnóstico que é feito da comuna. A operação teria colaborado, junto com outros projetos, com a criação de empregos e no incremento no parque de imóveis corporativos, destacando a chegada da sede dos laboratórios Roche na operação. O texto ainda salienta que a operação permitiu a construção de escritórios de qualidade, inovadores e adaptados aos usuários, com boa acessibilidade, bem integrados ao entorno e ajudou a desenvolver a imagem da cidade enquanto inovadora e dinâmica. Nesse sentido, a operação também se destaca pelo legado de patrimônio arquitetônico contemporâneo para a cidade, sendo classificada como um “laboratório” de diversos arquitetos de renome. Já com relação às moradias, o texto salienta que com a finalização da ZAC, os objetivos do programa local de moradia se tornaram difíceis de serem atingidos anualmente e que agora restam poucos terrenos disponíveis no território da comuna. No que se refere à população, a ZAC teria auxiliado na inversão do saldo migratório, provocando aumento demográfico da cidade. O relatório do PLU traz dados de uma consulta pública, realizada em 2011, que indicava que a idade média dos habitantes da ZAC era de 28 anos, sendo que 37% das moradias possuem crianças e estas representam 35% da população da área. A operação teria sido também a grande responsável pelo expressivo aumento no número de unidades de habitação social de Boulogne-Billancourt, que subiu de 10,98% em 2005 para 14,15% em 2015. Com relação aos equipamentos e espaços públicos, salienta que a ZAC facilitou a conexão entre as duas margens do rio Sena; promoveu a criação de calçadas largas; de praças generosas; o incremento da trama verde da cidade através do parque Billancourt de 7 hectares; o desenvolvimento de ciclovias; e contribuiu para o reequilíbrio na distribuição de equipamentos sobre o território da comuna, especialmente no campo da educação, com a construção de quatro creches e diversas escolas, porém sem apresentar números que fossem resultado da operação. No que tange os esportes, o relatório lista, como contribuição da ZAC, a construção de dois ginásios anexos à duas escolas e um campo de grama sintética para futebol e rugby junto ao parque central.

Com relação ao zoneamento, a comuna de Boulogne-Billancourt é dividida em quatro zonas urbanas e uma zona natural que são, por sua vez, subdivididas em setores. Diversos destes setores podem ser encontrados dentro dos limites da ZAC Île Seguin-Rives de Seine. Ao contrário do restante da comuna que mostra grandes áreas cobertas por setor, dentro do perímetro da ZAC nota-se que há grande subdivisão, correspondendo ao desenho do projeto urbanístico e morfologia da operação. Nesse sentido, destacam-se sobretudo o recorte ocasionado pela delimitação das zonas naturais relativas às áreas verdes do setor Trapèze e Pont-de-Sèvres (setores NDa e NDd) e aos macrolotes (setores UAb e UCd). A ilha Seguin, com ainda boa parte da sua área sem projeto definido à época de aprovação do PLU, indica apenas um setor (setor UCc) cobrindo de forma homogênea seu território. Todos os setores relativos às zonas urbanas dentro do perímetro da ZAC são encontrados apenas na operação, tendo sido criados especificamente para ela, cabendo a elas especificidades no regulamento. A zona UAb, segundo o relatório do PLU (BOULOGNE-BILLANCOURT, 2021b, p. 30, tradução nossa¹²²), se distingue por:

- *Uma morfologia urbana em ligação com as dimensões e a trama dos espaços públicos. Nesta zona onde o tamanho dos quarteirões é importante, as construções serão majoritariamente implantadas nos alinhamentos das vias, uma maior liberdade é proposta no miolo do quarteirão. Um sistema de travessas e de passagens, assim que de alturas descontínuas e variadas completam este dispositivo.*
- *Uma diversidade reforçada pela presença de equipamentos, de comércio, que confirmam o caráter central do setor.*

Já o setor UCd, que corresponde aos macrolotes junto ao rio Sena, se distingue dos outros da sua zona por serem “quarteirões de vastas dimensões onde a liberdade de implantação dos prédios favorece uma expressão arquitetônica variada e adaptada à vocação dos programas complementares do polo” (BOULOGNE-BILLANCOURT, 2021, p. 32, tradução nossa). O texto ainda salienta que a volumetria dos prédios deve ser concebida em relação com o entorno, formado pelo parque Billancourt, a ilha e o rio Sena.

Os setores UBb, UBba e UCe correspondem aos prédios já existentes do setor Pont-de-Sèvres da ZAC e se diferenciam por se referirem à renovação do patrimônio edificado. Por fim,

¹²² No original:

- “une morphologie urbaine en lien avec les dimensions et la trame des espaces publics. Dans cette zone où la taille des îlots est importante, les constructions seront majoritairement implantées à l’alignement des voies, une plus grande liberté est proposée en coeur d’îlot. Un système de traverses et de passages, ainsi que des hauteurs discontinues et variées, complètent ce dispositif.
- Une mixité renforcée par la présence d’équipements, de commerces, qui confirment le caractère central du secteur”.

Dentre as três OAP (BOULOGNE-BILLANCOURT, 2018b) em vigor em Boulogne-Billancourt, duas se referem à ZAC. Da mesma forma que no caso Le Sycomore, os textos repetem, em geral, as informações e características apresentadas em outros documentos. A primeira estabelece a forma de ocupação das margens do Sena, especialmente com relação ao cais junto ao parque. As orientações se voltam para a “reconquista” da beira do rio, através de meios de transporte doces, do aumento da vegetação e do desenvolvimento do seu uso enquanto porto para transporte de mercadorias. O texto destaca a posição estratégica do cais em relação à cidade. Seu esquema indica com hachura colorida a área a que se direciona, com flechas indica as conexões que devem ser feitas e, com outras legendas, a presença de equipamentos importantes e a orientação de vegetalização das margens do rio.

A segunda OAP se refere à Ilha Seguin e suas orientações se dividem em quatro eixos: uma ilha acessível à todos em benefício de meios de transporte doces e restringindo o acesso de automóveis; a criação de grandes espaços verdes permitindo o acesso ao pedestre de uma ponta a outra da ilha; a construção de prédios em harmonia com o ambiente da ilha, porém em descontinuidade e em diferentes alturas para evitar a constituição de uma grande barreira visual; e o incentivo às atividades comerciais e alimentares para atender não apenas os usuários dos prédios corporativos, mas também para os visitantes. O esquema da OAP indica através de hachuras a área que poderá ser ocupada por construções ou por áreas verdes, por flechas e linhas pontilhadas indica os fluxos, conexões físicas e visuais desejadas, e com uma estrela a posição definida, aproximadamente, para uma edificação de maior altura que as demais.

Figura 46 – OAP referente à ilha Seguin¹²⁴.



Fonte: adaptado de BOULOGNE-BILLAN COURT (2018b).

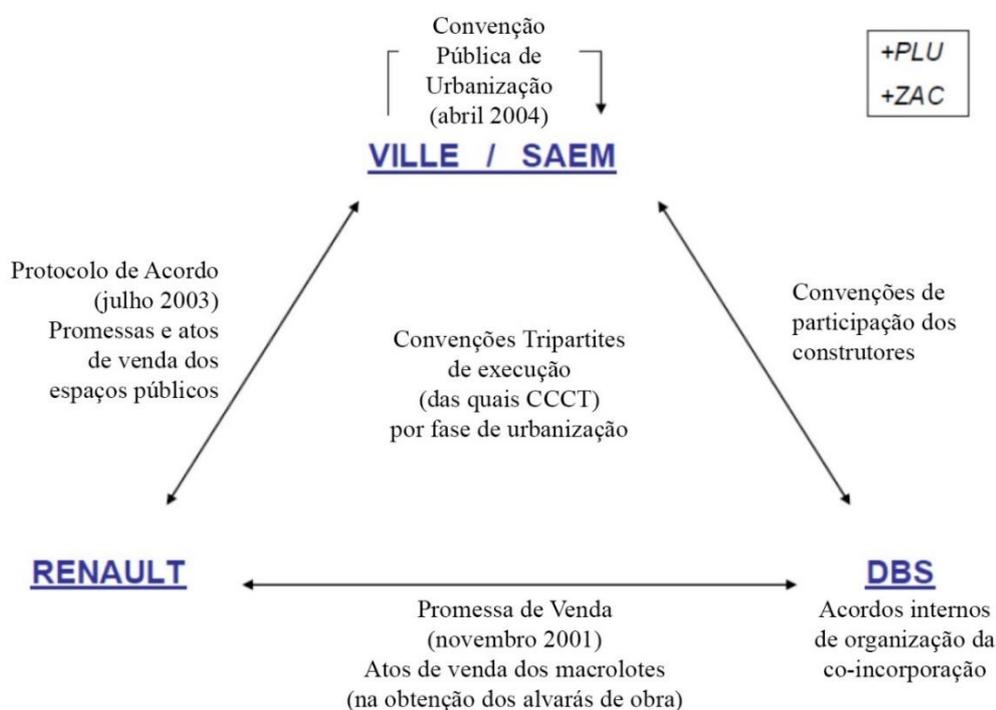
¹²⁴ Uma versão ampliada do esquema e com legendas originais está disponível nos apêndices deste trabalho.

4.3.3.3 Governança

4.3.3.3.1 Atores envolvidos e gestão da operação

O modo de governança desta ZAC foi considerado inovador pela parceria formada entre os atores. Não sendo proprietária dos terrenos, a comuna de Boulogne-Billancourt encontrou em uma convenção tripartite a forma de implementar seu projeto urbano e manter em suas mãos o controle sobre a evolução do bairro. O acordo, assinado entre a comuna, Renault e o grupo DBS, “permitiu redividir os encargos da urbanização em função de suas competências respectivas e de reavaliar os preços de venda dos direitos de construir para torná-los compatíveis com os projetos qualitativos no setor” (GERU/COSTIC, 2011, p. 12, tradução nossa¹²⁵). Com a criação da ZAC, a comuna forma então, em 2003, a SAEM Val de Seine Aménagement, dirigida por Jean-Louis Subileau para execução as obras de infraestrutura, espaços públicos e equipamentos públicos em seu nome.

Figura 47 – Relações contratuais tripartites¹²⁶.



Fonte: adaptado de CEREMA (2016, p. 9).

¹²⁵ No original: “[...] permettant de répartir les chares de l’aménagement en fonction de leurs compétences respectives et de réévaluer les prix de vente des droits de construire pour les rendre compatibles avec les projets qualitatifs sur le secteur”.

¹²⁶ A versão original do esquema está disponível nos apêndices deste trabalho.

A comuna, ao assumir a responsabilidade pela operação, financia parte significativa de seus custos¹²⁷, determina o programa dos equipamentos públicos e define os princípios de qualidade arquitetônica e ambiental que serão impostas aos promotores imobiliários (CEREMA, 2016). À SAEM Val de Seine Aménagement é confiada a execução das obras através de uma convenção pública de urbanização, assumindo as seguintes missões (CEREMA, 2016, p. 10, tradução nossa¹²⁸):

- *Pilotagem estratégica e acompanhamento geral da operação em ligação com a comuna;*
- *Ações fundiárias e comerciais;*
- *Realização de estudos e condução de obras de urbanização e de equipamentos;*
- *Gestão financeira e contábil da operação;*
- *Comunicação e animação, acompanhamento de ações de concertação relacionadas à operação.*

Além disso, é responsável pelo acompanhamento da qualidade das obras realizadas pelos promotores imobiliários, garantindo o atendimento das exigências da comuna. Esse controle foi realizado, levando em consideração as definições do PLU, mas também através de diversos cadernos de encargos que tinham valor jurídico por estarem anexados nos contratos de cessão de terrenos (GERU/COSTIC, 2011a).

O grupo Renault segue como parte interessada na montagem da operação e na qualidade dos projetos, já que seu nome seguirá por muito tempo ligado ao empreendimento. A montadora se compromete a vender por 1 Euro simbólico os terrenos destinados ao uso público no setor do Trapèze e por 33 milhões de Euros a área da ilha Seguin para a comuna; podendo negociar diretamente com os promotores o restante da área, sendo que toda a venda apenas ocorreu somente após as demolições e a despoluição. Também é responsabilidade da empresa os Estudos Quantitativos de Riscos Sanitários (EQRS) para adaptar os terrenos que serão destinados aos equipamentos considerados sensíveis, como creches e escolas (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020). Ao grupo DBS e Hines coube adquirir os terrenos para a construção

¹²⁷ O Departamento Hauts-de-Seine aceita financiar parte dos custos da ZAC relacionados aos equipamentos públicos, intervém na pilotagem da renovação do bairro Pont de Sèvres e é o responsável pela sala de espetáculos Seine Musical na ponta da ilha Seguin.

¹²⁸ No original:

- “pilotage stratégique et suivi général de l’opération en liaison avec la Ville ;
- actions foncières et commerciales ;
- maîtrise d’ouvrage et de conduite de travaux d’aménagement et d’équipement ;
- gestion financière et comptable de l’opération ;
- communication et animation, suivi des actions de concertation attachées à l’opération”.

dos programas imobiliários respeitando os cadernos de encargos listados acima. Alguns outros promotores foram também chamados para intervir em casos particulares, como SODEARIF; NACARAT; Bowfonds Marignan; e Kaufman & Broad (CEREMA, 2016).

Os projetos urbanísticos de para cada setor, conforme já explicado, foram destinados a três equipes diferentes de projetistas:

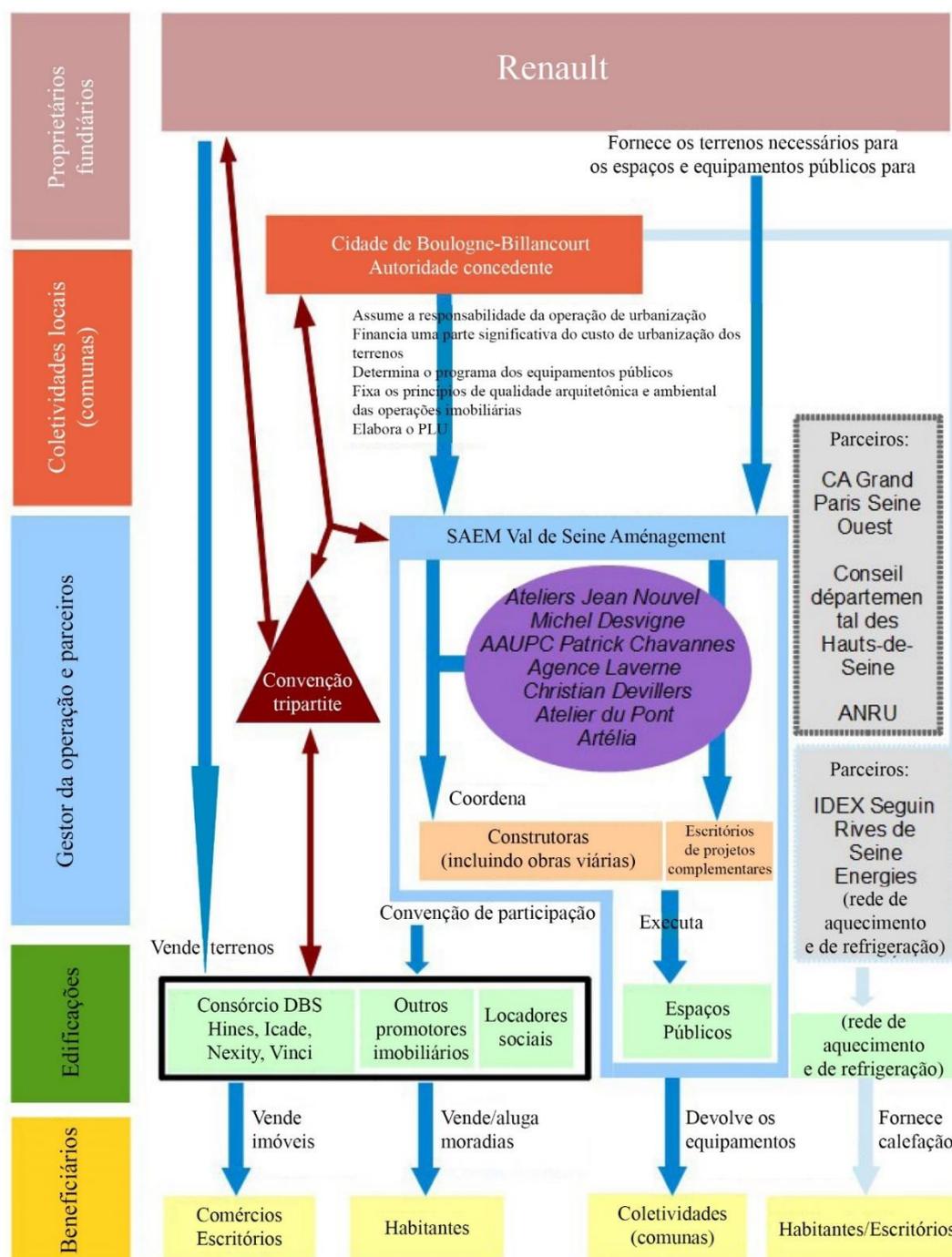
- Setor Trapèze: Agência de Arquitetura e Urbanismo Patrick Chavannes (AAUPC), mandatário; arquiteto Jacques Ferrier; paisagista Thierry Laverne; OGI; e Sato & Associés;
- Setor Pont de Sèvres: Agência Christian Devilliers Associés ; Ateliê du Pont e grupo Artelia ;
- Setor Ilha Seguin: G3A

A Agência de Patrick Chavannes ficou responsável também da coordenação geral, de elaborar os cadernos de encargos e de acompanhar o processo de desenvolvimento de cada macrolote comercializado. Já para cada macrolote do setor Trapèze foram realizados concursos privados de arquitetura que definirão o seu próprio arquiteto coordenador. Os juris são formados pela comuna de Boulogne-Billancourt, pela Val de Seine Aménagement e pelo grupo DBS (CEREMA, 2016). Segundo o site da operação (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020), 29 concursos foram realizados e grandes nomes na arquitetura francesa e internacional foram selecionados, totalizando mais de 90 arquitetos, urbanistas e paisagistas. Entre eles: Sir Norman Foster, Dominique Perrault; Roger Diener; Marc Barani; Brenac et Gonzales; Josep-Lluis Mateo; Lipsky-Rollet; Ibos et Vitart; Jean Nouvel; LAN Architecture; Clément Vergely; Colomer et Dumont; Raphaëlle Hondelatte; KOZ; HVDN; Baumschlager & Eberlé; e David Chipperfield. O arquiteto coordenador, além de definir a composição geral do macrolote e redigir o caderno de encargos próprio a ele, era também encarregado de elaborar o projeto de um dos lotes. Já os arquitetos dos outros lotes que fizeram parte dos macrolotes não eram escolhidos por concurso. Eles foram escolhidos a partir de uma lista elaborada pela SAEM Val de Seine Aménagement, pelo urbanista coordenador da ZAC e pelos promotores, e foram selecionados de forma a promover a maior diversidade de linguagem arquitetônica possível.

Outros diversos atores, por suas atividades e competências, se envolveram no desenvolvimento da ZAC (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020): o Conselho Regional da Île-de-France; o Estado, através da ANRU (Agência Nacional pela Renovação Urbana) e da Direção Departamental do Equipamento; O Sindicato dos Transportes da Île-de-France; o Porto

Autônomo de Paris; as Vias Navegáveis da França; os locatários sociais, como Paris Habitat (proprietária do conjunto habitacional que compõe o setor Pont de Sèvres); a Sociedade da Grande Paris; etc.

Figura 48 – Os atores do projeto¹²⁹.



Fonte: adaptado de CEREMA (2016, p. 8).

¹²⁹ A versão original do organograma está disponível nos apêndices deste trabalho.

4.3.3.3.2 Concertação

Não se pôde ter acesso ao Relatório de Concertação de elaboração da ZAC, porém o que se identificou é que as associações de moradores tiveram papel fundamental no cumprimento das obrigações da comuna no sentido de participação da população. Durante a elaboração dos primeiros estudos, foram elas que acionaram a justiça solicitando o cumprimento das determinações da recém aprovada lei SRU que torna obrigatória a concertação em todas as etapas de desenvolvimento da operação (GERU/COSTIC, 2011b).

Já durante a execução das obras, segundo o site da operação (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020), diversas reuniões públicas, visitas aos canteiros e reuniões pedagógicas por marcolote foram organizadas para ouvir os moradores e os comerciantes. Uma comissão de concertação foi formada reunindo a comuna, a SAEM Val de Seine Aménagement, o consórcio DBS e dezesseis associações de diferentes objetivos, como associações locais; associações voltadas para a defesa do meio-ambiente; associações focadas na defesa da história da comuna; e associações culturais (GERU/COSTIC, 2011a). Seis grupos de trabalho foram criados para debater sobre os projetos e levar em consideração as necessidades dos usuários:

- A construtibilidade: encarregado do acompanhamento dos projetos e dos resultados dos concursos;
- A memória industrial e social do local: conservação e valorização de elementos simbólicos ligados à história do local;
- O meio-ambiente e o contexto de vida: tratamento dos espaços públicos, o parque e o esquema diretor do comércio;
- Os deslocamentos: tramway, projeto do metrô Grand Paris Express e circulações doces;
- O observatório da população: acompanhamento do perfil de ocupação da ZAC através das características dos compradores de unidades de habitação;
- A ilha Seguin.

Aproximadamente cem reuniões e visitas à ZAC foram organizadas.

Ainda hoje, o site da operação (SPL VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020) anuncia seis roteiros de visita pela ZAC realizados por agendamento a partir de seis temáticas diferentes: história industrial: as usinas Renault; Desenvolvimento sustentável e Eco-Bairro; a

arquitetura do Trapèze; a cidade e a natureza; o parque de Billancourt; e a descoberta de um macrolote.

Para o conjunto habitacional do setor Pont de Sèvres foi criada uma antena da prefeitura e da *Politique de la Ville* no local para informar e acompanhar os habitantes durante as obras (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020). Ateliês temáticos foram realizados sobre os espaços coletivos dos prédios, sobre os espaços abertos e sobre o novo estacionamento.

Por fim, a SPL Val de Seine Aménagement estabeleceu um sistema de reuniões de conciliação com os habitantes do setor do Trapèze para estudar disfunções de ordem estrutural, melhorar seu o contexto de vida e, assim, implicar os moradores na gestão do bairro (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020).

4.3.3.3.2.1 A consulta pública para os lotes 1 e 2 da ilha Seguin

A consulta pública realizada para a emissão do alvará de obra dos lotes 1 e 2 da área central da ilha Seguin ilustra um procedimento adotado em alguns casos específicos. O Código do Meio Ambiente (FRANÇA, 2000) prevê a realização de uma consulta pública após a elaboração do estudo de impacto ambiental.

A consulta pública é um procedimento regulamentado de informação, de consulta e de participação do público sobre um projeto, um plano ou um programa dado. A administração pública recorre a ela em numerosos casos, especialmente em matéria de desapropriação em razão de utilidade pública ou de efeitos previsíveis de um projeto sobre o meio ambiente. A consulta pública se caracteriza, em particular, pela intervenção de um relator (ou de uma comissão de consulta), encarregado(a) de examinar as observações formuladas pela população sobre o dossiê submetido à consulta e de redigir, em vista do todo, um relatório e conclusões nas quais ele formula com objetividade seu parecer (CEREMA, 2020, p. 2, destaque do autor, tradução nossa¹³⁰).

A consulta pública prevista pelo Código do Meio Ambiente é uma das três principais categorias de consultas públicas e é chamada de “consulta pública ambiental”, estando prevista pelo artigo L.123-1 do capítulo III do título II do livro Iº do referido código.

¹³⁰ No original : "L'enquête publique est une procédure réglementée d'information, de consultation et de participation du public sur un projet, un plan ou un programme donné. L'administration y a recours dans de très nombreux domaines, notamment en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'effets prévisibles d'un projet sur l'environnement. L'enquête publique se caractérise, en particulier, par l'intervention d'un commissaire enquêteur (ou d'une commission d'enquête), chargé (e) d'examiner les observations formulées par le public sur le dossier soumis à consultation et de rédiger, au vu de l'ensemble, un rapport et des conclusions dans lesquels il formule en toute objectivité son avis".

A consulta pública ambiental tem por objeto assegurar a informação e a participação da população, assim como a consideração dos interesses de terceiros, quando da elaboração de decisões suscetíveis de afetar o meio ambiente. Nesse contexto, as observações e proposições recebidas durante o prazo da consulta são levadas em consideração pela pessoa responsável pelo projeto ou documento submetido à consulta e pela autoridade competente por tomar a decisão (FRANÇA, 2000, p. 2, tradução nossa¹³¹).

A ZAC em si, conforme artigo L.123-2 do Código do Meio Ambiente (FRANÇA, 2000) está dispensada da consulta pública ambiental, uma vez que o Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a) exige a concertação durante toda duração do projeto (artigo L.103-2).

A consulta é conduzida por um relator ou por uma comissão de consulta definida pelo presidente do tribunal administrativo ou seu delegado da região onde o projeto está inserido. O relator é quem deverá dar um parecer sobre o projeto e deve, naturalmente, ser imparcial.

A composição do dossiê de consulta pública é determinada pelo artigo R.123-8 do código do Meio Ambiente (FRANÇA, 2005), sendo, no entanto, variável tendo em vista que compreende documentos específicos de acordo com o projeto. Entre os documentos, na maioria dos casos, devem estar o estudo de impacto ambiental, o parecer da autoridade ambiental e os documentos e pareceres exigidos pela legislação e regulamentações aplicáveis ao projeto, plano ou programa submetido à consulta. É por isso que, no caso dos lotes 1 e 2 da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, todos os documentos que compõem a solicitação do alvará de obra compunham também esse dossiê.

A duração da consulta é determinada pela autoridade competente pela sua organização e deve ser de no mínimo 30 dias, sendo divulgada no mínimo quinze dias antes de seu início, e durante todo o período da consulta a população pode formular suas observações e proposições. O dossiê deve ser disponibilizado de forma digital no site da autoridade responsável pela pesquisa e em formato físico na sede da mesma autoridade. O acesso gratuito também é garantido através de computadores dispostos em locais abertos ao público. Após o encerramento da consulta, o relator ou a comissão de consulta tem um prazo de 30 dias para entregar seu relatório e suas conclusões, especificando se é favorável, favorável sob reservas ou desfavorável ao projeto.

Uma reunião pública pode ser organizada no prazo de dois meses após o fim da consulta para que respostas às reservas, recomendações ou conclusões desfavoráveis do relator ou da

¹³¹ No original: "L'enquête publique environnementale a pour objet d'assurer l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers, lors de l'élaboration de décisions susceptibles d'affecter l'environnement. Dans ce cadre, les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage ou la personne responsable du projet ou document soumis à enquête et par l'autorité compétente pour prendre la décision".

comissão de consulta sejam fornecidas. Modificações também podem ser feitas ao projeto desde que procedentes às reservas e recomendações feitas no relatório da consulta pública. A decisão final, tomada pela autoridade competente responsável pela consulta, deve levar em conta o estudo de impacto ambiental, o parecer da autoridade ambiental e das coletividades interessadas, bem como o resultado da consulta pública.

A documentação dos lotes 1 e 2 da ZAC Île Seguin-Rives de Seine correspondem a uma das propostas de projeto que foram apresentadas desde o início da ZAC, a do consórcio DBS (Développement Boulogne Seguin). O seu dossiê para a consulta pública ambiental estava consultável pela Internet pelo site da prefeitura de Boulogne-Billancourt, fisicamente na própria prefeitura, onde o relator se colocava à disposição da população em cinco datas durante o período e em faixas de horário definidas. Além disso, o relator também disponibilizou três dias para chamadas telefônicas de vinte minutos conforme calendário indicado no site da prefeitura e a partir de agendamento. Por fim, todo comentário poderia também ser enviado por via postal diretamente para a sede da prefeitura da comuna. O dossiê da consulta era composto de:

- O aviso de lançamento da pesquisa pública, assim como o aviso de prolongação do período da consulta, uma nota de informação do contexto jurídico e administrativo da pesquisa e uma nota complementar relativa à altura permitida no lote 2;
- Parecer da autoridade ambiental;
- Caderno de Encargo de Cessão de Terreno;
- Estudo de Impacto Ambiental;
- Projeto Arquitetônico completo dos dois lotes;
- Pareceres de outras instituições consultadas a respeito do projeto.

Outras propostas foram apresentadas anteriormente a ela e até o momento nenhum projeto evoluiu após a realização da consulta pública, momento em que associações e coletivos se formaram para protocolar recursos em razão de questões ambientais (MOLINARI, 2021). Entre os projetos abandonados estão o do bilionário francês François Pinault que em 2005 desistiu de construir uma fundação que levaria seu nome e que tinha autoria do arquiteto Tadao Ando (CRISTOFOLI, 2005). Em 2015, o projeto de torres de mais de 100m de altura de autoria do arquiteto Jean Nouvel não avançou apesar de previsto no esquema de urbanismo anteriormente apresentado para a população em 2012 (LE PARISIEN, 2015). Em 2016, outro

bilionário, desta vez o suíço Yves Bouvier, desistiu de construir o que chamou de “Ville Artistique” que reuniria galerias de arte, ateliês de criação, espaços de estocagem de obras de arte, salas de aula universitárias e um hotel (BERNATAS, 2016). Até que em dezembro de 2018, um protocolo de acordo foi assinado entre a prefeitura de Boulogne-Billancourt com quatro associações (*Actions Environnement Boulogne-Billancourt, Boulogne Environnement, Val de Seine Vert, e Vivre à Meudon*). Conforme um artigo do portal Le Parisien (LESUEUR, 2018), o texto previa medidas que não poderiam ser derogadas pelos promotores imobiliários e que as associações não protocolariam recursos contra projetos que respeitassem o acordo. Mesmo assim, em 2019, o grupo Vivendi desistiu do projeto de implementar seu campus com sede para o canal de televisão Canal+ na área em razão da forte oposição do coletivo “*Vue sur l’Île Seguin*” que luta por uma ilha vegetalizada, além do fato que o protocolo assinado o obrigaria a alterar o projeto já em desenvolvimento naquele momento, tornando a ilha acessível ao público, quando originalmente se previa fazer um campus fechado (DAUTRY, 2019a). Dessa forma, a comuna se viu obrigada a devolver ao investidor o montante já pago (DAUTRY, 2019b).

Em 2020, foi então a vez de DBS. De acordo com o jornal Le Parisien (RIOU, 2020), a empresa investiria 329 milhões de Euros nos terrenos. À época da consulta pública, as diversas associações que se manifestaram sobre o projeto reclamavam que o período de consulta estava sendo realizado durante o mês de agosto, verão europeu, e que isso reduziria o número de pessoas interessadas em participar. Havia no entanto um clima de otimismo, pois as associações entrevistadas para o artigo se mostravam satisfeitas com o projeto apesar de a torre prevista parecer ser maior em largura do que o que teria sido acordado no protocolo para limitar o seu impacto visual.

O relatório da consulta, elaborado pelo relator Bernard Aimé é composto por quase cem páginas, além dos anexos. O relatório é dividido em duas partes. A primeira chamada de relatório e a segunda de conclusões motivadas. A primeira parte é subdividida ainda em: apresentação do projeto; organização e desenvolvimento da consulta pública; e observações recolhidas durante a consulta. A segunda parte é subdividida em: recapitulativo do procedimento da consulta; parecer do comissário pesquisador; conclusões motivadas sobre a solicitação de alvará de construção do lote 1; e conclusões motivadas sobre a solicitação de alvará de construção do lote 2. A consulta aconteceu entre 15 de julho de 2020 e 2 de setembro de 2020, incluindo nesse período o prolongamento de quinze dias por solicitação de moradores e associações. No total 465 observações da população foram enviadas, sendo 448 por via

eletrônica, 14 registros físicos, 2 cartas enviadas pelo correio e 1 documento enviado diretamente do comissário durante uma de suas permanências na prefeitura. Das 465 observações, 128 eram favoráveis ao projeto e 292 eram contra. Do restante, 45 não se posicionavam e 22 faziam sugestões de melhoria para o projeto. As observações eram originárias de moradores da própria cidade de Boulogne-Billancourt e de duas cidades vizinhas, Meudon e Sèvres, que tem limite de comuna em contato direto com a ilha, mas também vieram de cidades do interior da França. Além disso, 22 associações e coletivos se manifestaram. Destaca-se que entre os pareceres favoráveis, há um cansaço com a demora e dificuldade de definição do futuro da ilha e que é necessário finalizar as obras. O relatório divide as observações por temas e traz, para cada uma, resposta do promotor imobiliário e do próprio relator. Ao final da análise, o relator considera que o projeto responde aos objetivos econômicos da comuna e também que ele permite atingir a requalificação da ilha e sua reapropriação pela população. Dessa forma, emite um parecer favorável aos projetos apresentados para os dois lotes, salientando que as expectativas e reservas apresentadas na consulta pelos habitantes com relação a exemplaridade sustentável do projeto são legítimas e deverão ser consideradas.

Apesar do protocolo assinado entre as associações e o parecer favorável do relator, três associações (*Environnement 92, Nous sommes Boulogne, e Seine n'est pas à Vendre*) entraram com recursos contra o projeto que acabou sendo abandonado em 2021 (LENHARDT, 2021). A prefeitura alega que a razão foi a assinatura de um acordo mais vantajoso com a empresa Bouygues para um novo projeto chamado de Vivaldi.

Desenvolvido pelo escritório BIG, o projeto Vivaldi consiste em dez prédios de escritórios, comércios e restaurantes no térreo totalizando aproximadamente 120.000m² (15% a menos que a proposta do consórcio DBS). Conta também com 700 vagas de estacionamento no subsolo que serão compartilhadas com a Seine Musicale e com usuários em geral. Além disso, uma rua central de trezentos metros de comprimento separará os conjuntos de cada lote que serão também mais baixos (entre sete e dez andares) do que o acordo assinado em 2018 que permitia até 74m de altura. Os prédios terão os terraços vegetalizados e 65% da área externa será destinada a áreas verdes. As construções serão ocupadas pelo campus Bouygues Télécom.

A consulta pública para este novo projeto foi realizada entre 19 de janeiro e 19 de fevereiro de 2022, porém não se conseguiu ter acesso ao resultado dessa consulta. Segundo o portal “Le Parisien” (DAMECOUR, 2022), um levantamento realizado pelas associações registrou 752 pareceres enviados por via eletrônica, sendo 72,5% deles desfavoráveis ao projeto. A problemática da construção de escritório é evocada a cada consulta, pois com a

pandemia do Covid19 e a intensificação do trabalho remoto, as associações questionam a real necessidade de construção de mais escritórios. Além disso, conforme o portal Actu Juridique (MOLINARI, 2021), as associações alegam a proximidade com o bairro de La Défense que possui 1,2 milhões de metros quadrados de escritórios e o fato de que na ZAC 20% dos escritórios construídos estão vazios por não terem encontrado comprador. O prefeito, de acordo com o mesmo artigo, acredita que a força da proposta está no fato de a empresa proponente ser a própria ocupante da maior parte dos prédios. Como a ZAC está com déficit financeiro, o projeto pode ser a solução para salvar a contabilidade da operação através dos direitos de construir a serem pagos pela Bouygues. Segundo outro artigo do Le Parisien (LENHARDT, 2022a), a dívida da SPL Val de Seine Aménagement com a execução da ZAC chega a 260 milhões de Euros. A operação da Bouygues reembolsaria os empréstimos e ainda deixaria um lucro de 7,4 milhões de Euros, segundo a prestação de contas apresentada em 9 de dezembro de 2021. De acordo com Le Nouvel Economiste (LE NOUVEL ECONOMISTE, 2022), as associações que fazem oposição ao projeto desejam uma cidade mais fácil de se viver, com proximidade de equipamentos, serviços e espaços verdes. Segundo o mesmo artigo, como o projeto não contempla uso residencial, o promotor imobiliário e a cidade de Boulogne-Billancourt compensarão construindo 50mil m² e 42mil m², respectivamente, em outros locais da comuna.

O alvará provisório autorizando a obra, apesar do grande número de pareceres contrários ao projeto, acabou sendo emitido em abril de 2022 e sua versão definitiva poderá ser emitida em agosto de 2022, caso todos os recursos a serem depositados sejam superados (LENHARDT, 2022b).

4.3.3.3.3 Cronograma e faseamento

Não foi possível obter informações de cronograma e faseamento da operação. Pôde-se apenas identificar que o tempo previsto inicialmente para o desenvolvimento da ZAC seria de 15 anos (GERU/COSTIC, 2011b) a 20 anos (GERU/COSTIC, 2011a). Assim, considerando que a primeira pedra foi colocada em 2006 (CEREMA, 2016), entende-se que a operação ainda esteja ocorrendo dentro do previsto. Conforme o relatório CEREMA (CEREMA, 2016), a operação iniciou pelo lado oeste do setor do Trapèze, tendo o primeiro prédio sido entregue em 2018. Neste mesmo ano ocorre a assinatura da convenção para as obras do setor Pont de Sèvres que iniciaram em 2010. Em 2012, são iniciadas as obras no lado leste do setor Trapèze e

finalizadas parte das do setor Pont de Sèvres. Em 2014 os primeiros prédios do trecho leste do Trapèze são entregues ao mesmo tempo em que a Cité Musicale na ilha Seguin começa a ser construída. Esse equipamento, localizado na ponta da ilha, é inaugurado em 2017 (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020), enquanto que o restante dela segue indefinido. Atualmente, ainda não foram finalizados: um macrolote do lado leste do setor Trapèze, à beira do Sena; dois lotes isolados (M2 e V Nord) também do setor Trapèze; a parte central da ilha Seguin e sua ponta a montante. Estima-se que o setor do Trapèze seja finalizado em 2023 e que a ponta a montante da ilha seja entregue no final de 2022 (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020). Para a parte central da ilha não foram encontradas informações sobre data de finalização das obras.

4.3.3.3.4 Viabilidade financeira

As informações sobre a viabilidade financeira não puderam ser obtidas através do dossiê de implementação. Os dados apresentados abaixo foram coletados em um relatório do CEREMA (2016):

Quadro 23 – Receitas parciais da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, valores em K€.

Receitas	Ilha Seguin	Trapèze e P. de Sèvres	Total
Encargos fundiários	337.188	62.112	399.300
Cessão comércio Pont de Sèvres	-	23.503	23.503
Participação promotores	-	181.992	181.992
Outras receitas	957	30.632	31.589
Participação comuna	39.529	106.147	145.676
Outras participações públicas	1.352	41.750	43.102
Outros produtos	-	1.750	1.750
Total receitas	379.026	447.886	826.912

Fonte: adaptado de CEREMA (2016).

Quadro 24 – Despesas parciais da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, valores em K€.

Despesas	Ilha Seguin	Trapèze e P. de Sèvres	Total
Fundiário	56.341	76.638	123.979
Estudo gerais	12.125	6.812	18.937
Obras e honorário técnicos	237.052	305.503	542.555
Remuneração SPL (SAEM)	37.597	30.916	68.513
Outros encargos de gestão	16.721	19.562	36.283
Taxas financeiras	22.190	8.455	30.645
Total despesas	379.026	447.886	826.912

Fonte: adaptado de CEREMA (2016).

Conforme já explicado, a viabilidade da operação se apresenta a partir da constituição de uma convenção tripartite entre a comuna de Boulogne-Billancourt, o grupo Renault e o promotores imobiliários do grupo DBS. Esse acordo também foi possível pelo fato de que a maior parte da área pertencer a um único proprietário, no caso, o grupo Renault. Assim, não foi necessária a aquisição fundiária por parte da comuna, sendo os macrolotes vendidos diretamente aos promotores imobiliários. Estes, a partir do acordo, participam na construção dos equipamentos públicos e da infraestrutura com um valor correspondente aos custos necessários calculados para os futuros residentes da ZAC dividido pelo número total de m² de área construída da operação (CEREMA, 2016). A comuna, por sua vez, participou com 16% dos custos totais dos mesmos equipamentos e infraestrutura, valor correspondente à cota de utilização dos não residentes da ZAC (CEREMA, 2016).

4.3.3.4 Quadro síntese da análise documental

Quadro 25 – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: síntese da análise documental.

ZAC ÎLE SEGUIN-RIVES DE SEINE	
Marco Regulatório	
Dossiê de elaboração	Não se teve acesso ao dossiê de elaboração.
Dossiê de implementação	Não se teve acesso ao dossiê de implementação.
Implantação	<p>Não se obteve acesso a um Plano Guia. As informações coletadas provêm de fontes secundárias.</p> <p>O conceito do plano da ZAC é de uma cidade-parque com alta densidade, porém com predominância de áreas abertas e de áreas verdes que ocupam o equivalente à metade da operação e compõem o que é chamado de trama paisagística. O parque central tem também papel importante na gestão das águas pluviais.</p> <p>Dois eixos principais conformam o projeto: norte-sul, formado pelas avenidas que ligam o rio Sena ao centro da comuna; e leste-oeste, formado pelas margens do rio, pelas ruas e passagens de pedestres.</p> <p>Os quarteirões são chamados de macrolotes com construções alinhadas na sua periferia e com ocupação mais flexível no seu interior. As edificações mais altas ocupam os lados voltados para as avenidas e as mais baixas os lados voltados para as ruas e passagens de pedestres.</p> <p>A ZAC é dividida em três setores: Pont de Sèvres, Trapèze, e Ilha Seguin.</p>
Programa de necessidades	O programa foi dividido de acordo com os setores e sofreu ajustes ao longo do tempo. O setor do Trapèze abrange habitação, equipamentos públicos, escritórios, comércio e espaços verdes. O setor Pont de Sèvres é composto por um conjunto habitacional existente a ser requalificado e reintegrado ao entorno. O setor Ilha Seguin é destinado à equipamentos culturais, escritórios, comércio, hotéis e áreas verdes.
Caderno de encargos	O caderno de encargos a que se teve acesso refere-se aos lotes centrais, 1 e 2, da ilha Seguin. Trata-se do Caderno de Encargos de Cessão de Terreno (CCCT) completo que faz parte do dossiê de consulta pública para emissão de alvará de obra dos dois lotes. O Caderno de Prescrições Arquitetônicas, Urbanas e Paisagísticas (CPAUP) e o Caderno de Prescrições Técnicas e Ambientais (CPTA) são os documentos mais significativos do CCCT porém, ainda assim, suas prescrições são pouco detalhadas.
Estudo de impacto ambiental	O Estudo de Impacto ambiental a que se teve acesso também se refere aos lotes 1 e 2 da Ilha Seguin como parte do dossiê para solicitação de alvará de obra. O estudo

	<p>específico é necessário em razão do tamanho do empreendimento a ser construído em cada lote, que contará com mais de 40.000m², limite determinado pelo Código do Meio Ambiente a partir do qual o estudo se torna obrigatório. O estudo é formado pelo resumo não-técnico e por outras seis partes: descrição do projeto; descrição do estado inicial da ilha; descrição dos impactos gerados pelo projeto e as medidas de mitigação previstas; descrição de impactos sobre a rede Natura 2000; método de elaboração do estudo; e apresentação dos autores. O parecer da autoridade ambiental solicitou uma série de complementos que foram apresentados em formato de memorial com respostas para cada questionamento feito pelos avaliadores.</p>
Regulamentação urbanística	<p>A ZAC é abordada em diversos momentos nos relatórios de apresentação do PLU e do PADD. Por estar em fase de finalização, a operação é mencionada sobretudo em relação ao diagnóstico que é feito da comuna, indicando os resultados objetivos com a implantação da ZAC.</p> <p>Com relação ao zoneamento, todos os setores relativos às zonas urbanas dentro do perímetro da ZAC são encontrados apenas na operação, tendo sido criados especificamente para ela, cabendo a elas especificidades no regulamento em acordo com o projeto desenvolvido especificamente para o local. Os artigos do regulamento tratam do uso do solo; acesso aos terrenos e viário; conexão às redes de infraestrutura; implantação das construções com relação às vias públicas e privadas e aos espaços públicos; recuos e alinhamentos em relação aos limites separativos; taxa de ocupação dos terrenos; alturas; aspectos externos das construções; estacionamentos; espaços livres e jardins; e performances energéticas e ambientais.</p> <p>Duas Orientações de Urbanização e Programação seguem em vigor para o perímetro da ZAC. Uma estabelece a forma de ocupação das margens do Sena e a outra se refere à Ilha Seguin como um todo.</p>
Governança	
Atores envolvidos e gestão da operação	<p>O modo de governança da ZAC foi considerado inovador pela parceria formada entre os atores. Foi assinada uma convenção tripartite entre a comuna de Boulogne-Billancourt; a Renault, proprietária do terreno; e o grupo DBS, promotores imobiliários responsáveis pela construção dos prédios privados na operação. Já a sociedade de economia mista Val de Seine Aménagement é a responsável pelas obras de infraestrutura, espaços públicos e equipamentos públicos. Os projetos urbanísticos de cada setor foram destinados a três equipes diferentes, sendo que para cada macrolote foram realizados concursos de arquitetura para definição do arquiteto coordenador. Os outros arquitetos responsáveis pelos projetos dos lotes dentro dos macrolotes foram escolhidos diretamente a partir de uma lista elaborada pela gestora da ZAC, pelos promotores e pelo urbanista coordenador da ZAC.</p>
Concertação	<p>Não se teve acesso ao Relatório de Concertação para elaboração da ZAC. No entanto, foi identificado a partir do site da operação que diversas reuniões públicas, visitas aos canteiros e reuniões pedagógicas por macrolote foram organizadas para ouvir os moradores e os comerciantes. Além disso, uma comissão de concertação foi formada reunindo a comuna, a gestora Val de Seine Aménagement, o grupo DBS e dezesseis associações de diferentes objetivos. Para o conjunto habitacional do setor Pont de Sèvres foi criada uma antena da prefeitura e da <i>Politique de la Ville</i> no local para informar e acompanhar os habitantes durante as obras. Também foram realizados ateliês temáticos. No setor do Trapèze foi criado um sistema de reuniões de conciliação com os habitantes para estudar disfunções de ordem estrutural, melhorar o contexto de vida e implicar os habitantes na gestão do bairro.</p> <p>O Relatório a que se obteve acesso é o referente à consulta pública para emissão do alvará de obra dos lotes 1 e 2 da Ilha Seguin, prevista pelo Código do Meio Ambiente. O dossiê era composto pelo projeto completo proposto, pelo CCCT e pelo Estudo de Impacto ambiental, além de outros documentos, e foi disponibilizado para a população pela Internet e também fisicamente na sede da prefeitura. O relator da consulta se colocou à disposição da população em cinco datas e em faixas de horário definidas, além de, durante três dias, responder a telefonemas com duração de vinte minutos de moradores com agendamento. O parecer do relator da consulta foi favorável ao projeto e o alvará provisório autorizando a obra foi emitido, apesar do grande número de opiniões contrárias ao projeto emitidas pela população e associações.</p>

Cronograma faseamento	e	Não foi possível obter informações de cronograma e faseamento da operação. Pôde-se apenas identificar que o tempo previsto inicialmente para o desenvolvimento da ZAC seria de 15 anos a 20 anos. Assim, considerando que a primeira pedra foi colocada em 2006, entende-se que a operação ainda esteja ocorrendo dentro do previsto.
Viabilidade financeira		Por não se ter tido acesso aos dossiês de elaboração e implementação, os dados coletados sobre a viabilidade financeira provêm de fontes secundárias. A viabilidade da operação se apresenta a partir da constituição de uma convenção tripartite entre a comuna de Boulogne-Billancourt, o grupo Renault e o promotores imobiliários do grupo DBS. Esse acordo também foi possível pelo fato de que a maior parte da área pertencer a um único proprietário, no caso, o grupo Renault. Assim, não foi necessária a aquisição fundiária por parte da comuna, sendo os macrolotes vendidos diretamente aos promotores imobiliários.

Fonte: autor.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E ENTREVISTAS

Conforme descrito no capítulo de metodologia deste trabalho, apesar de a análise documental ter sido feita com base em um roteiro dividido nos critérios de governança e marco regulatório, a emergência dos conceitos e temas a partir dos dados documentais e das respostas dos entrevistados conduziu a uma outra organização, conforme os itens apresentados na metodologia e retomados a seguir:

1. Sustentabilidade: uma temática predominante incorporada ao sistema;
2. Formas de gestão: incidências sobre o projeto e na relação entre atores;
3. Regras de urbanismo e o projeto da operação: entre o controle e a flexibilização;
4. Diversidade: a base de todo projeto;
5. Concertação: um desafio ainda enfrentado;
6. Viabilidade financeira: a colaboração entre o público e o privado;
7. Entre críticas e elogios: um instrumento bem consolidado.

5.1 Sustentabilidade, uma temática predominante incorporada ao sistema

A análise documental iniciou-se através dos documentos que formalizam a constituição da ZAC e que apresentam as principais informações que conduzem todo seu desenvolvimento: os dossiês de elaboração e de implementação. Neste estudo, obteve-se acesso a dois dossiês de elaboração (ZAC Le Sycomore e ZAC Paul Bourget) e a um dossiê de implementação (ZAC Le Sycomore), cujos conteúdos seguem o prescrito pelo Código de Urbanismo (1973b). Diguet (DIGUET, 2021, informação verbal) explica que desde a fase de criação da ZAC é desenvolvido também o plano guia, documento equivalente a um *masterplan*, e que nos dossiês de ZAC não são colocados todos os detalhes, apenas os elementos mais importantes e estruturantes. Ou seja, antes mesmo da criação da ZAC, os estudos pertinentes ao escopo de projeto já estão em curso. O que difere os exemplos de ZAC é a profundidade com que as explicações são dadas, podendo variar de acordo com os objetivos e o contexto da operação, sendo detalhadas de acordo com a necessidade; e os formatos de apresentação do material. Para isso, não há um padrão determinado, ficando livre para que cada gestor ou comuna defina sua organização e graficação. O mesmo pode ser dito a respeito dos Estudos de Impacto Ambiental. Pôde-se ter acesso aos estudos das três ZAC em análise que, apesar de terem sido elaborados com objetivos diferentes,

apresentam sempre os mesmos elementos de conteúdo mínimo que são determinados pelo Código do Meio-Ambiente (FRANÇA, 2005).

A partir do discurso encontrado nestes dossiês, mas também nos outros documentos analisados, percebe-se que há uma grande preocupação com a sustentabilidade em geral. Não cabe aqui avaliar a efetividade da sustentabilidade alcançada em cada objeto empírico, mas destacar que se trata de um conceito estruturador de todos os projetos. Duas das operações analisadas, inclusive, receberam o selo de Eco-Bairro, a ZAC Le Sycomore e o setor Trapèze da ZAC Île Seguin-Rives de Seine. Dentro dessa perspectiva de concepção, e apesar de os textos da ZAC Paul Bourget não utilizarem exatamente estes termos, é comum aos três exemplos de ZAC a apresentação do conceito de composição do projeto a partir de tramas verdes (vegetação) e azuis (água). Dessa forma, as implantações são sempre pensadas como a sobreposição destas tramas que percorrem toda a área conectando os mais diversos elementos que compõem o programa de necessidades. Assim, nada é pensado isoladamente, mas de forma interpenetrada, tendo sempre uma grande área verde central, uma praça ou parque, como elemento estruturador e as águas pluviais são exploradas como elemento paisagístico. Em relação à gestão das águas, pôde-se identificar que a lei sobre a Água (FRANÇA, 1992), apesar de não ter sido aprofundada neste trabalho, possui influência determinante no desenvolvimento dos projetos.

Em todos os projetos também pôde-se identificar a preocupação com a continuidade da malha viária do entorno de forma a integrar a operação com o restante da cidade, apresentando sempre vias exclusivas para pedestres ou bicicletas, dando mais permeabilidade aos quarteirões. O conceito das mobilidades doces, a restrição no uso de automóveis e o incentivo ao transporte público pôde ser identificado nos três estudos analisados. Além disso, nas três situações, todas construções, sendo elas equipamentos públicos, comércio, escritórios, moradias para comercialização ou habitação social, possuíam objetivos a cumprir em termos de desempenho energético e uso de materiais voltados para redução do consumo de carbono e que eram determinados pelos cadernos de encargos. Com isso, a obtenção de selos mínimos de sustentabilidade, que variam muito de caso a caso, definidos pelos gestores de cada ZAC, era uma prerrogativa dos projetos.

Os entrevistados, no entanto, apesar de concordarem que se trata de um assunto importante, questionam a validade do selo de Eco-Bairro no caso da ZAC Le Sycomore, pois acreditam que a sustentabilidade vai além das edificações ou do urbanismo.

[...] a filosofia do Eco-Bairro é de ajudar os gestores a serem virtuosos sobre as temáticas ambientais. Ou seja, ela os dá uma caixa de ferramentas para garantir que

eles são bons com relação à energia, aos rejeitos, às mobilidades, etc. Na prática, um gestor como Epamarne não tem necessidade de um Eco-Bairro. Temos aqui um serviço que se chama Direção da Estratégia de Inovação que contém mais de dez pessoas e que justamente, continuamente, segue a lógica da qualidade ambiental sobre todas as temáticas do meio-ambiente. Então, não precisamos de um Eco-Bairro. Estamos, aliás, em geral, mais avançados com relação às temáticas desenvolvidas por um Eco-Bairro. Então, para nós, é unicamente propaganda, um cartaz de propaganda. Apenas isso. (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹³²).

Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) concorda com Diguet quando este afirma que se trata apenas de um selo, apesar de a ZAC ter sido bastante modificada para ser contemplada por ele, e destaca sua importância para o financiamento da ZAC.

No início, quando solicitamos, fomos nós que solicitamos pela primeira vez o selo Eco-Bairro, a região nos enviou, a partir do momento em que obtivemos o selo Eco-Bairro, dez milhões de Euros. Então isso foi adicionado ao balanço da ZAC e foi a região Île-de-France quem financiou. Há este aspecto, este interesse. O selo aporta dinheiro. Efetivamente, é uma etiqueta, quase nada, é uma etiqueta, nada mais do que isso [...] (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹³³).

Roger, representante de Plurial-Novilia, pensa que, na verdade, o projeto não tem nada de Eco-Bairro por não acreditar que as pessoas que irão morar nele trabalharão na mesma região. Para ela, o projeto repete o conceito de cidade dormitório.

Eu penso que um Eco-Bairro não é unicamente fazer parques urbanos, fazer coberturas vegetalizadas, ninhos de pássaros no jardim. Para mim, é uma pessoa que mora em um centro; que não utiliza seu carro no cotidiano; que vai trabalhar a pé; que faz suas compras a pé; enfim, que faz tudo a pé. Que tem a escola perto; que tem seu trabalho perto ou então que utiliza o transporte público para ir trabalhar; que consegue gerenciar seu médico; suas compras; sua vestimenta; seu lazer (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹³⁴).

¹³² No original: “[...] la philosophie de l'Écoquartier c'est d'aider les aménageurs à être vertueux sur les thématiques environnementales. C'est-à-dire ça leur donne une boîte à outils pour contrôler qu'ils sont bons sur l'énergie, ils sont bons sur les déchets, ils sont bons sur les mobilités, etc. Dans la pratique, un aménageur comme Epamarne, on n'a pas besoin d'Écoquartier. On a nous ici un service qui s'appelle la direction de la stratégie de l'innovation, qui contient plus de 10 personnes et qui justement en permanence est dans cette logique de qualité environnementale sur toutes les thématiques de l'environnement. Donc, nous on a pas besoin d'Écoquartier. On est même, d'ailleurs, en général, en avance par rapport aux thématiques développées d'un Écoquartier. Donc pour nous, c'est uniquement du marketing, ça fait un affichage marketing. C'est tout”.

¹³³ No original: “[...] Au tout départ quand on a demandé nous, c'est nous qui avons demandé la première fois le label écoquartier, la région nous a filé à partir du moment où on a obtenu le label écoquartier, on a obtenu 10 000 000 d'euros sur la ZAC, donc ça s'est rajouté en recette du bilan de ZAC et c'était la région Île-de-France qui finançait. Il y a cet aspect-là l'intérêt de cette partie-là, c'est aussi, ça ramène des sous. Effectivement, une étiquette, c'est presque rien, c'est une étiquette pas plus que ça [...]”.

¹³⁴ No original: “Moi je trouve que voilà à l'écoquartier c'est pas c'est pas uniquement faire des parcs urbains, se dire qu'on met de la toiture végétalisée, des nichoirs dans le jardin quoi. Pour moi, c'est une personne qui réside dans un centre, ville qui n'utilise pas sa voiture au quotidien, qui va bosser à pied, qui va ses courses à pied, enfin,

Ela acredita que uma pessoa com esse estilo de vida causa menos impacto no meio-ambiente que outra que, apesar de morar em um prédio que atende a diversos requisitos de sustentabilidade, precisa utilizar seu carro para ir trabalhar todos os dias ou para atender suas necessidades do dia-a-dia. *“Para mim, há duas coisas, a carta Eco-Bairro que se relaciona mais aos elementos, aos materiais, aos elementos construídos, e não à noção de vida. Como as pessoas vão viver nestes bairros?”* (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹³⁵).

Perret (PERRET, 2022, informação verbal) concorda com a opinião de Roger, dizendo que o projeto vai ao encontro do que acredita que deveria ser o desenvolvimento das cidades. Ele se preocupa com a capacidade da infraestrutura viária suportar o número de novos habitantes e reclama que a estação de trem fica muito longe da área. Para ele, o Estado apenas se preocupa em construir moradias sem dar a atenção necessária aos outros fatores. *“O Estado deve construir moradias. O problema do Estado é que ele deve construir milhares de moradias para responder às necessidades da urbanização e, então, eles fazem como podem, como eles podem, ou seja, mal feito”* (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹³⁶). Para o morador, o discurso do Eco-Bairro é o discurso da moda e entende que, hoje-em-dia, é importante pensar na sustentabilidade, com ou sem a aplicação deste selo.

Hoje-em-dia temos que fazer moradias que não consomem energia, mas você pode fazer isso em qualquer lugar. Hoje é obrigatório. Não podemos fazer de outra maneira a não ser habitação com consumo zero de energia, de onde vem o nome Eco-Bairro. É algo que vende, os promotores imobiliários gostam de vender isso. O problema é que todas estas habitações aumentam os custos. É muito mais caro para construir [...] e como é um bairro que se desenvolve muito rápido tivemos muitos erros de execução porque nem todas as empresas são adequadas para fazer prédios com esta qualidade (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹³⁷).

qui fait tout à pied, qui a l'école à proximité, qui a son travail à proximité ou bien qui prend les transports en commun pour aller travailler qui est en capacité de gérer son médecin, ses courses alimentaires, ses courses vestimentaires, ses loisirs”.

¹³⁵ No original: “Pour moi il y a deux choses, la charte écoquartier, elle, s'attache plus aux éléments, aux matériaux, aux éléments du bâti est pas à la notion de vie quoi, comment les gens vont vivre dans ces quartiers ?”

¹³⁶ No original: “L'État doit construire des logements. Le problème de l'État, c'est que l'État doit construire des milliers de logements pour répondre aux besoins d'urbanisation, donc ils le font comme ils peuvent, quoi, donc, comme ils peuvent, c'est à dire, c'est des emmerdements quoi”.

¹³⁷ No original: “Aujourd'hui, il faut faire des habitations qui ne consomment pas d'énergie. Bon, ça c'est... Mais tu peux faire ça n'importe où. Mais aujourd'hui, c'est obligatoire, on peut pas faire autrement que de faire des habitations à énergie 0 quoi, d'où le nom d'un écoquartier. Mais c'est quelque chose qui est vendeur quoi [...] Le problème, c'est que toutes ces habitations, ça renchérit les coûts. Bien sûr, c'est beaucoup plus cher à construire [...] et comme c'est un quartier qui se développe très, très vite, il y a eu beaucoup de malfaçons quoi, beaucoup, parce que toutes les entreprises ne sont pas adéquates pour faire des bâtiments de cette qualité-là [...]”.

A análise documental mostrou que há mesmo a imposição de exigências com relação à sustentabilidade mesmo em operações que não são Eco-Bairro, como na ZAC Paul Bourget e nos lotes centrais da ilha Seguin na ZAC Île Seguin-Rives de Seine. As preocupações se estendem para além da obtenção de selos de desempenho de consumo energético e iniciam já na fase de canteiro de obra, conforme se constatou pelo caderno de encargos (VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT, 2020a) desta última e também pelo Estudo de Impacto Ambiental (SOMIVAL, 2012) da primeira.

Com base nas respostas obtidas e na análise dos exemplos de ZAC, percebe-se que a temática da sustentabilidade ocupa um espaço importante no desenvolvimento das operações e mesmo na mentalidade geral dos atores. A preocupação com o meio-ambiente foi incorporada como algo inerente ao planejamento das ZAC que parecem apresentar uma mesma sistemática de projeto, como um roteiro já consolidado, mas que buscam atingir cada vez melhores índices de desempenho nesse sentido. Estas características são inclusive utilizadas como elemento de propaganda e atratividade do empreendimento nos mais diversos textos encontrados e confirmado pelos discursos dos entrevistados. Cabe ressaltar que as regulamentações urbanísticas também impõem que os empreendimentos contemplem esses fatores, conforme as análises dos três PLU e PADD que indicam os objetivos de cada comuna e também de cada ZAC nesse sentido, como o próprio nome deste último anuncia: “Plano de Urbanização e Desenvolvimento Sustentável”. Mesmo que possa haver uma preocupação legítima em prol do meio-ambiente, não se pode deixar de encaixar o discurso da sustentabilidade dentro da perspectiva de competição das cidades por investimentos em um contexto de economia neoliberal, um dos principais aspectos destacados pelos autores que abordam a temática do Projeto Urbano e citados nesse trabalho, como Nobre (2019), Oliveira (2018), Oliveira et al. (2012), Vieira (2012) e Lima Jr. (2012). Ou seja, percebe-se que se trata de uma temática à qual os investidores procuram estar associados em um momento em que a busca pela redução das mudanças climáticas é vista como algo importante a ser alcançado. Assim, fazer parte de uma operação que se alinha a esses objetivos agrega valor a esses empreendedores perante a população em geral e aumenta a sua aceitação. O investimento financeiro recebido pela ZAC Le Sycomore por parte da Região Île-de-France mostra, mesmo assim, que são necessários outros tipos de incentivos para que essa faceta do projeto siga se desenvolvendo. Além disso, a maior imposição do uso de materiais de baixo impacto de carbono na habitação social em relação às moradias comercializadas, conforme explica Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT,

2022, informação verbal), aponta que os investidores seguem induzindo o desenvolvimento dos projetos no sentido da rentabilidade financeira.

“É um pouco o caso aqui aliás, já que as habitações sociais são de paredes com estrutura de madeira, enquanto que as habitações para venda são em concreto. Você vê, quer dizer, temos a parte ambiental respeitada sobre a parte habitação social. Ao contrário, aceitamos que a parte para venda continue a poluir de uma certa maneira, ou em todo caso, de ter um impacto de carbono mais importante” (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹³⁸)

Dessa forma, o mais importante para esses promotores imobiliários parece ser o discurso que contribui com as vendas dos imóveis. Como visto no depoimento de Perret (PERRET, 2022, informação verbal), muitas dessas empresas não se preparam tecnicamente de maneira adequada para a execução de obras do tipo, indicando que o mais importante é conseguir comercializar as unidades. O controle a partir dos cadernos de encargos e da articulação do gestor da operação se mostram elementos fundamentais para a garantia do cumprimento das exigências em termos de sustentabilidade, ainda que sejam negociáveis. Nesse sentido, como visto no exemplo da ZAC Le Sycomore, foi necessário incluir no caderno de encargos, como obrigação dos promotores imobiliários, o acompanhamento durante dois anos do consumo energético das edificações e a identificação de soluções que facilitem a manutenção do imóvel, apontando que suas responsabilidades vão além de simplesmente construir e vender.

O tema da sustentabilidade se mostrou muito relevante no estudo da ZAC, tendo emergido dos dados coletados e não propriamente da bibliografia sobre Projetos Urbanos ou sobre o instrumento em si. Não se imaginava que, ao analisar os objetos empíricos, essa temática pudesse se destacar de maneira tão importante no contexto de desenvolvimento de uma ZAC. Assim, auxiliando na resposta da terceira questão específica desta pesquisa, o tema da sustentabilidade se revelou como um dos fatores externos ao instrumento que conduz e influencia o seu desenvolvimento em razão de corresponder a uma resposta à regulamentação urbanística das comunas onde se implanta, mas também a um discurso aparentemente bem difundido na sociedade.

¹³⁸ No original: "Donc voilà, et c'est un peu le cas d'ailleurs ici, puisque les logements sociaux sont en murs à ossature bois, alors que les logements accession sont en béton. Vous voyez, c'est-à-dire qu'on a la partie environnementale respectée sur la partie logement social. Par contre, on accepte que la partie accession, continue de polluer d'une certaine manière, ou en tout cas d'avoir un impact carbone plus important.

5.2 Formas de gestão: incidências sobre o projeto e na relação entre os atores.

A forma de gestão escolhida para a operação possui reflexos na implantação e na configuração de atores da ZAC, corroborando com o que afirma Maleronka (2010) sobre a importância da articulação entre a dimensão de projeto com a dimensão da gestão. Percebe-se que as escolhas de projeto são feitas com base na complexidade das operações, que por sua vez se relacionam à forma de controle fundiário, ao tamanho da operação e, conseqüentemente, à quantidade de atores necessários para o seu desenvolvimento.

Iniciando-se a discussão pelo desenho das implantações, nos exemplos das ZAC Le Sycomore e Île Seguin-Rives de Seine, nota-se que houve a opção pela criação de grandes lotes conformando grandes quarteirões atravessados por caminhos de pedestres e bicicletas. Porém, apenas no segundo caso é que é utilizada a denominação de macrolotes. A diferença reside no fato que, no exemplo Le Sycomore, apenas um arquiteto e um promotor imobiliário são responsáveis pelo projeto do lote, que possui predominantemente ou totalmente o uso residencial. Ao contrário do exemplo Île Seguin-Rives de Seine em que, por terem diversos usos, os grandes quarteirões ou macrolotes compartilham parte da estrutura e, portanto, possuem maior complexidade, resultando na implicação de diversos arquitetos e promotores imobiliários para o seu desenvolvimento em conjunto. A busca por grande diversidade de expressão arquitetônica também esteve presente no exemplo da ZAC de Boulogne-Billancourt, sendo mais uma justificativa para envolver diversas equipes de projeto em um mesmo quarteirão. O exemplo da ZAC Paul Bourget corresponde ao formato mais convencional em que cada lote se refere a uma edificação e ao qual são atribuídos um arquiteto e um promotor imobiliário. Essa solução poderia ter sido adotada na ZAC Le Sycomore, por exemplo, mas resultaria em um processo muito mais longo e multiplicaria muito o número de atores envolvidos tendo em vista o tamanho da operação (a maior dentre os três objetos empíricos estudados).

O conceito de macrolote, ao contrário do indicado na bibliografia (LUCAN, 2012), não parece ter a mesma repercussão na realidade de dois dos exemplos estudados tendo em vista as respostas dos entrevistados. Esperava-se, nas entrevistas, que essa temática pudesse ser bastante desenvolvida já que a bibliografia consultada indicava se tratar da melhor e mais eficiente forma de gerenciar o desenvolvimento das cidades na França (LUCAN, 2012). No entanto, os entrevistados não demonstraram dominar o conceito ou não demonstraram interesse em desenvolver a discussão nesse sentido. Para Diguet (DIGUET, 2021, informação verbal), não

se trata de uma prática recorrente, tendo sido uma “moda” à época de criação da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, conduzida por Jean-Louis Subileau, por quem tem muito respeito, segundo afirma. Para o diretor da Epamarne, a estratégia do macrolote deve ser utilizada apenas em casos específicos. *“Eu tenho muita restrição ao uso dos macrolotes. Para mim, um macrolote é somente interessante quando há uma complexidade particular que necessita de uma imbricação entre diversos programas imobiliários”* (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹³⁹). Para a ZAC Le Sycomore, o gestor acrescenta que não optou por esta solução, pois os macrolotes criam dificuldades para a evolução e adaptação das construções, além de tornarem-se condomínios complexos. Ele cita, como exemplo, o caso dos grandes conjuntos habitacionais dos anos 1960 e 1970, desenvolvidos enquanto ZUP, que possuem grandes estacionamentos compartilhados no subsolo e que não encontram solução para resolver os problemas que surgem com o tempo. Esses empreendimentos foram, de fato, muito criticados, como apresentado por Bidou-Zachariasen (1996), Bacqué e Sintomer (2002) e Wacquant (2001) e discutido na revisão bibliográfica deste trabalho, pela dificuldade de adaptação dessas estruturas conforme a sua evolução no tempo e as novas necessidades que surgem. Essa parece ter sido uma das razões para que se evitassem soluções formais modernistas desse tipo a partir da implementação das ZAC. Apesar de o termo macrolote ser recente e não aplicado àqueles conjuntos habitacionais das décadas precedentes, há, com efeito, uma certa similaridade entre eles quanto à composição estrutural e gestão dos espaços de uso comum. Além da adaptação e readequação das estruturas com o passar do tempo, o controle quanto ao uso e a manutenção também se revelam um complicador, especialmente quando se trata de espaços que devem permanecer abertos para o uso público, como as passagens de pedestres no interior desses quarteirões.

Então, eu sou contra os macrolotes salvo em casos muito particulares onde não temos escolha. Por questões de compartilhamento, por exemplo, de estacionamento ou desse tipo de coisa, fazemos macrolotes. Mas todo mundo voltou atrás, agora, os gestores não gostam muito dos macrolotes. Tem alguns que continuam a fazê-los, mas eles não são numerosos hoje-em-dia (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁴⁰).

¹³⁹ No original: “[...] j'en reviens beaucoup de ces macrolots. Pour moi un macrolot n'est intéressant que s'il y a une complexité particulière qui nécessite une imbrication entre plusieurs programmes immobiliers”.

¹⁴⁰ No original: “Donc, voilà, je suis plutôt contre les macrolots sauf des cas très particuliers où on a pas le choix pour des questions de mutualisation, par exemple, de parking ou de ce genre de choses, on fait des macrolots. Mais tout le monde en est revenu, maintenant, les aménageurs sont pas très friands de macrolots. Il y en a quelques-uns qui continuent à le faire, mais ils ne sont pas très nombreux maintenant”.

Cauchard (CAUCHARD, 2022, informação verbal), arquiteta do escritório Germe & Jam, explica que a política da empresa vai no sentido contrário do macrolote, preferindo pela criação de lotes menores, assim como o arquiteto Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal) que, apesar de não conhecer muito sobre o conceito, também não demonstra interesse por esta forma de gestão. Ele argumenta que tudo depende do tamanho da ZAC e que é mais favorável a uma intervenção em escalas menores.

É minha opinião porque me interessa às questões antropológicas. Deve-se considerar que um grupo humano são 150 pessoas no máximo. Entre os chimpanzés são 50 pessoas, os humanos são 150. Além de 150 pessoas nosso grupo humano não é mais capaz de se reconhecer socialmente e de criar uma sinergia, uma entidade comum. Então, há um nível, uma escala para além da qual nossas vontades comunitárias se confrontam a um teto de vidro. Ou seja, a partir de um momento consideramos que somos muito numerosos. Há muitas pessoas que estão em grandes residenciais e que consideram que são apenas um número entre outros e que não gostam disso e que tem necessidade de encontrar um nível, uma escala, que consideram mais humana, entre aspas” (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁴¹).

A configuração dos atores também é uma consequência da forma de gestão adotada, assim como um reflexo da forma de controle fundiário. Dependendo do formato de gerenciamento da operação, mais ou menos atores podem ser envolvidos, como no caso do macrolote em que há os arquitetos, os promotores para cada prédio e o arquiteto coordenador do quarteirão. É possível também que a comuna opte por conduzir a operação, eliminando o gestor da ZAC da sua composição, conforme previsto pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a). Além disso, nos casos em que o proprietário das terras não é a comuna e esta opta por não as adquirir, este se torna mais um ator com poder de influenciar a operação, complexificando seu gerenciamento. Por essa razão, apesar do controle fundiário não ser obrigatório, é altamente recomendado, conforme explicam Bassetti, Martin e Vivier (2017).

Os três exemplos de ZAC analisados apresentam configurações bastante diferentes umas das outras. Em geral, quatro são os atores principais: a coletividade (comuna ou EPCI) ou o Estado; a empresa gestora da ZAC; o promotor imobiliário associado ao seu arquiteto, formando uma equipe; e a população, que deve sempre ser consultada. O proprietário das terras,

¹⁴¹ No original: “[...] c'est mon avis, parce que je m'intéresse aux questions anthropologiques. Il faut savoir que un groupe humain, c'est 150 personnes maximum. Voilà, il faut le savoir, c'est un nombre qui a été défini par les scientifiques. Chez les chimpanzés, c'est 50 personnes, les humains c'est 150, au-delà de 150 personnes notre groupe humain il est plus capable de se reconnaître socialement et de créer une synergie, une entité commune. Donc il y a bien quand même un niveau, une échelle au-delà de laquelle finalement nos volontés communautaires, elles, se confrontent à un plafond de verre. C'est-à-dire que au bout d'un moment on considère que en fait, on est trop nombreux, il y a plein de gens qui sont dans des très grandes résidences et qui se considèrent qu'ils sont un numéro parmi d'autres et qui supportent pas et qui trouvent... Et voilà qui ont besoin de retrouver un niveau une échelle, qu'ils considèrent comme étant plus humaine, entre guillemets”.

em alguns casos, conforme mencionado, pode vir a configurar um quinto ator importante no caso de operações de controle fundiário parcial.

A comuna, que corresponderia ao âmbito municipal, conforme visto no texto sobre o direito urbanístico francês, não pode ser confundida com o Estado, já que, na França, este é unitário e refere-se ao poder sobre todo o território nacional. Esse fato representa uma grande diferença com relação ao Brasil, onde os três níveis de poderes (municipal, estadual e federal) correspondem ao Estado. Como explicou Macedo (2007), na França apenas o Estado nacional tem poder de legislar, sendo que as comunas têm apenas papel administrativo sobre seu território. Dessa forma, o Estado pode se sobrepor à vontade da comuna em termos de urbanismo se assim julgar necessário para nela intervir.

Esse é o caso da ZAC Le Sycomore. Por ser conduzida pelo Estado, a relação de poderes sobre a operação entre Estado e comuna mostrou-se aparentemente desequilibrada, pesando geralmente em favor do governo central. Apesar de haver negociação com o conselho municipal, as decisões podem ser tomadas pela gestora da ZAC, enquanto representante do Estado, de forma independente, o que cria tensão e insegurança nos eleitos da comuna. Este é um primeiro âmbito de ação do poder discricionário que é dado ao Estado para agir no campo do planejamento urbano. Conforme apresentado na bibliografia (MADEIRA, 2005; GASPARINI, 2005), a discricionariedade se refere à liberdade de ação e de tomada de decisão do poder público perante as possibilidades que se apresentam e em defesa do interesse público. Assim, sob a justificativa de se conduzir a urbanização para o leste de Paris e atender às demandas em habitação (interesse público), criou-se uma OIN dentro da qual o Estado tem liberdade de condução da urbanização de acordo com seus critérios. Segundo Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal), as regras de ocupação de solo do PLU são definidas pelo Conselho Municipal, porém a opinião da Epamarne, enquanto gestora da ZAC é importante, podendo ir contra a vontade do órgão e alterando o plano dentro dos perímetros das operações ativas. O diretor da gestora, Diguët, concorda que a Epamarne pode impor sua vontade legalmente, mas que prefere respeitar a vontade da comuna, sendo ela a mestre e decisória sobre o seu plano, indicando divergências nos discursos. Para ele, a Epamarne é uma ferramenta técnica a serviço da comuna e que apenas coloca em prática os projetos aprovados.

Em teoria, o direito francês nos autorizaria a ignorar a opinião da comuna, e mesmo emitir nós mesmos os alvarás de construção juntamente com o prefeito, mas nós nunca o fazemos porque estimamos que é importante que o projeto seja validado, apropriado pela comuna. Então, eu diria que o chefe sobre o território é a comuna e

nós, Epamarne, uma ferramenta técnica (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁴²)

Os membros do Conselho Municipal entrevistados, no entanto, alegam que, por estarem face à uma estrutura Estatal, não possuem liberdade alguma de ação, ao contrário de outras ZAC que são conduzidas pelas comunas por meio de sociedades de economia mista (SEM) ou de sociedades públicas locais (SPL) criadas por elas para este fim. Nesse caso, as comunas são membros do conselho administrativo dessas empresas e proprietárias dos terrenos e, por isso, podem negociar diretamente com os promotores imobiliários os valores de venda dos lotes ou a construção dos equipamentos públicos conforme seus interesses. Já no contexto de Bussy-Saint-Georges, por fazerem parte de uma Operação de Interesse Nacional, as regras são ditadas pelo governo central e a terra pertence à Epamarne (enquanto sua representante), sem realmente haver a participação da comuna nas definições. A crítica dos conselheiros vai ao encontro de Pignon (2018) que afirma que as empresas estatais possuem grande poder e formam uma “cortina de fumaça” ao redor das decisões tomadas sobre as operações. Louis faz uma alegação que confirma a questão do poder dos gestores:

Há enormes conflitos muito frequentemente porque Epamarne é um estabelecimento público e é uma emanção direta do Estado, sob égide do ministério das Finanças e do Primeiro Ministro. Então, na realidade, suas diretivas, suas instruções, se nós resumimos, eles pegam diretamente no nível do governo. Esta é a face escondida e não a vemos. O diretor geral é quem tem todo poder. Ele é nomeado pelo Conselho de Ministros (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁴³).

Michaux, por sua vez, confirma o caráter nebuloso dado por Pignon (2018), usando o termo “caixa-preta”:

Nós não sabemos o que acontece, é muito opaco, mesmo nosso prefeito o diz para explicar que, enquanto presidente, não consegue obter certas informações e, então, isso não engendra conflitos, mas engendra relações de força que não são em favor da comuna desde que não somos escutados porque é um estabelecimento público

¹⁴² No original: “En théorie, le droit français nous autoriserait à passer outre l’avis de la commune, voire à délivrer nous-mêmes des permis de construire avec Monsieur le Préfet, mais on ne le fait jamais parce qu’on estime qu’il est important que le projet soit validé, approprié avec la Commune. Donc, je dirais que le patron sur le territoire c’est la Commune et nous, on est Epamarne, un outil technique”.

¹⁴³ No original: “[...] il y a des énormes conflits très réguliers parce que Epamarne est un établissement public déjà et c’est une émanation directe de l’État donc c’est sous l’égide du ministère des Finances et du Premier ministre. Donc en fait leurs directives, leurs instructions, si on résume, ils les prennent directement au niveau du gouvernement. Ça, c’est la face cachée. Et là, on la voit pas. Le directeur général, c’est lui qui avait tout, qui a tous les pouvoirs. Il est nommé par le Conseil des ministres”.

gerenciado por Bercy¹⁴⁴. Você vê, então, por um ministério. [...] Eu penso que é mais ou menos verdade o que acontece, é que estamos em face a uma caixa preta. Para nós, Epamarne é uma caixa preta (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁴⁵).

Segundo eles, as únicas decisões sobre as quais tiveram liberdade foram com relação ao nome da operação, Le Sycomore, e ao cronograma, já que, conforme indicaram, a partir da aprovação da lei sobre a Grande Paris (FRANÇA, 2010b), no seu artigo 23, definiram-se objetivos claros de quantidade de unidades habitacionais a serem construídas na região da Île-de-France por ano, chamados de Territorialização da Oferta de Moradia (*Territorialisation de l'Offre de Logements – TOL*), cujo cumprimento é de responsabilidade das comunas.

O histórico da ZAC Ile Seguin-Rives de Seine confirma que as coletividades procuram de fato evitar a intervenção estatal, justamente por perderem o controle das operações nessas situações. Conforme descrito anteriormente (CEREMA, 2016), os prefeitos das comunas do entorno da área da ZAC, assim que souberam da intenção do governo central em desenvolver uma Operação de Interesse Nacional, criaram um sindicato misto para assumir a responsabilidade do projeto a ser desenvolvido e afastar as imposições de uma ZAC estatal.

No contexto da ZAC Le Sycomore, as terras são adquiridas pelo Estado e, por pertencerem a ele, suas regras de ocupação são por ele definidas. Os promotores imobiliários não possuem influência no projeto, acatando as exigências da gestora caso julguem o projeto interessante economicamente, ou recusando e não participando das concorrências. Os arquitetos parecem ter pouca liberdade de criação, pois as regras são muito definidas e restringidas pelo caderno de encargos, como será mais bem detalhado no próximo texto. A fala de Perret confirma a imagem que o Estado francês possui perante os demais atores, mostrando que a interferência destes no processo de desenvolvimento de uma ZAC, em um contexto como o de Bussy-Saint-Georges, é muito difícil.

[...] É preciso considerar que estamos em uma cidade nova, então são operações de urbanização com particularidades. Não é a comuna que lança a operação, mas o estabelecimento público, então o Estado que faz isso, e o Estado não é a melhor

¹⁴⁴ O nome Bercy refere-se à rua de Bercy, em Paris, onde se localiza a sede do Ministério da Economia e das Finanças da França.

¹⁴⁵ No original: "On ne sait pas ce que ce qui se passe, c'est très opaque, même notre maire le dit pour dire que lui, en tant que président, n'arrive pas à avoir certaines informations et donc ça n'engendre pas des conflits, mais ça engendre des rapports de force qui ne sont pas en faveur de la ville puisque, disons, qu'on n'est pas écouté parce que cet établissement public est géré directement par Bercy. Vous voyez donc par un ministère [...] Je pense que c'est à peu près vrai ce qui se passe, c'est qu'on a affaire à une boîte noire. Pour nous Epamarne, c'est une boîte noire".

ferramenta para dialogar. O Estado impõe, o Estado não concorda verdadeiramente (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁴⁶).

Os relatos das entrevistas mostram, portanto, que em uma operação conduzida pelo Estado (nacional), em geral, nem a comuna e nem os investidores conseguem interferir diante de uma estrutura que se mostra muito fechada e pouco acessível e que, apesar de negociar com os outros atores possui grande liberdade de ação independentemente da vontade das partes envolvidas.

Já no caso da ZAC Paul Bourget, o projeto é conduzido pela comuna, com uma empresa gestora ligada a ela, uma sociedade pública local (SPL). Por se tratar da reconstrução de um conjunto de habitação social, o terreno já pertencia à comuna, cabendo apenas a ela a definição das regras de ocupação da área. Pelo uso que já possuía o bairro, os maiores interessados e afetados eram os próprios moradores e a prioridade foi o atendimento das suas necessidades de acessibilidade e segurança, as quais serviram de justificativa para a criação da ZAC, conforme determinado pelo seu dossiê de elaboração (PARIS, 2013). Assim, a maior parte da área já estava destinada para as habitações sociais, cujo promotor imobiliário era o mesmo locador social que já gerenciava as habitações antes da operação. Dessa forma, reduziu-se o número de atores envolvidos, não havendo tanta concorrência como em outras operações, apenas para lotes específicos voltados à construção de unidades para comercialização e para uso de comércio, serviços e corporativo. Como a maior parte das edificações destina-se à habitação social e como os recursos obtidos com a comercialização dos outros terrenos deve corresponder aos custos da operação como um todo, a pressão da especulação imobiliária é reduzida, não sendo possível autorizar construir mais que o estritamente necessário para o atendimento dos objetivos da ZAC.

Por fim, o exemplo da ZAC Île Seguin-Rives de Seine foi conduzido por meio de uma convenção tripartite, tratando-se de uma operação de controle fundiário parcial. A partir dela, os três principais membros possuem poder de influência sobre a condução do projeto: Renault (proprietária dos terrenos), consórcio DBS (promotor possuidor dos direitos de construir adquiridos diretamente da proprietária) e comuna (controladora das normas urbanísticas e proprietária dos terrenos destinados às áreas públicas e também adquiridos da Renault). Como a maior parte da área não pertence à comuna, seu poder de negociação se baseou,

¹⁴⁶ No original: “[...] il faut savoir qu’on est dans une ville nouvelle, donc c’est un peu particulier les opérations d’aménagement. C’est pas vraiment la ville qui lance l’opération, mais c’est l’établissement public, donc l’État qui fait ça, et l’État n’est pas le meilleur outil pour dialoguer. Enfin, l’État impose l’État, l’État ne concorde pas vraiment”.

principalmente, na elaboração do PLU, ou seja, na autorização dos usos e da capacidade construtiva da ZAC. O caderno de encargos analisado mostra-se menos restritivo que o da ZAC Le Sycomore, indicando que há mais liberdade de ação dos promotores imobiliários quando estes já são os proprietários dos terrenos. Eles também acabam por possuir maior poder de influência sobre a determinação do programa relacionado aos escritórios e habitação em cada lote, procurando atender as demandas do mercado que se altera de acordo com as condições econômicas do momento.

Todos os exemplos analisados têm em comum a figura do gestor da ZAC, apesar de não ser obrigatório, conforme já explicado. Porém, ele se apresenta como peça chave e um articulador importante entre os atores. Em geral, salvo em casos como o da ZAC Le Sycomore, em que o gestor é um estabelecimento público estatal, trata-se de sociedades de economia mista (SEM), ou seja, de capital público e privado, podendo ser também sociedades públicas locais (SPL). “[...] *frequentemente as coletividades têm sociedades de economia mista, mas de qualquer forma, é sempre a coletividade que é majoritária. Então podem ter bancos, a Caisse des Dépôts, por exemplo, mas muito raramente promotores imobiliários*” (PERRET, 2022, *informação verbal, tradução nossa*¹⁴⁷).

Margot-Duclot acredita que o gestor da ZAC, como ferramenta técnica, é um bom intermediário entre o público e o privado e que esse é um sistema que funciona bem, desde que realmente defenda o interesse geral em nome da prefeitura ou do Estado.

*Um prefeito, ele não sabe obrigatoriamente urbanizar um território porque na sua prefeitura ele não tem obrigatoriamente gente competente para tal. Então criamos uma entidade na qual investimos dinheiro e para qual vamos nomear pessoas que vão defender nossos interesses no contexto de uma urbanização (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa*¹⁴⁸).

As falas do arquiteto e do morador, referindo-se às sociedades de economia mista, vão ao encontro de Merlin e Choay (2010) que indicam a necessidade de criação de parcerias com o capital privado para viabilizar as operações por falta de capacidade técnica no interior da estrutura das comunas. Além disso, segundo o arquiteto, o gestor é o interlocutor obrigatório dos promotores imobiliários caso queiram ter acesso às terras em questão na ZAC e isso permite

¹⁴⁷ No original: “[...] souvent les collectivités ont des sociétés d'économie mixtes, mais de toute façon, c'est toujours là collectivité qui va être majoritaire. Donc il peut y avoir des banques, si tu veux, la Caisse des dépôts, les trucs comme ça, mais très rarement des promoteurs, très rarement des promoteurs”.

¹⁴⁸ No original: “Un maire, il sait pas forcément aménager le territoire parce que dans sa mairie, il a pas forcément les gens compétents pour le faire. Et donc on crée une entité dans laquelle on met de l'argent et on va nommer des gens qui vont défendre nos intérêts dans le cadre d'un aménagement”.

que se preservem certas exigências, mesmo que haja negociações entre eles com base no caderno de encargos inicial.

Ou seja, eles vão elaborar os contratos com os promotores com base no caderno de encargos inicial e, em seguida, eles vão negociar juntos. É certo que eles vão mais ou menos derrogar com relação ao caderno de encargos inicial, mas o caderno de encargos deu uma base que eles deverão respeitar. Então, você vê, há um quadro no início e não o liberalismo. É um quadro que define, ainda assim, como dizer, um tabuleiro que é o da negociação que vai se fazer dentro de uma margem, mas que não vai poder colocar em questão a política geral da ZAC, porque o gestor a mantém, a Epamarne no caso (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁴⁹).

A fala de Diguët, diretor da Epamarne, indicando sua preferência ou não por macrolote; sua afirmação de que foi Jean-Louis Subileau, diretor da SPL Val-de-Seine, gestora da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, quem definiu pela implantação dos macrolotes; e as afirmações dos conselheiros de Bussy-Saint-George, apresentadas na primeira parte deste capítulo, mostram que o gestor possui muita ou total influência na forma de condução da operação. Ele assume de fato o controle e responsabilidade pelo processo como um todo e possui muita liberdade de ação dentro dos princípios e objetivos que foram estabelecidos para a ZAC. Identifica-se aqui mais um importante grau de poder discricionário que é dado ao gestor para tomar decisões em nome da comuna baseado nos objetivos da operação e na defesa dos interesses públicos, negociando com o capital privado os meios de viabilização da operação.

A definição dos projetos, tanto urbanísticos quanto arquitetônicos, em todas as situações ocorreu através de concursos, conforme estabelecido pela lei sobre a arquitetura (FRANÇA, 1977), podendo ser organizados de diferentes formas de acordo com o gestor da ZAC, indicando outro ponto de ação de seu poder discricionário. Segundo Roger (ROGER, 2022, informação verbal), no caso da ZAC Le Sycomore, há duas etapas na definição do projeto que será construído nos lotes. Primeiramente, Epamarne elabora o edital do concurso para a escolha do promotor imobiliário ou do locador social. Esse concurso é restrito, ou seja, Epamarne envia seu edital apenas a um certo número de empresas que ela escolheu. Para o concurso, estas empresas devem se apresentar, mostrar sua capacidade, suas intenções urbanas, arquitetônicas

¹⁴⁹ No original: “C'est-à-dire qu'ils vont passer les contrats avec des promoteurs sur la base de ce cahier des charges et ensuite ils vont négocier ensemble. C'est sûr qu'ils vont plus ou moins déroger par rapport au cahier des charges initiales, mais le cahier des charges a quand même donné une base qu'ils vont devoir respecter. Donc, vous voyez il y a un cadre au départ et pas le libéralisme quoi. C'est c'est un cadre qui définit quand même, comment dire, un terrain de jeu qui est celui de la négociation qui va se faire dans une marge, mais qui va pas pouvoir remettre en cause l'ensemble de la politique générale de la ZAC, parce que l'aménageur le porte, l'Epamarne en l'occurrence”.

e também propor uma lista de escritórios de arquitetura com quem gostariam de trabalhar. Em um segundo momento, o promotor imobiliário ou locador social escolhido, por sua vez, elabora o edital para o concurso de arquitetura, juntando a ele os documentos contratuais que o ligam à Epamarne, assim como as prescrições arquitetônicas, urbanísticas e técnicas do caderno de encargos, o CPAUP. Três equipes de arquitetura participam do concurso e a escolha do vencedor é feita em conjunto entre o promotor imobiliário ou locador social (de acordo com o programa previsto para o lote), Epamarne e a comuna. Segundo o arquiteto Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal), esse formato de concurso é específico desta ZAC, podendo ser muito diferente em outros casos. Dá como exemplo o formato em que é feita a escolha de três promotores imobiliários em vez de um, que deverão por sua vez se associar a um arquiteto, formando com ele uma equipe. O caso da ZAC Île Seguin-Rives de Seine mostrou ainda uma outra forma, baseada na equipe coordenadora do projeto do macrolote, sendo a definição das equipes para cada programa de necessidades feita em uma segunda etapa.

A partir dessa análise, pôde-se obter contribuições para responder às três questões específicas desta pesquisa. Em relação à primeira questão, nota-se que há grandes diferenças com relação à forma com que os projetos urbanos são gerenciados no Brasil, apesar deste trabalho não aprofundar na avaliação deste país, o que merece melhor investigação futura. Desta discussão podem-se destacar duas características que poderiam ser avaliadas para serem utilizadas em contextos diferentes do francês. A primeira é a atuação do poder público ou do Estado enquanto empreendedor por meio de sociedades públicas ou de economia mista que intervêm na cidade em seu nome na qualidade de gestoras das operações e, além disso, o habitual recurso aos concursos de arquitetura para seleção das equipes e soluções para os programas merecem atenção. A estratégia já é utilizada no Brasil, porém não com a mesma frequência e formato, e a sistemática francesa merece maior atenção e estudo. Com relação à questão 2, focada na negociação entre o poder público e o mercado imobiliário, pode-se inferir que a capacidade de um ou outro em influenciar nas decisões está em parte associada à propriedade da terra. Aquele que a detém possui grande poder de interferência nas decisões. Em relação à questão 3, que questiona os fatores que influenciam o desenvolvimento de uma ZAC, percebe-se que a forma de gestão adotada, entre as diversas possibilidades é de grande importância. Ela depende da complexidade da operação que está, por sua vez, proporcionalmente relacionada ao número de atores, à diversidade de programa e à forma de controle fundiário. Pôde-se constatar, assim, conforme Tillamnn et al. (2011a) que o envolvimento de múltiplas partes complexificam o projeto urbano, sendo importante a

mediação através da negociação e da discussão. Segundo esses autores, é a colaboração entre as partes envolvidas que fará emergir os objetivos que definirão o projeto e, nesse sentido, novamente se destaca o papel do gestor da operação, o *aménageur*, representante do Estado ou das coletividades. Ele possui grande poder de influência e de tomada de decisão por ser o grande articulador de todos os atores, inclusive no gerenciamento dos projetos e em escolhas que podem levar a estratégias, como a de uso do macrolote e da montagem dos concursos para as equipes de projeto e de promotores imobiliários. Cabe a ele condução dos estudos e das obras, assim como da concertação, conciliando todos os interesses. Ressalta-se, contudo, que, conforme verificado, as operações de caráter Estatal não permitem o mesmo tipo de envolvimento de todos os atores, sendo vistas como mais impositivas e menos previsíveis pela população e conselheiros municipais. Por fim, ainda em resposta à questão 3, cabe destacar, mais uma vez, o papel do concurso de arquitetura determinado pela lei sobre a arquitetura de 1977 (FRANÇA, 1977) que impõe este procedimento para a escolha das equipes de projeto, não podendo ser ignorada pelos gestores e que tem importante impacto no resultado paisagístico da ZAC.

5.3 Regras de urbanismo e o projeto da operação: entre o controle e a flexibilização.

O controle do desenvolvimento da operação se dá, principalmente, através do regramento urbanístico e da elaboração dos cadernos de encargos. O primeiro é composto basicamente pelo PLU, pelo seu Regulamento, pelo PADD e pelas OAP. Pôde-se acessar à referida documentação de todas as comunas dos estudos de caso. Nota-se que há sempre uma correlação completa entre o projeto e sua implantação e as diretrizes e normas presentes nas regras urbanísticas. Porém, entende-se que há uma retroalimentação entre os dois e uma flexibilização das normas na busca da viabilização do projeto tal como imaginado, desde que dentro dos objetivos definidos pelo PADD para a comuna. Assim, sempre que a solução encontrada para um determinado problema ultrapassa os limites impostos pelo PLU, este pode ser alterado (compatibilizado com o projeto) com base em justificativas e após apresentação para a sociedade. Conforme fala de Louis:

Há uma compatibilidade ascendente, ou seja, que a ZAC pode ter um regulamento mais restrito que o PLU. Ao contrário, não podemos ir além daquilo que está escrito no PLU. É uma restrição de base e é o caso da hierarquia das normas que somos obrigados a respeitar. Mas podemos mudar. O prefeito pode solicitar que seja feita uma modificação do PLU para construir sua ZAC como ele gostaria, mas é preciso

que ele faça essa solicitação de modificação do PLU (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁵⁰).

Essa possibilidade de alteração das regras do PLU está na essência do instrumento da ZAC, conforme explica Margot-Duclot e em acordo com Bonamy e Pelcran (2010).

Primeiro, de maneira geral, uma ZAC é, para bem definir o princípio, um procedimento que permite a uma coletividade de formalizar uma vontade, seja urbana ou ambiental, pouco importa, em linhas gerais, é uma ferramenta. É preciso entender que a ZAC é uma ferramenta, antes de mais nada, regulamentar e que permite ultrapassar algumas regras que poderiam eventualmente impedir certa forma de projeto ou de iniciativa. É uma ferramenta que foi inventada para permitir que gestores, cidades e todo tipo de operador de aplicar uma política que pode derogar parte das regras de urbanismo locais, etc. (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁵¹).

A possibilidade de flexibilização do PLU indica um grande poder discricionário que é dado à comuna dentro do perímetro da ZAC para viabilizar o projeto conforme desejado. No entanto, pelo fato de o projeto da ZAC passar a ser parte do PLU, ele se torna norma e, portanto, ato vinculado, conforme explicam Madeira (2005) e Gasparini (2005). Assim, ao ser amarrado ao PLU, as regras de ocupação da ZAC convertem-se elas mesmas em regras do PLU até o momento em que a ZAC é dada como encerrada. A partir daí, em acordo com Bassetti, Martin e Vivier (2017), as regras do regulamento do PLU previstas para a zona onde se insere a ZAC passam novamente a vigorar sobre ela e sobre as possíveis novas construções que possam vir a ser feitas.

Os planos supra comunais, no entanto, não se alteram e impõem determinadas regras aos territórios das comunas, como os relacionados às áreas de preservação. É apenas o PLU, documento concebido pela comuna ou pelo seu EPCI, que pode ser adaptado, consistindo em um ato administrativo e não legislativo. Trata-se de uma construção simultânea, na medida em que os estudos para a ZAC são desenvolvidos, os elementos correspondentes a ela que compõem o PLU são conduzidos em paralelo. As OAP constituem uma forma esquemática do

¹⁵⁰ No original: "Il y a une compatibilité ascendante, c'est-à-dire que la ZAC peut avoir un règlement plus restreint que le PLU. Mais par contre, on peut pas aller au-delà de ce qui est écrit dans le PLU. C'est une contrainte de base, et si... c'est le cas de la hiérarchie des normes où on est obligé de respecter... Mais on peut changer. Le maire peut demander à faire une modification du PLU pour construire se ZAC comme il veut. Mais il faut qu'il fasse cette démarche de modification du PLU.

¹⁵¹ No original: "D'abord, de manière générale une ZAC c'est, pour bien redéfinir un peu le principe, c'est une procédure qui permet à une collectivité de formaliser une volonté, qu'elle soit urbaine, environnementale. Peu importe, en gros, c'est un outil. Il faut bien comprendre que la ZAC, c'est un outil qui est un outil d'abord réglementaire et qui permet de s'affranchir de quelques règles on va dire qui pourraient éventuellement même empêcher une certaine forme de projet ou d'initiative. Quoi donc c'est ça, c'est un outil qui a été inventé pour permettre à des aménageurs, des villes tout type d'opérateurs de mettre en place une politique qui pouvait déroger en partie à des règlements d'urbanisme locaux, etc".

desenho da implantação, de forma a compor um documento orientador do plano guia para que sejam mantidos os mesmos princípios ao longo de todo processo de implementação da ZAC.

É interessante notar que o nível de detalhamento e de presença da ZAC no texto do PLU ou do PADD parece variar de acordo com a importância da ZAC para a comuna. O exemplo da ZAC Le Sycomore é o que mais se apresenta nestes textos, tendo em vista corresponder a uma área significativa da comuna onde se insere e com a função de interligar o restante das áreas urbanizadas, além de corresponder ao último trecho a ser urbanizado em Bussy-Saint-Georges. A mesma importância possui a ZAC Île Seguin-Rives de Seine para Boulogne-Billancourt. Porém, nesse caso, a ZAC está quase finalizada, restando praticamente apenas o setor da ilha Seguin. Por isso, os textos mais atuais do PLU e do PADD que se referem à operação tratam sobretudo dos impactos da ZAC para a comuna ou se concentram em abordar o setor da ilha. Assim, não estão mais presentes, nas versões em vigor, os textos e as OAP para o restante dos setores. Já a ZAC Paul Bourget é somente citada na regulamentação do PLU de Paris, não sendo parte dos textos principais do PLU e do PADD da capital francesa.

Com relação aos cadernos de encargos pôde-se ter acesso a um conjunto completo de Caderno de Encargos de Cessão de Terreno (CCCT) da ZAC Île Seguin-Rives de Seine e a um Caderno de Prescrições Arquitetônicas Urbanísticas e Paisagísticas (CPAUP) da ZAC Le Sycomore. Constatou-se que os cadernos possuem níveis de exigência diferentes e conteúdos diferentes, corroborando com Bassetti, Martin e Vivier (2017) que afirmam que o nível de controle sobre a produção imobiliária varia de acordo com o gestor da ZAC e que o conteúdo do CCCT depende das características da operação. Percebe-se que a capacidade de controle também está relacionada ao controle fundiário da operação, conforme já mencionado. No caso da ZAC Le Sycomore, em que a terra pertence totalmente ao Estado, as prescrições são mais detalhadas e o nível de exigência é maior; enquanto que no caso da ZAC Île Seguin-Rives de Seine em que as terras pertencem a um proprietário privado, as prescrições são menos detalhadas, dando a entender que os promotores possuem maior liberdade de ação. Essa constatação mostra que a ferramenta se torna de fato menos coercitiva, como explica Seurre (2017), pois, a depender da convenção estabelecida entre as partes, o poder de controle da comuna sobre a construção do lote pode ser limitado ao prescrito no PLU, sendo que este não tem controle sobre todas as características do imóvel como se deseja no caso de uma ZAC.

A regulamentação urbanística é também a forma que a comuna tem para controlar a especulação imobiliária e seus interesses quanto ao desenvolvimento urbano do seu território, já que, por meio do regulamento do PLU, determina as zonas que podem ser urbanizadas e, por

meio do PADD, descreve os objetivos e ações que deseja implementar, cujo texto prevalece sobre qualquer outro documento normativo e sua economia geral não pode ser contradita. Ao tratar do assunto de forma geral, Diguet afirma que

A cidade tem todos os poderes. O primeiro poder que ela tem é de congelar o PLU e congelando o PLU em zona A, como agrícola, jamais um loteamento poderá ser feito sobre uma zona agrícola, sobre uma zona A. [...] Bom, imaginemos que o terreno agrícola esteja em uma zona AU, ou seja, a urbanizar do PLU, e que um promotor imobiliário chega e decide fazer um loteamento que não agrada à comuna. É ainda tempo para a comuna de utilizar um outro mecanismo do qual ela se beneficia que se chama o direito de preempção. Ou seja, se o agricultor vende seu terreno ao promotor imobiliário; a comuna pode ativar o direito de preempção, recuperar o terreno e fazer ela mesma o loteamento, segundo aquilo que ela tem vontade de fazer, se unindo eventualmente a um gestor como Epamarne, ou de um especialista, ou de um conselho, ou de um urbanista (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁵²).

Percebe-se, com essa fala, que a coletividade pode se colocar como empreendedora para defender os interesses comuns, se sobrepondo ao interesse privado a partir de dispositivos como o direito de preempção mencionado e, ligado a ele, a criação de uma ZAD (CEREMA, 2020).

Diguet explica que o controle do valor de venda dos lotes é uma outra forma de conter a especulação e mais uma justificativa para a importância do controle fundiário da operação. Tendo em vista que Epamarne é a proprietária de toda a área do perímetro da operação, os preços e o ritmo de venda dos lotes são por ela controlados.

Nós controlamos a especulação imobiliária vendendo os terrenos com preços controlados e não deixando os preços subirem [...]. Quando vendemos os terrenos, os vendemos com preços regulares. Então, nós regulamos e isso evita qualquer especulação fundiária. Além disso, o mercado imobiliário, quando lançamos uma ZAC, fazemos com o que conhecemos no momento sobre o mercado imobiliário. Sabemos que em Bussy-Saint-Georges podem ser vendidos entre 500 e 1000 moradias por ano, então calibramos a ZAC com base nisso (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁵³).

¹⁵² No original: “La ville a tous les pouvoirs. Le premier pouvoir qu'elle a c'est de geler le PLU et en gelant le PLU en zone A comme agricole, jamais un lotissement pourra se faire sur une zone agricole, sur une zone A. Donc, si elle gèle sont PLU en zone A, il n'y a pas de projet. Bon, imaginons que le terrain agricole soit dans une zone AU, c'est-à-dire, à Urbaniser du PLU. Bon, et que un promoteur arrive et décide de faire un lotissement qui ne va pas à la commune. Il est encore temps pour la commune d'utiliser un autre levier dont elle bénéficie (les communes ont beaucoup de pouvoir en France) qui s'appelle le droit de préemption. C'est-à-dire que si l'agriculteur vend son terrain au promoteur, bah la ville peut activer le droit de préemption, récupérer le terrain et faire elle-même le lotissement selon ce qu'elle a envie de faire en s'attachant éventuellement à un aménageur comme Epamarne ou d'un expert ou d'un conseil, ou d'un urbaniste”.

¹⁵³ No original: “Alors nous on maîtrise la spéculation immobilière en vendant les terrains à des prix maîtrisés et en ne laissant pas s'envoler les prix [...]. Quand on vend les terrains partout, on les vend à un prix régulier. Donc, nous, on régule, donc ça évite toute spéculation foncière. Après, le marché immobilier, quand on lance une ZAC, bah on fait avec ce qu'on connaît aujourd'hui, jour du marché immobilier. On sait qu'à Bussy-Saint-Georges peuvent se vendre entre 500 et 1000 logements par an, donc on calibre la ZAC là-dessus.

Segundo Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal), a especulação está sempre presente e pode ser controlada, mas não impedida. Os cadernos de encargos, conforme explica, também são importantes para isso, pois através deles impõem no programa a construção de habitação social e, até mesmo, determinada cota de venda de apartamentos a valores pré-determinados. Nesse sentido, ele afirma:

Temos o direito que colocar no regulamento, falando do regulamento da ZAC “é obrigatório ter tantas moradias com tal preço e tantas moradias com tal preço”. Hoje não é ilegal, é mesmo totalmente legal impor isso. [...] Isso é muito bom porque na minha época nós impúnhamos, nós impúnhamos para impedir o luxo. Ou seja, se um promotor imobiliário comprava um loteamento, por exemplo, ele devia fazer 25% de habitação social no seu loteamento, o que permitia de evitar termos loteamentos que fossem apenas de habitação social e loteamentos que fossem apenas para venda. [...] Então disseminamos a habitação social um pouco por todos os lugares. É preciso fazer habitação social, é importante, é preciso sobretudo disseminá-la por toda a cidade. Foi isso que foi feito e é isso que se deve continuar a fazer (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁵⁴).

Roger (ROGER, 2022, informação verbal) confirma que as regras do que deverá ser construído em uma ZAC são bem definidas desde o início pelo caderno de encargos, pelo PLU e por outros documentos de urbanismo supra comunais que formam um conjunto de normas que define como muito preciso. Diferentemente do caso das OUC paulistanas mencionadas na revisão de literatura, pelo fato de, em uma ZAC, o projeto se desenvolver de lote a lote, as regras são elaboradas em todas as escalas até a da edificação, restringindo a autonomia de intervenção dos promotores imobiliários e dos arquitetos projetistas. Suas afirmações corroboram a crítica de Lucan (2012), de que há pouca liberdade de criação nas operações, bem como a de Maurice (2012) de que parte dos promotores consideram os dossiês para candidaturas em ZAC muito complexos, podendo ser motivo para não participar das concorrências.

Quando nós respondemos, nos dão uma capacidade, nos dão nossa implantação, nos dão...este tipo de coisa e então nós devemos obrigatoriamente nos inscrevermos lá dentro. Em seguida, é verdade que Epamarne limita muito seus concursos. É verdade claramente, o SY17, quando nós respondemos, quando abrimos o caderno de

¹⁵⁴ No original: "On a le droit de le mettre dans le règlement, en disant le règlement de la ZAC dit « Il faut qu'il y ait tant de logement de tel prix, tant le logement de tel prix ». Aujourd'hui c'est pas du tout illégal même tout à fait légal, d'imposer ça dedans. [...] Ça c'est très bien parce que, moi, à mon époque, on l'a imposé, on l'imposait pour empêcher du luxe. C'est dire que le promoteur achetait un lotissement et par exemple, il devait faire 25 % de logements sociaux dans son lotissement, et qui permettait d'éviter d'avoir des lotissements qui soient que logement social et des lotissements qui ne soit que accession à la propriété. [...] Donc on a disséminé le logement social un peu un peu partout. Il faut faire du logement social, c'est important, il faut surtout le disséminer dans toute la ville. C'est ce qui avait été fait et c'est ce qu'il faut continuer à faire par contre".

encargos de Epamarne, nós sabíamos o número de prédios de habitação coletiva, o número de habitação individual. Nós sabíamos onde os prédios seriam implantados em resumo, o arquiteto desenha o interior das unidades e depois a fachada. E é isso, isso é uma particularidade própria à Epamarne que limita muito. (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁵⁵)

O concurso, no caso do lote SY17 da ZAC Le Sycomore, durou aproximadamente 9 meses e o projeto, uma vez escolhido, apesar de poder evoluir ao longo das diferentes fases de concepção, não pode ser completamente modificado, devendo se assemelhar à proposta original sob o risco de causar problemas jurídicos. Segundo Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal), ao longo do desenvolvimento do projeto, promotor imobiliário e gestora da ZAC discutem e negociam continuamente sobre ele, fazendo cada um suas concessões. O arquiteto, no entanto, não participa dessas negociações, cabendo a ele apenas adaptar o projeto conforme as novas definições.

[...] pode haver negociações sobre as tipologias, preferencialmente menores ou maiores apartamentos, por exemplo, porque, um promotor será mais interessado pela realidade do mercado em termos de vendas. Ele vai querer vender moradias e então ele vai ter uma tabela de venda que vai ser relativamente precisa porque é seu negócio, ele saber fazer isso. Um gestor de ZAC, ele tem uma abordagem mais idealista, para além da questão da tipologia, e então isso é objeto de negociação entre eles (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁵⁶).

Essas negociações mostram que os projetos podem ser adaptados às novas realidades e necessidades, assim como o projeto urbano que também evolui. Percebe-se que o tempo de desenvolvimento das operações, independente do seu tamanho, é longo, o que pode ocasionar alterações do projeto durante o seu processo, especialmente em operações maiores e com maior complexidade de atores e de programa. Crises econômicas, mudanças de governo e a participação da comunidade nos momentos de concertação influenciam no desenvolvimento da operação e do seu cronograma, como explicado por Tillmann et al. (2011b). Tanto o programa de necessidades quanto o cronograma e faseamento passam por ajustes e calibrações. Nos três

¹⁵⁵ No original: "Voilà nous quand on répond, on nous donne une capacité, nous donne nos prises de sol, on nous donne... Voilà ce genre de chose et donc on doit obligatoirement s'inscrire là-dedans. Et ensuite, il est vrai que l'Epamarne verrouille beaucoup ses consultations. C'est vrai clairement SY17 quand on a répondu, qu'on a ouvert le cahier des charges Epamarne, on savait le nombre de bâtiments collectifs, le nombre d'individuels. On savait où les bâtiments seraient implantés en gros, l'archi il dessine l'intérieur des logements et puis la façade. Et puis voilà quoi, et ça c'est une particularité propre à l'Epamarne qui verrouille beaucoup".

¹⁵⁶ No original: "[...] il peut y avoir des négociations sur les typologies, plutôt des petits, plutôt des grands appartements; par exemple, parce que un promoteur, lui, il sera plus intéressé à la réalité du marché en termes de ventes. Il va vouloir vendre des logements et donc il va avoir une grille de vente qui va être assez précise parce que c'est son métier et il sait bien le faire. Un aménageur, lui, il a une approche peut être plus idéaliste, au delà de la question de la typologie et donc ça fait l'objet de négociations entre eux.

casos analisados, o faseamento inicial não foi executado exatamente como previsto, sofrendo adaptações.

A ZAC Le Sycomore, com seu plano guia que orienta a urbanização sem se constituir um plano congelado e imutável, exemplificou como a evolução do projeto é algo natural ao processo. Da mesma forma, a ZAC Île Seguin-Rives de Seine mostrou que, em razão de sucessivas consultas públicas para emissão do alvará de construção dos lotes centrais da ilha Seguin, foi necessário alterar o projeto para que fosse aceito pela comunidade. Por mais que este estivesse em acordo com a regulamentação urbanística da comuna e dentro do planejado pelos dossiês de elaboração e implementação da ZAC, passados muitos anos da criação da operação, novas necessidades e questionamentos surgem e induzem a uma adaptação a novas realidades. Já a ZAC Paul Bourget, menor e envolvendo menos atores, se mostrou estável, sem ter sofrido alterações no seu plano inicial.

É importante dizer que o masterplan evolui um pouco no tempo. Algumas ruas vão ser um pouco deslocadas; alguns espaços verdes vão ser um pouco maiores; alguns imóveis vão ser um pouco mais altos, etc. O masterplan evolui um pouco no tempo, ele não é congelado. Fazemos aquilo que chamamos de atualizações do plano guia. Acontecem regularmente a cada três ou quatro anos, tem uma atualização. Ou seja, nós permanecemos no mesmo cenário, não mudamos a filosofia da ZAC, ela continua com os mesmos objetivos, as mesmas intenções, mas evoluímos os espaços públicos e as construções (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁵⁷).

Cauchard (CAUCHARD, 2022, informação verbal) menciona um exemplo de alteração do PLU que foi solicitada pela equipe de projeto do novo plano guia para a ZAC Le Sycomore.

Há um cone de visão entre os dois castelos, o castelo do Génitoy e o castelo de Jossigny. Um cone de vista no qual não podemos plantar, não podemos construir, etc. e este cone de vista foi reajustado para que pudéssemos manter a perspectiva e que pudéssemos ainda plantar árvores, porque ele atravessa o parque. Um parque sem árvores seria uma pena. Me parece que sobre esta parte houve trocas para modificar pontualmente o PLU (CAUCHARD, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁵⁸).

¹⁵⁷ No original: "[...] ce qu'il faut bien dire, c'est que le master plan, après, il évolue un petit peu dans le temps. Certaines rues vont un petit peu se décaler, certains espaces verts vont être un petit peu plus grands. Certains immeubles vont être un peu plus haut, etc. Le masterplan il évolue un peu dans le temps. Il reste pas figé. Nous on fait ce qu'on appelle des mises à jour du plan guide. Il y a régulièrement tous les 3, 4 ans, il y a une mise à jour. C'est-à-dire qu'on reste dans le cadre de la ZAC, on ne change pas la philosophie de la ZAC, elle reste avec les mêmes objectifs, les mêmes intentions, mais on fait un peu évoluer les espaces publics et les constructions".

¹⁵⁸ No original: "En fait, il y a un cône de vue entre 2 châteaux, le château du Génitoy et le château de Jossigny. Un cône de vue dans lequel on ne doit pas planter, on ne doit pas construire, etc. Et ce cône de vue, il a été réajusté pour qu'on puisse garder la perspective et qu'on puisse quand même planter des arbres, parce que ça traverse un parc. Un parc sans arbres ça serait quand même un peu dommage et donc voilà. Il me semble que sur cette petite partie là, il y a eu des échanges pour modifier ponctuellement ce PLU".

Apesar da possibilidade de adaptação do plano é importante destacar que, no caso das ZAC, se conhece o produto final ou pode-se ter uma ideia muito aproximada do que se obterá em termos urbanísticos e de programa desde o início da operação. *“Toda ZAC tem um dossiê dessa espessura que define o que devemos fazer. Tem um masterplan, etc. As ZAC, em geral, realizam o que está previsto no interior desse dossiê. Então, não há risco de deslize das ZAC, ao contrário”* (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁵⁹). Assim, os resultados da ZAC podem ser estimados desde seu início, permitindo fazer projeções para o futuro da comuna. Mesmo que o projeto se altere, se sabe que o mínimo de 20% de habitação social será atendido; o aumento de população a que se poderá chegar em razão do número de unidades habitacionais; o aumento da quantidade de escritórios que serão vendidos e os tipos de equipamentos públicos permitindo estimar o número de usuários; e as obras de infraestrutura que serão realizadas.

Com esta análise, pôde-se perceber a grande importância que possuem os cadernos de encargos como ferramenta de controle da operação para a condução do seu desenvolvimento conforme o planejado pela comuna, colaborando com resposta à terceira questão específica deste trabalho. Além disso, constata-se que a vinculação do projeto da ZAC ao PLU e o dispositivo da OAP são meios de reforçar o controle sobre o que será produzido na ZAC, evitando desvios e manipulações. Dessa forma, a previsibilidade dos resultados é possível em razão de haver um projeto global pensado lote a lote, o que se mostra muito diferente do que tem sido produzido no Brasil. Considerando-se a breve análise das experiências paulistanas e suas críticas levantadas no início deste trabalho, não há previsibilidade dos resultados e as contrapartidas financeiras não possuem destino definido de investimento desde o início da operação, não ficando clara sua aplicação. A criação de um modelo de caderno de encargos adaptado ao modelo de operação brasileira poderia ser uma contribuição para a resposta da primeira questão específica desta pesquisa.

5.4 Diversidade: a base de todo projeto.

É comum a todos os estudos de caso a preocupação com a diversidade de usos e também social, característica preconizada pelos autores que tratam de ZAC, como Lucan (2012). Para os entrevistados, o assunto é tratado como algo básico em uma operação do tipo. “[...] o

¹⁵⁹ No original: "Toute ZAC, il y a un dossier épais comme ça, qui définit ce qu'on doit faire. Il y a un masterplan, etc. Les ZAC, en général, réalisent ce qui est prévu dedans. Donc, il n'y a pas de risque de dérapage des ZAC, au contraire".

princípio da ZAC é que ela é multifuncional e que ela vai ligar equipamentos públicos a lotes que vão para a iniciativa privada” (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶⁰).

Nenhuma das operações analisadas é monofuncional, apresentando sempre uma composição formada por, no mínimo, habitação, escritórios, comércios e equipamentos públicos, além das áreas verdes. Segundo Roger, a diferença entre uma ZAC e um empreendimento privado é justamente a criação dos equipamentos e espaços públicos.

[...] Plurial Novilia, nós somos locador social. Então a diferença em relação a um promotor imobiliário é que nós construímos e gerenciamos. Um promotor constrói e vende. Nós mantemos a plena propriedade de nossos prédios e os gerenciamos, fazemos locação social. Nós temos um serviço de urbanismo na nossa empresa e compramos, às vezes, terrenos de dez ou vinte hectares que urbanizamos nós mesmos, que viabilizamos nós mesmos e em seguida revendemos as parcelas à atores privados. [...] Quando compramos diversos hectares que viabilizamos, não vamos deixar área para, por exemplo, fazer uma escola. O princípio da ZAC é de misturar lotes que vão servir para venda de moradias, para locação social, para casas individuais. [...] Nós, por exemplo, construímos, solicitamos um alvará de urbanização, e não temos nenhum interesse em fazer uma praça no meio que vai ocupar 800m² para colocar árvores” (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶¹).

A produção de habitação é o foco de todas as operações, especialmente de habitação social com o objetivo de atendimento de obrigações legais de 20% estabelecidas pela lei SRU (FRANÇA, 2000). Os equipamentos públicos são pensados para atender a essa nova população que habitará e usufruirá da área, mas levam sempre em consideração a possibilidade de atender o restante da comuna ou até mesmo populações de fora, extrapolando os limites da ZAC na sua abrangência. São elaborados estudos e análises por profissionais especializados, chamados de programadores, que levam em consideração o potencial da área e as pré-existências do entorno de forma a se propor um programa de necessidades que complemente a rede e as necessidades da região, assim como a definição da densidade da operação.

Nós trabalhamos com Alphaville que nos permite ter conhecimentos sobre as densidades que devem ser utilizadas, o número de moradias. Tudo isso resulta de um estudo que eles fizeram [...]. São programadores que vão elaborar o programa da

¹⁶⁰ No original: “[...] le principe de la ZAC, c'est le fait qu'elle est multifonctionnelle et qu'elle va lier à la fois des équipements publics, des lots qui vont aller à des privés”.

¹⁶¹ No original: “[...] Plurial Novilia, nous on est bailleur social donc la différence avec un promoteur c'est que nous on construit, on gère derrière. Un promoteur, il construit et il vend. Nous on garde la pleine propriété de nos bâtiments et on gère, on fait du logement locatif social et nous, on a un service aménagement chez nous, on est en capacité, on achète parfois du foncier à coup de 10 ou 20 hectares que l'on aménage nous-mêmes, que l'on viabilise nous-mêmes et ensuite on revend les parcelles à des acteurs privés. [...] Quand on fait, par exemple un, on achète plusieurs hectares que l'on viabilise, dessus on va pas passer du foncier par exemple pour faire une école. Le principe de la ZAC c'est quand même de mêler à la fois des lots qui vont servir à de l'accession à la propriété, du logement locatif social, de la maison individuelle. [...] Nous, par exemple, on construit, on fait un permis d'aménager, on n'a aucun intérêt à faire une place au milieu qui va faire 800 m² pour mettre des arbres, voilà”.

ZAC, número de equipamentos, de atividades [...]. Precisamos de mais moradias ou menos; necessitamos de um colégio; de um grupo escola e de um ginásio; qual a área necessária em função do número de habitantes. Todos estes cálculos são feitos por Alphaville” (CAUCHARD, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶²).

Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal) considera a diversidade social uma questão política e afirma que desde sempre em seu escritório trabalharam com operações mistas, envolvendo tanto habitação para venda quanto habitação social. Para ele, o tratamento que é dado para os dois tipos deve ser o mesmo, sem diferença na qualidade, por questões morais. Ao mesmo tempo, alega que o projeto de habitação social apresenta restrições, expectativas e ambições muitas vezes maiores que o de habitação para venda e que, por isso, há uma dimensão de exemplaridade a respeitar, como visto na primeira parte deste capítulo com relação ao uso de materiais de baixo consumo de carbono.

Para Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal), a diversidade intergeracional e social, assim como de usos é importante porque acredita que é desta forma que a vida em sociedade se constitui. Ele destaca apenas que, dentro da cota de habitação social, não se considera somente a habitação social “pura”, mas também todo tipo de moradia subvencionada, como habitação estudantil. Para Cauchard (CAUCHARD, 2022, informação verbal), da mesma forma, a diversidade é importante em todos os âmbitos, algo óbvio a ser promovido. Já Roger explica que o assunto é complexo e que a diversidade social funciona apenas em certas situações, dependendo dos níveis socioeconômicos das famílias envolvidas.

[...] sabemos que, infelizmente, é triste dizer, mas a diversidade social é um velho sonho que não funciona muito bem. Digamos que deve ser feita, mas na França não funciona muito bem. Ela funciona quando não há muita diferença social, mas o doce sonho que diz que vamos misturar as populações funcionava bem nos anos 1950 e 1960. A partir das diferentes crises econômicas que marcaram os anos 70, 80, 90 e 94, as diferenças de riqueza cresceram tanto que a diversidade social não funciona mais. Ela funciona, mas eu diria que há níveis de diversidade social. Ela não funciona entre os muito ricos com os muito pobres, isso não funciona na França (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶³).

¹⁶² No original: "Nous, on travaille avec Alphaville qui nous permet d'avoir ces connaissances sur les densités qu'on doit mettre, le nombre de logements. Tout ça résulte d'une étude que eux ont fait [...]. C'est des programmistes qui vont élaborer le programme de la ZAC, le nombre d'équipements, d'activités...[...] Il faudrait plus de logements ou moins ; on a besoin d'un collège ; d'un groupe scolaire et d'un gymnase ; quelle superficie il faut en fonction du nombre d'habitants qui l'entoure. Donc tous ces calculs-là sont faits par Alphaville".

¹⁶³ No original: " [...] on sait que malheureusement c'est triste à dire, mais que là mixité sociale, c'est un vieux rêve mais qui fonctionne pas très bien. Disons qu'il faut faire, enfin, en France ça fonctionne pas très bien. Ça fonctionne quand il y a pas trop d'écart mais le doux rêve qui dit qu'on va mélanger les populations fonctionnait très bien dans les années 50-60. Et depuis les différentes crises économiques qui ont jalonné les années 70-80-90-94 et maintenant les écarts de richesse sont tellement accrues que la mixité sociale, elle fonctionne plus. Elle fonctionne, mais je dirais qu'il y a plusieurs degrés de mixité sociale. Elle fonctionne entre... C'est pas les très riches avec les très pauvres, ça, ça fonctionne pas en France.

É comum, em ZAC, que a promoção da diversidade (de topo tipo) ocorra na escala da edificação, além da escala do bairro, posicionando, por exemplo, em parte dos andares, habitação social e, em outra parte, habitação para venda, com acessos diferenciados, mas com áreas comuns compartilhadas. Percebe-se, por essa fala, portanto, que é preciso cuidado do gestor da operação na composição do programa no momento de distribuição das moradias de forma a não envolver em uma mesma edificação estratos sociais muito extremos sob o risco de inviabilizar a comercialização, provocar conflitos entre vizinhos ou estigmatizar um desses prédios ou condomínios.

A diversidade social, como visto no texto anterior, que pode ser imposta pelos cadernos de encargos, acaba sendo também parte da estratégia de controle de especulação imobiliária. No entanto, percebe-se que, da mesma forma que a sustentabilidade, é necessário que haja uma legislação que garanta seu cumprimento. Nesse caso, conforme já mencionado, é a exigência de 20% de habitação social da lei SRU (FRANÇA, 2000) e são as metas anuais definidas pela lei da Grande Paris (FRANÇA, 2010b), citada pelo entrevistado Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal), que impõem a quantidade e o ritmo de desenvolvimento dessa diversidade e que representam ainda um desafio para promotores imobiliários e para gestores das operações. Isso porque, como relatou Diguet (DIGUET, 2021, informação verbal) e como será visto no texto sobre viabilidade financeira, os objetivos de produção de habitação social seguem aquém do planejado para cada ano.

A diversidade morfológica e de expressão arquitetônica também é uma característica presente em todos os casos, destacando-se mais nos exemplos Le Sycomore e Île Seguin-Rives de Seine. Ela está sempre ligada ao tipo de programa implantado e, no caso, de habitação, ao tipo de moradia. Pode-se dizer que é resultado das preocupações relacionadas aos problemas encontrados nos conjuntos habitacionais modernistas que ignoravam sua inserção na paisagem e agravavam os problemas sociais pela forma de tratamento dos espaços públicos (COLLOT, 2011), assim como das reflexões promovidas por Portzamparc e apresentadas por Lucan (2012) como a mutação 1 dos bairros, na qual se aplica o conceito da cidade da idade III, heterogênea e caracterizada pela autonomia e singularidade dos prédios. Além disso, novamente a obrigatoriedade da elaboração de concursos de arquitetura, fruto da aplicação da lei sobre a arquitetura (FRANÇA, 1977), incentiva o desenvolvimento de projetos diferenciados e inovadores.

No caso da ZAC Le Sycomore, a intenção foi a de criar ambiências diversas, marcando as esquinas e vias mais importantes por volume maiores, além de diferenciar os tipos de moradia dentro do conceito apresentado de evolução do percurso de vida dos habitantes dentro do bairro associada à proposta de diversidade geracional (EPAMARNE; BUSSY SAINT-GEORGES, 2017). Já no caso da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, para esse objetivo, foi utilizada a estratégia do macrolote como forma de gestão que proporcionou diversas linguagens arquitetônicas para o mesmo quarteirão e, apesar de impor uma homogeneidade no perímetro da quadra, no seu interior permitiu maior liberdade de composição formal. Por fim, na ZAC Paul Bourget, a diversidade morfológica e de usos foi explorada de maneira a conformar as vias principais do entorno através de prédios mais altos e de uso corporativo e comercial, ao mesmo tempo em que, tendo sido projetados mais altos que o restante dos prédios residenciais no miolo do bairro, conformam uma barreira acústica em relação ao bulevar Périphérique.

Considerando a questão específica 3, identificou-se neste texto novos elementos que colaboram com o reconhecimento de fatores externos ao instrumento da ZAC, mas que possuem papel importante na sua aplicação. Destaca-se, nesse sentido, a imposição da construção de 20% de habitação social imposta pela lei SRU (FRANÇA, 2000) e a construção de uma cultura da diversidade morfológica que se construiu ao longo das últimas décadas junto à evolução da conscientização da importância da paisagem e da necessidade de integração de operações como a ZAC ao restante da cidade em antagonismo ao que se produziu como solução aos problemas do período pós-II Guerra Mundial.

5.5 Concertação: um desafio ainda enfrentado.

Pelo contexto de cada operação percebe-se que a concertação ocorre de forma distinta e com nível de envolvimento da comunidade diferente. Quanto maior a relação da população com a área, ou seja, quanto maior o vínculo ou importância dada à área de intervenção, maior será a sua participação e o seu interesse na operação. A partir disso, coloca-se o desafio, para o poder público e para os responsáveis pela operação, de atrair e envolver a população, e não apenas aqueles diretamente impactados pela ZAC, no processo de concertação, tendo em vista que os efeitos de um projeto urbano vão além dos seus limites geográficos e podem ter abrangência até mesmo supra comunal. Ao mesmo tempo, nota-se que quanto maior a operação, maior a complexidade da concertação, já que se multiplicam os atores envolvidos e, com eles, os objetivos a serem atendidos, conforme explicam Tillmann et al. (2011a). Os entrevistados todos

concordam que se trata de um passo importante no desenvolvimento da ZAC, em acordo com Tillmann et al. (2011^a) e Portas (2003), tendo em vista ser a partir da concertação que ocorre a negociação entre as partes, a clarificação das questões e a resolução dos conflitos de interesse. Apesar disso, alguns dos entrevistados apresentam restrições e condições para o desenvolvimento da participação da comunidade.

Eu tenho uma teoria que é que um bom projeto se escreve à diversas mãos. Não conheço bons projetos que se fazem unicamente com uma pessoa que decide sem concertação. [...] um bom projeto é um projeto feito com os habitantes, com a comuna, com os atores das associações, etc. [...] Um verdadeiro bom projeto é um projeto que é trabalhado com a população, com muitos atores, com um espírito de contradição. É assim que fazemos bons projetos (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁶⁴).

Conforme Diguet, em acordo com o Código de Urbanismo (1973a), a concertação acontece em diversos momentos.

Normalmente, ao longo de toda a vida do projeto podemos manter concertações. A grande concertação é feita previamente, antes de lançar a ZAC, mas depois, normalmente, continuamos a fazê-la inclusive nos anos seguintes. Continuamos a concertar ao longo de toda a vida do projeto (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁶⁵).

A operação que parece ter tido maior sucesso na concertação é a ZAC Paul Bourget, tendo sido inclusive elogiada pelo relator quando da consulta pública para a compatibilização do PLU de Paris após a definição do projeto. Segundo seu relatório (MASSON, 2013), o fato de a concertação para a elaboração do projeto da ZAC ter sido bem conduzida reduziu o número de questionamentos para a alteração do PLU, tornando o processo mais tranquilo. Nessa situação, a área já era habitada pelas mesmas pessoas que ocupariam as novas construções e, portanto, a concertação pôde ser direcionada especificamente para essa população e moldada de acordo com seu perfil.

Outra operação que demonstrou envolvimento intenso da população foi a ZAC Île Seguin-Rives de Seine. Para esta pesquisa não se teve acesso à concertação para a criação da

¹⁶⁴ No original: "Moi j'ai une théorie, c'est que un bon projet est un projet qui s'écrit à plusieurs mains. Moi je connais pas des bons projets qui se fassent uniquement avec une personne qui décide sans concertation. [...] Un bon projet, c'est un projet qu'on fait avec les habitants, avec la commune, avec des acteurs d'association, etc [...] Donc, voilà, un vrai bon projet urbain, c'est un projet qui est travaillé avec la population, avec plein d'acteurs, avec un esprit de contradiction avec, etc. C'est comme ça qu'on fait des bons projets".

¹⁶⁵ No original: "Donc, normalement, tout au long de la vie du projet on peut maintenir des concertations. La grosse concertation elle est faite en amont, avant de lancer la ZAC, mais après, normalement, on continue à faire ça y compris dans les années suivantes. On continue à concerter normalement tout au long de la vie du projet".

ZAC, mas apenas aos dados da consulta pública realizada para a emissão de alvará de construção dos lotes centrais do setor da ilha Seguin. Percebe-se, nesse exemplo, um grande envolvimento da população, mas, desta vez, organizada em associações de diversos fins (preservação de paisagem, de patrimônio histórico, entre outras), justificada pela importância que a área de intervenção tem em termos de posição geográfica, paisagística e de história para a região. Em razão da sequência de questionamentos protocolados junto à justiça, estas associações conseguiram impedir o prosseguimento de ao menos cinco projetos com os quais não estavam de acordo e também obtiveram a assinatura de um protocolo de acordo com a prefeitura de Boulogne-Billancourt, mostrando a força que a comunidade pode ter quando se organiza, se posiciona e se impõe. Esse é um claro exemplo de como a partilha do poder de decisão com a comunidade pode reduzir a ação discricionária do poder público explicada por Prestes (2009). Como explica a autora, a limitação da liberdade de ação dos representantes da população afasta a execução de absurdos e promove a formação de consensos. Não fosse essa possibilidade de ação comunitária, há muito tempo no centro da ilha Seguin se teria construído um empreendimento do qual hoje os habitantes provavelmente lamentariam a existência.

No caso da ZAC Le Sycomore, apesar de o diretor operacional da gestora Epamarne alegar que houve grande participação da população na concertação realizada durante o desenvolvimento do projeto, o envolvimento da população na criação da operação foi pequeno conforme mostra o relatório e o depoimento do morador entrevistado para esta pesquisa. Ao que se demonstrou, a área, por ser originalmente agrícola, ou seja, desabitada; e a cidade, por ser composta de moradores em grande parte estrangeiros ou jovens que se instalam nela temporariamente, fazem com que existam poucos laços com a terra. Dessa forma, a população pouco se envolve no processo, não interferindo na tomada de decisões.

[...] não se trata verdadeiramente de uma cidade, uma cidade no sentido corrente do termo, não é uma cidade que tem mil anos de história, é uma cidade que tem apenas 30 anos de história. Então as pessoas que estão lá não são pessoas envolvidas, são pessoas que são, são pessoas que vieram para cá porque foi onde encontraram moradia, mas que amanhã estarão em outro lugar. Elas não possuem vínculos com a cidade. Não há história, não há nada (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶⁶).

¹⁶⁶ No original: "[...] c'est pas vraiment une ville, une ville au sens courant du terme quoi, c'est pas une ville qui a qui a 1 000 ans d'histoire, c'est une ville qui a à peine 30 ans d'histoire. Et donc les gens qui sont dedans ne sont pas des gens concernés, sont des gens qui sont, qui sont venus là parce qu'ils ont trouvé un logement, mais demain ils sont ailleurs, etc. Ils ont pas d'attache particulière à la ville. Il y a pas d'histoire là-bas, il y a rien quoi".

Louis concorda que a concertação no caso Le Sycomore não funcionou porque não havia habitantes no local originalmente e, por isso, as pessoas não se interessam pela participação. Além disso, há também a dificuldade de provocar o interesse sobre algo que vai se construir ao longo de 10 ou 15 anos e que, portanto, não possui impacto imediato na vida das pessoas.

O que vai interessar às pessoas é aquilo que vai acontecer no próximo mês, em seis meses ou em dois anos. No entanto, nós fizemos esforços, me lembro que havia maquetes, tinha algumas coisas. Tentamos materializar tudo o que contamos com imagens síntese para fazer com que as pessoas se apropriassem do assunto. Algumas pessoas vieram, não vou dizer que ninguém veio, mas são sempre as mesmas. Encontramos sempre mais ou menos as mesmas críticas (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶⁷).

Para o morador de Bussy-Saint-Georges, Perret, a população em geral não se interessa por participar da concertação em nenhum contexto de ZAC, por falta de divulgação ou por não querer se deslocar até o local onde a exposição do projeto acontece.

Escute o que eu penso, é como em todas as ZAC, isso se passa apenas entre os principais interessados e a população praticamente nunca é bem convidada ou ela nem se desloca. No que concerne a ZAC Le Sycomore, que é uma enorme operação já que conta com algo como 4.000 a 5.000 unidades de habitação e, portanto, envolve 20.000 habitantes, então é uma ZAC muito grande. Ninguém se pronunciou. Eu acredito que devíamos ser dois ou três a escrever nos registros da concertação. Então, você vê, é quase nada. Isso quer dizer que a população está escanteada, a população não participa; a população não se interessa por isso; a população é capaz apenas de gritar depois, mas nunca antes, porque é muito técnico. As pessoas não entendem, não sabem do que se trata e por isso não se interessam" (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶⁸).

Segundo o morador, a participação da população ocorre apenas em casos em que há um líder que se envolve no projeto e que mobiliza as pessoas. Ele destaca também o fato de a

¹⁶⁷ No original: "Ce qui va les intéresser, c'est qu'est-ce qu'il va se passer le mois prochain, dans les six mois ou dans les deux ans à venir. Et pourtant, on avait fait des efforts, je me souviens il y avait des maquettes, il y avait des choses, il y avait des... On a essayé de matérialiser tout ce qu'on raconte avec des images de synthèse pour pouvoir, effectivement que les gens s'approprient le sujet. Et alors après il y en a quelques-uns qui viennent. Je vais pas dire qu'il y a personne qui vient. Il y a des gens qui viennent, mais c'est toujours les mêmes qu'on va retrouver avec des critiques qui sont toujours à peu près les mêmes. On retrouve toujours à peu près les mêmes critiques".

¹⁶⁸ No original: " Écoute ce que je pense, c'est que comme toutes les ZAC, ça se passe principalement entre les principaux intéressés et le public n'est pratiquement jamais bien convié, ou le public ne se déplace pas lui-même. Si tu veux en ce qui concerne la ZAC Le Sycomore qui est une très grosse opération puisque ça fait quelque chose comme 4 000-5 000 logements donc environ ça concerne 20 000 habitants, donc c'est une très grande ZAC. Personne ne s'est prononcé. Je crois qu'on devait être deux ou trois à avoir blanchi des feuilles de la concertation. Donc tu vois c'est presque, c'est rien quoi. Ça veut dire que ça veut dire que le public est à côté quoi ; le public ne participe pas ; le public ne s'intéresse pas à ça ; le public n'est capable que de crier après, mais jamais avant, parce que c'est trop technique quoi. Les gens ne comprennent pas. Ils ne savent pas du tout ce que c'est, ça ne les intéresse pas".

operação ser conduzida pelo Estado central, tendo um posicionamento que vai ao encontro do que reclamam os eleitos com relação à transparência do processo. Ele alega também que nunca teve retorno algum de seus registros durante a concertação da ZAC.

Michaux (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) julga importante a concertação, mas em uma condição que se consiga explicar o projeto em razão das questões técnicas, conforme suscitado por Perret (PERRET, 2022, informação verbal). O apontamento corrobora com a dificuldade da população em compreender o conteúdo técnico apresentado em audiências públicas e debates, indicada por Montandon (2009). De nada adianta realizar uma consulta pública, se os participantes não são capazes de interpretar as informações que lhes são passadas, por não terem formação específica na área, para reagirem de forma a colaborar efetivamente com a construção do projeto. Do outro lado, de nada serve o poder público solicitar o envolvimento da população se não está disposto a se esforçar para transmitir da forma ideal o projeto e para assimilar a ele as demandas da comunidade.

Eu assisti a reuniões sobre uma outra ZAC que ficava na entrada da cidade e achei muito estranho. Estavam sendo feitas pela Epamarne e acredito que havia um outro prestador. Nós tínhamos elementos, por exemplo, tínhamos árvores, enfim, elementos evocadores e tentávamos criar uma identidade no bairro. Nós não conseguíamos imaginar, não nos colocaram diante das casas, entende o que digo? Era muito abstrato. Talvez fosse interessante, mas é um procedimento de participação e eu não tenho certeza de que seja muito eficaz. Eu acho que é mais eficaz colocar as pessoas diante de um projeto e de fazê-las interagir. Eu sou professora de estratégia e gestão e nas empresas fazemos muito de participação e as melhores acontecem quando chegamos com algo que as pessoas podem interagir. Se você não chega com isso, tudo fica muito conceitual. Não passará de um brainstorming, etc. Eu trabalhei um pouco com uma agência de urbanismo de uma cidade do leste da França que se chama Reims e eles utilizavam Lego. Eles usavam Lego para ver as alturas, para que as pessoas se dessem conta, então é preciso um elemento de visualização. Hoje-em-dia há também a informática e todas as possibilidades para poder fazer alterações, mudar os estilos, etc. (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁶⁹).

¹⁶⁹ No original: "Alors moi, j'ai assisté à une des réunions sur une autre ZAC qui était à l'entrée de ville et j'ai trouvé ça... J'ai trouvé ça très bizarre, donc c'était fait par Epamarne, je crois qu'il y avait un autre prestataire et en fait, on nous demandait de... On avait des éléments... par exemple on avait des arbres, enfin des choses évocateurs et on cherchait un peu à créer une identité dans ce quartier. On a pas... On nous a pas imaginé, on nous a pas mis devant des maisons, Vous voyez ce que je veux dire ? Devant des immeubles. C'était très abstrait, moi, bon, je sais pas peut-être que c'était intéressant mais donc c'est une démarche de participation, mais je ne suis pas sûre qu'elle soit très efficace. Je pense que c'est plus efficace de mettre les gens devant un projet et de leur faire amender. Enfin nous, alors moi je suis prof de, de stratégie et de management et dans les entreprises on fait aussi beaucoup de participation et les meilleures participations, c'est quand on arrive avec quelque chose que les gens peuvent amender. Mais si vous n'arrivez avec rien, ça reste très conceptuel quoi. Ça va être du brainstorming, etc. voilà bon, mais c'est pas concret alors que et, je sais, j'ai travaillé un peu avec l'agence d'urbanisme d'une ville dans le l'Est de la France qui est Reims, et ils utilisaient du Lego. Il faisait du Lego, etc. pour voir les hauteurs, pour que les gens se rendent compte, donc il faut un élément de visualisation. Maintenant il y a quand même l'informatique et toutes les possibilités pour pouvoir changer des choses, proposer des styles, etc.".

Já os projetos resultantes dos concursos de arquitetura, em geral, não são submetidos à concertação a não ser em casos como o da ZAC Île Seguin-Rives de Seine devido ao tamanho das construções e por imposição do Código do Meio Ambiente (FRANÇA, 2000). De acordo com Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal), ao descrever o processo no ZAC Le Sycomore, após o júri que define o vencedor, todas as novas apresentações são feitas apenas à Epamarne e à prefeitura, mais especificamente ao adjunto de urbanismo. O arquiteto diz ter restrições à concertação e que estas não deveriam ser feitas o tempo todo pelo risco de se inviabilizar o projeto. *“Eu penso que é importante incentivar a participação das pessoas nas grandes decisões, decisões amplas em termos de orientações amplas, mas não se deve entrar em questões muito técnicas com elas porque não é seu ofício e não se pode ter opinião sobre tudo”* (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁷⁰). Para o arquiteto as orientações em sentido amplo são as relacionadas à quantidade de unidades de habitação, de escritórios ou de comércio; à localização das áreas verdes; à circulação dos veículos; etc. e que questões mais complexas devem ser debatidas entre especialistas tendo em vista as incidências do projeto em uma longa temporalidade.

Cauchard (CAUCHARD, 2022, informação verbal), que também é arquiteta, concorda com o posicionamento de Margot-Duclot. Para ela, a concertação deve ser organizada sobre assunto específicos e envolver a população em relação às definições do espaço público, como sobre os usos de uma praça. *“Para mim, é importante desde que cheguemos à assuntos precisos. Quando falamos de densidade, de forma urbana, é difícil de pedir as opiniões de todos os habitantes porque, uma, serão muito variadas e, duas, porque é necessário conhecimentos associados ao assunto”* (CAUCHARD, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁷¹).

Roger (ROGER, 2022, informação verbal), do lado do promotor imobiliário, acredita que a concertação é importante, especialmente para que o projeto seja aceito pela vizinhança. No caso da ZAC Le Sycomore, por não haver nenhum morador no local, não há necessidade de apresentação do projeto. Porém, explica que, para todos seus outros projetos, são realizadas reuniões públicas antes de solicitar o alvará de construção, processo similar ao realizado para os lotes centrais da ilha Seguin, para que os vizinhos apresentem suas opiniões e ter acesso à

¹⁷⁰ No original: “Je pense que c'est bien d'interroger de faire participer les gens à des grandes décisions, décisions larges en termes d'orientation large. Mais il faut pas rentrer dans des questions très très techniques avec eux, parce que d'abord c'est pas leur métier et qu'on peut pas avoir un avis sur tout”.

¹⁷¹ No original: “Pour moi, c'est important dès qu'on arrive sur des sujets assez précis. Quand on parle de densité, de forme urbaine juste, c'est difficile de demander l'opinion de tous les habitants d'une, ce sera très varié, de deux, il faut des connaissances associées”.

algumas de suas solicitações, já que nem sempre conseguem se dar conta de todas as questões que envolvem a inserção do projeto.

[...] se queremos que o projeto seja aceito, que tudo corra bem, é preciso compartilhá-lo com a vizinhança. [...] Não podemos achar que conseguimos enxergar todas as problemáticas ligadas ao nosso projeto, à sua inserção. Há talvez coisas que não vimos, então é importante compartilhar. No entanto, não se deve se enganar achando que esta é uma maneira de limitar os recursos aos alvarás de obra. Você compartilha o projeto, você aceita colocar um quebra-vista, remover uma sacada e você sabe que, por trás, é um risco de recurso à menos contra o alvará de obra. Então é uma chance a mais de conseguir executar o projeto (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁷²).

Ainda que haja níveis de envolvimento diferentes da população na concertação de cada caso, que os participantes costumem enfrentar dificuldades de entendimento de questões técnicas, e que algumas opiniões sejam pela restrição da participação justamente pela tecnicidade do conteúdo, a concertação se mostrou, nos casos analisados, uma forma importante de impor etapas de controle do desenvolvimento do projeto. Identificou-se a concertação para elaboração do projeto da ZAC, quando são definidos os seus programas das edificações, as orientações gerais e os objetivos; concertação durante o desenvolvimento da operação nos casos de ZAC maiores em que nem todos os detalhes podem ser definidos *à priori* por meio de visitas guiadas, ateliês temáticos e reuniões; concertação para modificação do PLU para incorporação do projeto ao regramento urbanístico, por meio de divulgação e exposição dos projetos, momento que permite conhecimento do caso e envolvimento do restante da população da comuna e não apenas dos diretamente relacionados à ZAC; e concertação para emissão de alvará de obra de construções de grande volume ou impacto paisagístico, por meio de exposição e divulgação de toda a documentação do projeto. Percebe-se, conforme listado, ao menos quatro momentos de consulta à população ao longo do projeto, em alinhamento ao indicado por Monteiro (2014) que destaca a necessidade de concertação ampla e inerente a todas as etapas do processo. Tem-se, como resultado possível e alcançável a partir da concertação, uma atuação mais transparente e responsável do poder público (SOTTO, 2015).

¹⁷² No original: "[...] si on veut que le projet, il soit accepté par les riverains, il faut le partager avec eux. [...] Il faut pas non plus croire que nous on aurait pu voir toutes les problématiques liées à notre projet, à son insertion. Il y a peut-être des choses que l'on n'a pas vues, donc c'est important de le partager. Après faut pas se voiler la face aussi que c'est une manière pour nous de limiter les recours sur les permis de construire derrière. Voilà, vous partagez votre projet, vous acceptez de mettre un pare-vue, de supprimer une terrasse et vous savez que derrière, c'est un risque de recours en moins sur votre permis de construire. Et donc c'est une chance de plus pour sortir votre projet".

Trata-se assim de um instrumento que, além de permitir apropriação da população pelo projeto, resulta em mais uma forma de controle da especulação imobiliária e dos interesses públicos. Identifica-se aqui, como contribuição ao trabalho, que a concertação enquanto parte inerente da elaboração e implantação da ZAC e determinada pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a) tem papel fundamental na condução do projeto. Também constatou-se que outras concertações externas ao instrumento, como para a atualização do PLU, também determinada pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a), e para a emissão do alvará de obra, determinada pelo Código do Meio Ambiente (FRANÇA, 2000), possuem papel determinante na concretização dos projetos dentro de ZAC. Além disso, a presença da figura do relator das consultas públicas, personagem que analisa o projeto e as colocações feitas pelos participantes durante a concertação, se mostra como outro elemento importante para garantir que uma análise externa e imparcial seja feita e para que tudo seja devidamente documentado, podendo até mesmo influenciar decisões do poder público pela continuidade ou não dos projetos apresentados.

5.6 Viabilidade financeira: a colaboração entre o público e o privado.

O objetivo financeiro de uma ZAC, determinado pelo Código de Urbanismo (FRANÇA, 1973a) é chegar ao seu final equilibrada, tendo investido exatamente o mesmo montante que recebeu pela venda dos terrenos urbanizados. Portanto, não há lucro, a princípio, a ser obtido pelo gestor responsável pela operação, comuna ou Estado. A análise dos documentos permitiu identificar que os investimentos obedecem a curva J, conforme indicado pela bibliografia (Maciel, 2011), ou seja, há um déficit inicial ocasionado pelo investimento feito pelo governo antes da venda dos lotes ou do direito de construir e uma recuperação do caixa após o início da comercialização. Dessa forma, os riscos são assumidos primeiramente pelo poder público, com o desembolso de grandes valores *a priori*, conforme explicam Ultramari (2013) e Fix (2001). Porém, nos três objetos empíricos estudados, esses riscos são tratados de formas diferentes. No caso Le Sycomore, conforme explica o diretor operacional da Epamarne, Diguët (DIGUËT, 2021, informação verbal), o custo ocasionado por um eventual déficit financeiro é assumido pelo Estado francês, tendo em vista que Epamarne é uma empresa estatal. Já no caso das ZAC conduzidas por SEM ou SPL, conforme segue explicando, onde a operação é objeto de uma convenção ou concessão com a comuna, é esta quem deve arcar pelos custos que a gestora não foi capaz de pagar por ser a controladora das empresas. Tal seria o cenário para a ZAC Paul

Bourget. Já para a ZAC Île Seguin-Rives de Seine, o risco foi assumido majoritariamente pelo consórcio DBS já que este já adquiriu os direitos de construir diretamente da proprietária Renault antes mesmo da operação ser iniciada. A comuna de Boulogne-Billancourt assume em conjunto parte dos riscos, pois se encarrega de realizar toda urbanização, esperando que esses custos sejam reembolsados pelos promotores imobiliários ao longo do faseamento. No entanto, o risco financeiro não é mais uma preocupação, de acordo com Diguët, em razão da escassez de terrenos e da alta demanda de moradia na França, diferentemente do apresentado por Deslandres (1999) no final da década de 1990 quando algumas ZAC tinham menos sucesso de vendas ou eram sobre-dimensionadas.

[...] não há mais riscos sobre isso. Era o caso há 20, 30 anos, mas hoje-em-dia nos faltam muitos terrenos, nos falta muita capacidade de construir na França, os números são desastrosos. Este ano, a construção de moradias é inferior à metade do previsto. Então é uma catástrofe, devíamos construir 500.000 moradias por ano na França e não fazemos nem 250.000. [...] Então não há risco que uma ZAC não encontre mercado. [...] Agora, temos tanta necessidade de habitação e eventualmente de escritórios (enfim menos) que as ZAC, hoje-em-dia, são todas comercializadas (DIGUËT, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁷³).

Ele segue explicando, no entanto, que no passado já tiveram problemas devido às crises econômicas.

Pode acontecer daqui 45 anos uma fase ruim do mercado imobiliário em baixa o que causará uma desaceleração. Eu já presenciei isso em Montpellier, por exemplo, em 2008. O ano de 2008 foi catastrófico, não se vendiam mais moradias em Montpellier. A desaceleração foi tão forte que tivemos que parar as obras, parar a ZAC, etc. Então, podem ser difíceis os períodos em que o mercado imobiliário está ruim, mas penso que não veremos mais isso. Há tão poucas possibilidades de construir que parece que agora será mais uma política da oferta do que da procura. Então mesmo que a procura baixe não há problema porque de qualquer forma temos tão pouca oferta que conseguiremos sempre vender nossos produtos imobiliários (DIGUËT, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁷⁴).

¹⁷³ No original: "[...] il y a plus de risques là-dessus. Il y avait le cas il y a 20, 30 ans, mais aujourd'hui on manque énormément de terrain, on manque énormément de capacité de construire en France, les chiffres sont désastreux. Cette année, la réalisation des logements est inférieure de moitié à ce qui avait été prévu. Donc c'est une catastrophe, c'est une catastrophe, on est censé construire 500 000 logements par an en France, on en fait même pas 250 000. [...] Donc il y a pas de risque qu'une ZAC ne trouve pas de marché. [...] Maintenant, il y a tellement besoin de logement et éventuellement de bureau, mais enfin moins, que les ZAC, aujourd'hui, elles arrivent toutes à se commercialiser.

¹⁷⁴ No original: "Après il peut y avoir dans 45 ans un une mauvaise phase du marché immobilier bas, auquel cas il y aura un ralentissement. Moi j'ai déjà connu à Montpellier, par exemple, en 2008. L'année 2008 a été catastrophique, qui se vendait plus de logements à Montpellier. Voilà très fort ralentissement et du coup on a dû arrêter nos travaux, arrêter les ZAC, etc. Donc, ça peut être très dur les périodes où le marché immobilier est catastrophique. Voilà, je pense qu'on ne connaîtra plus ça parce que maintenant il y a tellement plus de terrain. Il y a tellement plus de possibilités de construire que ça semble maintenant ça va plutôt être une politique de l'offre que de la demande. Donc la demande, même si la demande baisse c'est pas très grave parce que de toute façon on a tellement peu d'offres qu'on arrivera toujours à vendre nos produits immobiliers".

Segundo o entrevistado, um dos documentos que compõem o dossiê de implementação, que se chama Modalidades Previstas de Financiamento e que foi objeto de análise neste trabalho, é uma ferramenta que agrega segurança à operação.

[...] você a encontra nos documentos administrativos de nosso dossiê de ZAC que dão igualmente uma visão financeira das coisas e permite se programar, por exemplo, sobre 10 ou 15 anos. Como na ZAC Le Sycomore, ele permite dizer como o investimento está programado no tempo e em fases; as receitas que se terá em vista pelas vendas sucessivas de terrenos aos promotores imobiliários. Então para uma comuna é muito tranquilizador uma ZAC porque ela tem um perímetro coerente, ela protege os equipamentos, ela protege os investimentos, então tudo é protegido” (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁷⁵).

A propriedade da terra se mostra como um fator determinante na viabilidade e no desenvolvimento da operação. O aumento, nas últimas décadas, do custo fundiário dificulta a viabilização por parte das comunas na condução da operação quando ainda não pertencem à coletividade; e as parcerias com o capital privado se tornam uma forma de promover a operação. Retoma-se aqui a importância das parcerias público-privadas indicadas na bibliografia (NOBRE, 2019; OLIVEIRA, 2018; OLIVEIRA et al., 2009). A participação do investidor privado se torna, muitas vezes, condição fundamental para a realização do projeto. Já no caso de intervenção do Estado central, percebe-se que esse possui condições para tal conforme mostrado no caso Le Sycomore, podendo fazer também as alterações necessárias no projeto para tornar sua execução viável, como após a modificação da ZAC para Eco-Bairro em que foi necessário aumentar o número de unidades habitacionais para compensar o aumento dos custos de um projeto que demandava altos investimentos em dispositivos para promoção da sustentabilidade.

Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) concorda que os riscos não são grandes. Ele explica que, para os promotores imobiliários, há também exigências que são impostas como forma de garantia quando realizam empréstimos bancários para a realização das construções de habitação. Segundo ele, somente após terem vendido 50% das unidades é que os bancos autorizam os empréstimos. No entanto, para este ex-conselheiro, o problema financeiro no caso da ZAC Le Sycomore reside na porcentagem capturada pela

¹⁷⁵ No original: “[...] vous retrouverez dans les pièces administratives de notre dossier de ZAC qui donnent également la vision financière des choses et permet de se programmer, par exemple sur 10 ans ou 15 ans, comme dans la ZAC du Sycomore, de dire « voilà comment l’investissement est programmé dans le temps et en phase. Voici quelles sont les recettes qu’il va y avoir en face par des ventes de terrains successives à des promoteurs. Donc pour une commune c’est très sécurisant une ZAC parce que ça a un périmètre cohérent, ça sécurise les équipements publics, ça sécurise des investissements, donc tout est sécurisé”.

gestora Epamarne pela administração da operação. Segundo ele, e conforme pode-se identificar no documento Modalidades Previstas de Financiamento (EPAMARNE, 2012i), parte do valor das vendas é destinado para Epamarne. Este número é identificado no documento como “taxas gerais de urbanização” e, enquanto que nesta ZAC o número chega próximo de 25%, em outras operações o padrão adotado é de 10% a 12%. Segundo Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal), se o valor capturado pela gestora fosse o mesmo que o adotado nas outras operações pela França, muito mais poderia ser investido em equipamentos, como nos casos em que o montante de receitas é maior que o de despesas. Para ele, a mais-valia acaba sendo recuperada por Epamarne e é enviada diretamente ao Estado nacional, sendo esse o motivo pelo qual o governo tem tanto interesse em manter a hegemonia sobre o território de Marne-la-Vallée. *“É uma bomba de dinheiro. Ela fornece muito dinheiro para o Estado. São milhões de Euros que transitam entre o território e que vão diretamente para Bercy”* (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁷⁶).

Já Diguet (DIGUET, 2021, informação verbal), sem citar o valor arrecadado pela empresa, argumenta que a mais-valia é, na verdade, capturada pelas extremidades da cadeia de atores que atuam na operação. Se em uma ZAC há, como atores, o proprietário das terras, o gestor da ZAC, a comuna, os arquitetos e os promotores imobiliários; são o primeiro e os últimos que mais captam valor com a operação. Os primeiros na revenda do terreno que ao longo do tempo se valorizou; e os últimos com os lucros sobre as vendas dos imóveis construídos que vão de 10% a 15% do valor comercializado e em acordo com Nobre (2019) que explica que os benefícios tendem ao desenvolvimento imobiliário. Para Diguet (DIGUET, 2021, informação verbal), a atividade de urbanização é frequentemente deficitária e que, se a contabilidade ao final se iguala a zero, já se pode considerar um bom resultado, confirmando que os custos reais tendem a ser superiores ao previsto, como afirma Ultramari (2013).

Para além desta questão, o que alguns entrevistados, como Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) e Perret (PERRET, 2022, informação verbal), veem como vantagem da operação é a captação de TVA (Tributo sobre Valor Agregado) a partir do consumo gerado dentro do perímetro da ZAC pelos habitantes e usuários.

Pode haver déficits que são remetidos, mas a coletividade tem também outras vantagens além do balanço da ZAC. Ou seja, que os habitantes venham consumir também nos comércios. Isso cria TVA que vai para as comunas. Há também impostos fundiários que vão para o orçamento da coletividade. Então, se você quer, para além

¹⁷⁶ No original: “C’est une pompe à fric, c’est tout. Ça ramène énormément d’argent vers l’État. C’est des millions d’euros qui transitent entre le territoire et qui remontent directement à Bercy”.

do orçamento propriamente dito da ZAC, há também efeitos benéficos da chegada de moradias ou de atividades na cidade (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁷⁷).

Diguet destaca também que, para além da TVA, o volume de investimentos que é feito se multiplica, gerando empregos e consumo com alto impacto socioeconômico.

Nós investimos 150 milhões de Euros em 10 anos, mas os promotores imobiliários vão construir prédios que também representam investimento econômico. Então sobre um terreno de 10 mil m² a 2 mil Euros por metro quadrado de custo de construção, isso quer dizer que eles vão investir 20 milhões de Euros. [...] ou seja, tudo o que vai se construir vai gerar riqueza, vai gerar atividade econômica na altura de 500, 600, 700 milhões de Euros (DIGUET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁷⁸).

Os argumentos apresentados pelos entrevistados de que o risco é baixo parece corresponder a uma característica específica da França e de uma economia que se apresenta como estável, não podendo ser reafirmada para outros países. Além disso, a minimização dos riscos em favor de uma multiplicação dos investimentos e da captação de impostos corrobora com Oliveira et al. (2009) que afirmam que um dos objetivos de Grandes Projetos Urbanos é promover desenvolvimento econômico apropriável pelos diversos agentes. Confirma-se também que o envolvimento do capital privado através de parcerias-público-privadas tem como propósito o compartilhamento de custos e benefícios indicado pela bibliografia consultada (NOBRE, 2019; OLIVEIRA, 2018; OLIVEIRA et al., 2009).

O fator relacionado à viabilidade financeira e que parece ter papel importante no desenvolvimento de uma ZAC, em resposta à questão três desta pesquisa, é o fato de os custos deverem corresponder ao faturamento. Essa característica favorece um maior controle da contabilidade da operação para que ela consiga atingir seus objetivos e impede que os valores de venda dos lotes urbanizados sejam apropriados para outros fins ou mesmo que sejam maiores que os necessários para a realização do programa previsto nos dossiês de elaboração e implementação da ZAC. Essa característica também colabora com a resposta à segunda questão específica deste trabalho, pois se torna uma condição para a participação do capital privado.

¹⁷⁷ No original: "Il peut y avoir des déficits qui se reportent et mais la collectivité a aussi d'autres avantages que le bilan de la ZAC. C'est-à-dire que les habitants viennent consommer aussi dans les commerces, donc ça crée de la TVA qui va aux communes. Il y a aussi des impôts fonciers qui viennent dans le budget de la collectivité. Donc si tu veux, au-delà du budget proprement dit de la ZAC, il y a aussi des effets bénéfiques de l'arrivée de logements où d'activité dans la ville quoi".

¹⁷⁸ No original: "On investit 150 millions d'Euros sur 10 ans, mais côté promoteurs, eux-mêmes vont construire des bâtiments qui représentent de l'investissement économique. Donc sur un terrain de 10 mil m² à 2 mil € par mètre carré de coût de construction, ça veut dire que eux vont investir 20 millions d'Euros. [...] c'est-à-dire que tout ce qui va se construire va générer de la richesse, va générer de l'activité économique à hauteur de 500, 600, 700 millions d'euros".

Este é convidado a participar da operação enquanto agente importante da viabilização do projeto, porém é limitado em função do equilíbrio financeiro da operação. Entende-se que o projeto pode ser eventualmente modificado, incorporando maior investimento privado, porém a necessidade de atualizações dos dossiês constitutivos da ZAC, novas concertações com a sociedade, eventuais atualizações do PLU e aprovações pelo conselho municipal se colocam como barreiras para alterações arbitrárias da ZAC.

5.7 Entre críticas e elogios: um instrumento bem consolidado.

As críticas a respeito do instrumento da ZAC, obtidas a partir das entrevistas, vão, em geral, ao encontro daquelas identificadas na bibliografia consultada. Diguët (DIGUËT, 2021, informação verbal) destaca que diversos outros países europeus possuem procedimentos que se assemelham muito às ZAC. Ele cita, como exemplos, a Alemanha, Itália, Bélgica e a Holanda, sendo que considera este último o mais avançado e dinâmico no assunto. Após citar também outros instrumentos utilizados na França para realizar urbanizações, o gestor salienta que considera a ZAC, entre todas as possibilidades, o melhor procedimento para realizar projetos de conjunto. Segundo ele, a ZAC dá segurança à comuna por tudo estar nela muito bem definido.

A ZAC tem uma vantagem que é que ela define um perímetro de intervenção coerente e, neste perímetro, ela define quais equipamentos públicos vão ser construídos pelo gestor. E isso é muito seguro porque a comuna sabe para onde vamos. Ela sabe que vamos fazer um parque aqui, ela sabe que vamos fazer uma via lá, ela sabe que vamos implantar uma creche aqui, uma escola aqui, um colégio aqui, etc. Então há esta verdadeira coerência que é definida no programa de equipamentos públicos da ZAC (DIGUËT, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁷⁹).

Para o gestor, o instrumento apresenta apenas dois problemas. O primeiro está relacionado ao direito de abandono que obriga a coletividade a adquirir os terrenos dentro do perímetro de uma ZAC quando ela é criada, caso o proprietário assim o queira. Segundo ele, há casos de ZAC com grandes perímetros no interior dos quais havia muitas casas e que a coletividade se viu obrigada a comprar os lotes de imediato, sem ter ainda o destino para eles bem planejado, devendo desembolsar grandes somas de dinheiro. O segundo problema acontece

¹⁷⁹ No original: "Donc la ZAC, elle a un avantage, c'est qu'elle définit la ZAC, donc un périmètre d'intervention cohérent, et dans ce périmètre, elle définit quels équipements publics vont être réalisés par l'aménageur. Et ça c'est très sécurisant parce que la commune du coup, elle sait où on va. Elle sait qu'on va faire un parc ici, elle sait qu'on va faire une voirie là, elle sait qu'on va planter une crèche là, une école ici, un collège là, etc. Donc il y a cette vraie cohérence qui est définie dans le programme d'équipements publics de la ZAC".

quando a coletividade solicita diversas alterações no programa das edificações. Conforme explica, essas alterações fragilizam a operação por impactarem no seu planejamento financeiro, já que as alterações implicam em reorganização de custos e de cronograma.

Para Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal), há exemplos de ZAC que dão certo e outras não tanto, sendo que há vantagens e inconvenientes no instrumento. A vantagem, para ele, reside na possibilidade de derrogar as regras locais de urbanismo e criar para o perímetro um caderno de encargos próprio. Já o problema se refere à temporalidade, mas não ao tempo longo de implantação do projeto e sim ao fato de representar pouco dentro da história da cidade. Ele se preocupa com o impacto que as decisões tomadas hoje terão no futuro da cidade e da população, e com a real defesa dos interesses da sociedade.

Há muitas ZAC, isso é triste de dizer, mas que são financiadas pelos encargos fundiários e então há, às vezes, arbitragens que são feitas, às vezes, em detrimento de um bom senso urbano. [...] há certas regras que definem a qualidade do espaço urbano e principalmente a qualidade do pedestre, a qualidade do passeio. [...] É preciso caminhar na cidade, ou seja, é preciso que a cidade nos ofereça coisas, interações. [...] Se não podemos passear numa cidade é porque não há nada para ver, que o espaço da rua não tem sentido, não tem cidade. Então é preciso tomar cuidado para que as ZAC não sejam um tipo, assim, a um dado momento, objetos de ganância [...] quando financiamos uma ZAC pela revenda dos lotes, há uma problemática que pode se colocar que é se... colocamos o cursor para defender realmente o interesse comum. Ele está presente no fazer a cidade do amanhã. Um eleito está no cargo por seis anos na França, ou mais, se reeleito, mas a cidade vai permanecer ainda muito mais tempo. Então é preciso que ela funcione (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸⁰).

Nesse sentido, Perret (PERRET, 2022, informação verbal) pensa que mais importante do que as críticas ou elogios à ZAC, cabe analisar o uso político que é feito do instrumento e que é decisivo para seus resultados da mesma forma que explicaram Ferreira e Maricato (2002) ao abordarem os resultados das Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo.

É difícil julgar as ZAC porque é uma simples ferramenta de urbanização. É muito mais o conteúdo político da ZAC que é importante, mais que a ferramenta. A ferramenta é como a espátula do pedreiro. Não podemos julgar o trabalho do artista através de sua ferramenta. É a intenção do artista com sua ferramenta para

¹⁸⁰ No original: “[...] il y a beaucoup de ZAC, ça c'est triste à dire, mais qui sont quand même financées par leurs charges foncières, et donc il y a, parfois, des arbitragens qui sont faits, parfois, au détriment d'un certain bon sens urbain. [...] il y a quand même certaines règles qui définissent la qualité de l'espace urbain et notamment la qualité du piéton, la qualité de la promenade. [...] Si on peut pas se promener dans une ville parce qu'il y a rien à voir, que les l'espace de la rue n'a pas de sens, il y a pas de ville quoi. Donc il faut faire gaffe à ce que juste les ZAC soient pas des sortes de concentré comme ça à un moment donné de... Je sais pas moi de... d'appât du gain. [...] quand on finance une ZAC par la revente du foncier, il y a une problématique qui peut se poser sur est-ce que c'est... Voilà, où on met le curseur pour défendre réellement l'intérêt commun. Je parlais tout à l'heure de l'intérêt commun. Il est là aussi dans le fait de faire la ville de demain. Un élu, il est là pendant six ans, quoi en France, ou plus si, il est réélu, mais la ville, elle va rester encore plus longtemps. Donc il faut qu'elle fonctionne”.

representar alguma coisa. Então, a ZAC é uma simples ferramenta de urbanização, não podemos querer mais dela (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸¹).

O que os autores e os entrevistados querem argumentar é que a ferramenta por si só não tem autonomia para produzir bons ou maus resultados. Ela pode ter resultados positivos, de um ponto de vista progressista, se os interesses da comunidade forem defendidos durante a sua elaboração e implementação, o que passa obrigatoriamente pela participação e mobilização da comunidade. Confirma-se da mesma forma, nesse sentido, a importância do papel do gestor da ZAC no desenvolvimento da operação e nas decisões que definem suas orientações, como foi visto no texto sobre gestão deste capítulo por possuir em suas mãos grande poder de tomada de decisão e de condução da operação, além de articulador e negociador entre os diversos atores. Assim, o gestor da ZAC se apresenta como peça chave no atendimento do interesse público e na defesa do projeto da operação.

No entanto, tanto Perret (PERRET, 2022, informação verbal) quanto Michaux (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) acreditam que é correto que as operações sejam desenvolvidas pelo poder público em vez de as deixar nas mãos do capital privado, pois isso permite ter um controle maior pela sociedade. Ao serem conduzidas pelas coletividades e por suas sociedades públicas ou de economia mista, os eleitos do conselho municipal têm poder de decisão sobre a operação e devem, por sua vez, prestar contas ao restante dos habitantes. Além disso, como se viu no exemplo da ZAC Île Seguin-Rives de Seine, o fato de os terrenos não pertencerem à coletividade reduziu seu poder de influência sobre a operação como um todo. Nesse sentido, segundo Diguët (DIGUËT, 2022, informação verbal), uma ZAC também dá garantias para os serviços do Estado que controlam aspectos como os ambientais.

Porque uma ZAC, em um dossiê de ZAC, fazemos um estudo de impacto. A grande vantagem é que o estudo de impacto tem uma visão global. Eu estou fazendo um estudo de impacto para a ZAC de la Rucherie. Eu o estou desenvolvendo sobre 150 hectares, analiso tudo em volta, todas as incidências sobre a fauna, sobre a flora, sobre o barulho, sobre a circulação, sobre os movimentos de terra, sobre a hidrografia, etc. com uma visão global. Enquanto que se é o privado que faz de pequeno em pequeno pedaço de terreno, o privado não faz estudo de impacto. Abaixo de 10.000m² na França não é necessário fazer estudo de impacto. Então, poderíamos

¹⁸¹ No original: "C'est difficile de juger les ZAC parce que c'est un simple outil d'aménagement. C'est beaucoup plus le contenu politique de la ZAC qui est important, plutôt que l'outil lui-même. L'outil, c'est comme la truelle de maçon quoi, si tu veux on peut pas juger le travail de l'artiste à travers son outil. C'est l'intention de l'artiste avec son outil de représenter quelque chose de beau. Donc la ZAC, c'est un simple outil d'aménagement, on peut pas lui demander plus".

muito bem ter dez vezes 10.000m² sem que tenha o menor estudo de impacto (DIGUET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸²)

Margot-Duclot (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal) também defende o instrumento, mas acredita que há outras formas válidas de conduzir a urbanização e que são pouco exploradas, procedimentos que são sobre o tempo longo, de acompanhamento da evolução dos lugares em vez de sua destruição para dar lugar a renovações. O fato de muitas ZAC envolverem a demolição total das preexistências dentro do seu perímetro é outra crítica que faz, em acordo com o que trouxe Pignon (2018) em seu trabalho. Para exemplificar, ele cita o arquiteto Patrick Bouchain que acompanhou cerca de trinta famílias em Boulogne-sur-Mer, ajudando-as a renovar o bairro onde moravam, recriando o valor e o sentido dele em vez de demoli-lo para dar lugar a novas construções. Ele cita também o caso de um antigo frigorífico localizado na ZAC Paris-Rive Gauche, chamado de Les Magasins Généraux. O projeto original previa sua demolição, apesar de ainda estar sendo utilizado e fazer parte da história da população que frequentava a região. Porém, graças à mobilização da comunidade, ele foi preservado e integrado ao projeto da ZAC.

Ficou muito melhor assim, felizmente ele está lá! O que quero dizer é que quando uma ZAC leva essas coisas em consideração é muito bom. Então, é preciso hoje-em-dia de paciência e de inteligência nesses projetos. Eu acho realmente que é preciso tomar cuidado. É algo que é difícil de definir em um caderno de encargos (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸³).

O mesmo tipo de situação pôde ser identificado na análise do estudo de caso da ZAC Île Seguin-Rives de Seine em que a população entrevistou, através da consulta pública, por diversas vezes, para tentar impedir a exploração dos lotes centrais da ilha Seguin pelo mercado imobiliário e alterar o projeto para que fossem criados apenas espaços públicos.

Cauchard (CAUCHARD, 2022, informação verbal), Roger (ROGER, 2022, informação verbal) e Perret (PERRET, 2022, informação verbal) seguem a mesma linha de raciocínio,

¹⁸² No original: "Parce qu'une ZAC, dans un dossier de ZAC, on fait une étude d'impact. Le gros avantage, c'est que l'étude d'impact, elle a une vision globale. Moi je suis en train de faire une étude d'impact pour la ZAC de la Rucherie. Je le fais ça sur 150 hectares, je regarde tout autour, toutes les incidences sur la faune, sur la flore, sur le bruit, sur la circulation, sur les terrassements, sur l'hydraulique, sur, etc. avec une vision globale. Alors que si c'est le privé qui fait petit bout de terrain par petit bout de terrain, le privé il ne fait pas d'étude d'impact. En dessous de 10 000 m² en France, il n'y a pas besoin de faire d'étude d'impact. Donc, on pourrait très bien avoir 10 fois 10 000 m² sans qu'il y ait la moindre étude d'impact".

¹⁸³ No original: "Voilà, c'est vachement mieux en fait, heureusement que c'est là ! Je veux dire par là, c'est que finalement, quand une ZAC est en mesure de prendre en compte ces choses-là, c'est bien quoi. Donc il faut qu'aujourd'hui il y ait de la patience et de l'intelligence dans ces dans ces projets-là. Je pense qu'il faut vraiment faire attention à ça, voilà. C'est quelque chose qui est difficile à définir dans d'un cahier des charges".

sendo mais favoráveis à renovação urbana e a reconquista de áreas já existentes do que ao avanço sobre áreas agrícolas não urbanizadas. Os entrevistados refletem sobre a validade de se construir um novo bairro em área desocupada em vez de densificar áreas já existentes com infraestrutura como o centro de Bussy-Saint-Georges.

O problema é uma reflexão que vai bem além da arquitetura e do urbanismo, ou seja, no caso do centro de Bussy-Saint-Georges. O que deve ser feito? É preciso criar empregos, levar comércio, criar um verdadeiro centro. É a única condição da densidade, é a atratividade, a única. Então se você não é capaz de fazer isso, nunca vai dar certo porque, não muito longe, você pode comprar uma casa com um pequeno jardim em uma zona de casas. Você terá a escolha entre uma casa com um pequeno jardim e um apartamento com uma sacada no centro, onde não há mais nada (MARGOT-DUCLOT, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸⁴)

Roger (ROGER, 2022, informação verbal) defende mesmo assim o instrumento da ZAC. Acredita que sem ele não conseguiriam criar tantas moradias acompanhadas dos equipamentos públicos e das infraestruturas necessárias. Porém, salienta que tudo depende de quem conduz a operação.

A principal crítica que Michaux (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) tece se relaciona ao fato de Bussy-Saint-Georges estar inserida no contexto da cidade nova de Marne-la-Vallée e, portanto, sob controle do Estado Central.

Na nossa “caixa preta”, há muito tempo houve um plano que foi validado. Nós perguntamos aos habitantes da época o que eles pensavam, mas já faz mais de dez anos, faz doze, treze anos mais ou menos. Agora é uma caixa preta, não temos nenhuma visão do que vai ser feito. [...] E isso é um grande inconveniente enquanto habitante e enquanto eleita na cidade. Entre o momento em que negociamos as ZAC e o momento de sua realização pode ter 20 anos. Imagine o turn over. Estamos em uma cidade nova onde um certo número de pessoas não fica mais de dois ou três anos. Era necessário impor avaliações regulares, impor um mínimo de participação dos habitantes (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸⁵).

¹⁸⁴ No original: “Le problème, c'est que une réflexion qui va très au-delà en fait de l'architecture et de l'urbanisme, c'est-à-dire que en l'occurrence, dans ce qui est le centre-ville de Bussy-Saint-Georges. Il faut faire quoi ? Faut ramener de l'emploi, faut ramener des commerces, il faut créer un vrai centre-ville, en fait. C'est la seule condition de la densité, c'est l'attractivité en fait, c'est la seule. Donc si vous êtes pas en mesure de faire ça, jamais ça va arriver, puisque pas très loin, vous pourrez acheter une maison avec votre petit jardin dans une zone pavillonnaire. Et vous aurez le choix entre une maison avec un petit jardin pavillonnaire et un appartement avec une terrasse dans un centre-ville où il y a rien”.

¹⁸⁵ No original: “Dans notre « boîte noire » il y a bien longtemps. Il y a eu un plan, ça a été validé, on a demandé aux habitants de l'époque ce qu'ils pouvaient penser, mais c'était il y a plus de 10 ans. Il y a 12, 13 ans ou à peu près, et puis maintenant, voilà, c'est la boîte noire. On n'a aucune vision de ce que ça va donner. [...] Et ça, c'est quand même un gros inconvénient en tant qu'habitant et en tant que élu dans la ville, entre le moment où on négocie les ZAC et le moment de sa réalisation, il peut y avoir 20 ans. Imaginez le turn over. On est dans des villes nouvelles où il y a un certain nombre de personnes qui ne restent pas plus de 2, 3 ans. Il faudrait imposer des évaluations régulières, imposer qu'il y ait une participation des habitants à minima”.

Quando questionados sobre os resultados e o sucesso da ZAC, as respostas variaram, mas percebe-se uma tendência para a insatisfação que parece estar relacionada à forma de gestão centralizada no Estado (nacional) e a uma aparente frustração com a efetividade do bairro enquanto Eco-Bairro conforme visto no primeiro texto de discussão dos resultados. Michaux e Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) acreditam que os resultados da operação são ruins, tanto em termos de adensamento quanto em termos estéticos, e insistem sobre o fato de não terem controle sobre a tomada de decisão e de o projeto ser implantando ao longo de um período de 20 a 30 anos, período durante o qual muitas mudanças podem ocorrer na sociedade. Citam como exemplo, o impacto sobre o sistema viário do restante da cidade com a chegada de quinze a vinte mil novos habitantes, ou as mudanças de comportamento resultantes dos dois anos de confinamento em razão da pandemia de Covid-19. Para Michaux:

[...] nosso problema é o organismo público sobre o qual os eleitos não têm nenhum poder. Eles decidem de forma um pouco unilateral [...] há meios de discutir e ajustar, etc., mas continua sendo uma caixa-preta para o eleito de base que não tem ideia do que acontece. Então os impactos deveriam ser um pouco mais discutidos com os habitantes e retomo a ideia de que não é no começo apenas que se deve fazê-lo, é durante o projeto. Ele terá durado vinte anos. Você se dá conta, em vinte anos, a quantidade de renovação que pode acontecer numa cidade, mudanças sociais, etc.? (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸⁶).

Já para Diguet (DIGUET, 2021, informação verbal), a ZAC Le Sycomore atinge seus objetivos apesar de alegar que a comuna tem sempre a tendência de desacelerar o desenvolvimento da operação. Ele se mostra otimista e aposta na dinamicidade da região leste de Paris para apoiar a ZAC: *“A Ilha da França é extremamente dinâmica. Durante pelo menos mais dez anos, graças ao novo metrô que estamos construindo por todos os lugares da Ilha da França, vamos continuar num ritmo muito dinâmico” (DIGUET, 2021, informação verbal, tradução nossa¹⁸⁷)*. Já Roger acredita que se para morar no bairro é preciso utilizar o carro com frequência para se chegar até o comércio, então esta não é uma solução bem-sucedida. *“Podemos viver em um prédio muito performante ambientalmente não tendo nada a sua volta.*

¹⁸⁶No original: "[...] notre problème, c'est cet organisme public sur lequel les élus n'ont aucun pouvoir. Et donc ils décident de façon un peu unilatérale [...] il y a moyen de discuter avec eux et d'ajuster, etc. mais ça reste une boîte noire pour l' élu de base qui n'a aucune idée de ce qui se passe. Donc les impacts devraient être un peu plus discutés avec les habitants et je reviens sur l'idée que c'est pas au début qu'il faut le faire seulement, c'est en cours de projet. Ça aura duré 20 ans. Rendez compte dans 20 ans, le nombre de renouvellements qu'il y a pu y avoir dans la ville, quoi donc des changements sociétaux, etc.".

¹⁸⁷No original: L'Île-de-France, extrêmement dynamique. Pendant encore au moins 10 ans grâce au nouveau métro qu'on construit partout en Île-de-France, on va rester sur quelque chose de très dynamique.

Mas se no seu cotidiano, no seu modo de vida, a pessoa é dependente de seu carro, não estou certa de que o objetivo tenha sido atingido” (ROGER, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸⁸). Para Perret (PERRET, 2022, informação verbal), ainda é cedo para conhecer os resultados da operação. A ZAC está em obras e há poucos habitantes, sendo que os que moram na área não trabalham na cidade, questão levantada também por outros entrevistados.

Não percebemos ainda os efeitos sobre a cidade porque são pessoas que lá moram, mas que não trabalham na cidade ou quase não; e que partem todos os dias para Paris para trabalhar, ou ainda em outro lugar. Temos a impressão de que é um dormitório, um grande dormitório. Se eles aproveitam bem dos equipamentos, da cidade, não tenho certeza...não sentimos ainda nem os efeitos benéficos, nem os efeitos maléficos desta zona (PERRET, 2022, informação verbal, tradução nossa¹⁸⁹).

Conforme se viu com as entrevistas, as operações francesas recebem variadas críticas, muitas delas correspondendo ao encontrado na bibliografia analisada. A excessiva regulação e a falta de liberdade citadas por Lucan (2012) e Maurice (2017) não foram identificadas como crítica, mas como características relacionadas ao gestor da ZAC, conforme explicado por Roger (ROGER, 2022, informação verbal). A fragmentação espacial e suscitada por Eleb-Harlé (2000), Lucan (2012) e Lestage (2017) também não foi reconhecida nos depoimentos e percebe-se pelos projetos que há uma grande preocupação com a integração dos projetos com o restante da cidade conforme já descrito, demonstrando uma busca pela superação dos erros cometidos no passado, também relacionados à monofuncionalidade e monotonia formal dos conjuntos habitacionais do pós II Guerra Mundial (BIDOU-ZACHARIASEN, 1996; BACQUÉ; SINTOMER, 2002; BEAUD; PIALOUX, 2003; e WACQUANT, 2001). Para além das questões sociais, a emergência do tema da sustentabilidade parece ter relação direta com a procura de melhores resultados de projeto. Os riscos citados por Deslandres (1999) de fracasso de operações e super-dimensionamento já não parecem mais ser os mesmos tendo em vista a grande necessidade de produção de moradias e a escassez de terra conforme Diguët (DIGUËT, 2021, informação verbal) e Louis (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) O envolvimento do capital privado, uma das principais características dos projetos urbanos (NOBRE, 2019; OLIVEIRA, 2018; FIX, 2003) também não foi levantado como um problema,

¹⁸⁸No original: " On peut vivre dans un bâtiment très performant environnementalement s'il y a rien autour. Et que dans son quotidien, dans son mode de vie, voilà, il est dépendant de sa voiture ou des choses comme ça, je suis pas certaine que l'objectif soit atteint".

¹⁸⁹No original: "On ressent pas particulièrement des faits sur la ville parce que ce sont des gens qui n'habitent qui ne travaillent pas sur la ville ou presque et qui partent tous les jours à Paris, travailler ou ailleurs. On a l'impression que c'est un dortoir quoi, c'est un grand dortoir. Est-ce qu'ils profitent bien des équipements de la ville, j'en suis pas sûr. Voilà, c'est... On ne sent pas pour l'instant, ni les effets bénéfiques, ni les effets maléfiques de cette de cette zone".

porém as respostas salientaram a importância do controle público das operações para se conseguir ter maior controle sobre o resultado (LOUIS; MICHAUX; ARCHILLA, 2022, informação verbal) e para se produzir equipamentos conforme a necessidade da comunidade (ROGER, 2022, informação verbal). Os diversos dispositivos de controle da operação e descritos ao longo das discussões de resultados desta pesquisa parecem ser eficientes nesse sentido, como a documentação de constituição da ZAC (dossiês de elaboração e implementação), os cadernos de encargos e a concertação.

Assim, as principais críticas identificadas versam sobre a expansão sobre áreas agrícolas em vez de incentivar o adensamento de áreas urbanas já existentes, e sobre o controle do Estado, considerado excessivo na condução da operação, ambas críticas encontradas no trabalho de Pignon (2018). Estas, no entanto, entre os exemplos analisados, são características específicas da ZAC Le Sycomore que, nestes quesitos, não pode ser comparada às outras ZAC estudadas. Estas, provavelmente, apresentariam outras críticas por parte de seus atores, podendo-se especular, por exemplo, a falta de reaproveitamento de estruturas existentes e o efeito terra arrasada também trazidos por Pignon (2018) já que tanto a ZAC Île Seguin-Rives de Seine quanto a ZAC Paul Bourget envolveram a demolição completa das edificações existentes. Nota-se uma grande diferença com relação às críticas identificadas sobre a experiência paulistana das OUC descritas no início deste trabalho. Se, na França, o problema pode ser pecar pelo excesso de controle quando se trata de uma operação estatal; no Brasil, falha-se pela falta de controle. Ao mesmo tempo que, na França, se critica a demolição em massa das estruturas existentes dentro do perímetro de uma ZAC; no Brasil, se reclama a expulsão das populações pobres ou de ocupações irregulares no interior de uma OUC. Enquanto que, na França, as questões se voltam mais para um lado técnico-gerencial e estratégico, vemos que no Brasil ainda temos muito a desenvolver em questões ainda fundamentais, especialmente, de nível político e social.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho se desenvolveu a partir do pouco conhecimento que se tem no Brasil a respeito do instrumento francês ZAC, apesar de sua influência na criação do instrumento brasileiro Operação Urbana (OU), hoje denominado Operação Urbana Consorciada (OUC). Percebe-se que a língua francesa representa uma dificuldade para o acesso aos dados sobre a temática da ZAC e que não seria possível se aprofundar no conhecimento do instrumento somente a partir de bibliografias em português, espanhol ou inglês. Tendo em vista a relação entre as ferramentas dos dois países, a pesquisa teve como base as críticas que a experiência paulistana recebeu com as operações implantadas até o momento para buscar entender como se organiza a estrutura do instrumento da ZAC de maneira que suas características permitam seu desenvolvimento em contextos, formatos e com objetivos diferentes no território francês, questão principal deste trabalho.

A análise dos dados obtidos fez emergir muitos temas relacionados à ZAC e aos Projetos Urbanos, o que representou uma dificuldade de delimitação e aprofundamento de tantos conceitos pertinentes. Por vezes, como no caso do tema da sustentabilidade, não se havia encontrado relação entre ele e projetos urbanos na literatura analisada, resultando numa limitação para a fundamentação da discussão.

Entre as características do instrumento ZAC a se destacar, a primeira importante que determina o seu funcionamento é a existência de uma legislação de abrangência nacional que regulamenta a forma de implantação dos instrumentos do urbanismo operacional. Mesmo que a elaboração dos planos, SCoT e PLU, e dos projetos seja em abrangência comunal ou intercomunal, o procedimento que os orienta é comum para todo território francês, baseado sobretudo no Código de Urbanismo. Dessa forma, cada passo da elaboração e implementação de uma ZAC segue um roteiro claro e definido, devendo apresentar respostas às questões pré-determinadas. A elaboração desse conjunto de regulamentação organiza e dá clareza ao procedimento apesar de sua complexidade e, conseqüentemente, dá segurança aos atores envolvidos, não importando a comuna onde se implantará. É ainda fundamental, quando se analisa a ZAC, diferenciar dois tipos de operação: aquelas criadas e implementadas pelo Estado nacional através de seus Estabelecimentos Públicos de Urbanização (EPA) no interior de Operações de Interesse Nacional (OIN), daquelas criadas pelas coletividades territoriais e implementadas por Sociedades de Economia Mista (SEM) ou por Sociedades Públicas Locais (SPL) sob controle das próprias coletividades. Nessa diferenciação reside a noção de controle

estatal forte que pode se aplicar apenas ao primeiro tipo de operação, não se podendo confundir, dessa forma, ação de Estado e ação de coletividades locais. Isso não significa que o poder público ao nível de comuna não tenha controle sobre a operação, mas este se dá a partir da negociação entre os atores de forma mais horizontal e, pelo que se pôde apreender, de forma mais transparente.

Em se tratando de ferramentas de controle da condução das operações, alguns elementos puderam ser identificados. Os diversos momentos de concertação ao longo do processo de desenvolvimento do projeto e da execução da ZAC fazem com que haja maior controle e redirecionamento, caso necessário, do projeto. Há a possibilidade de acompanhamento do processo, ao menos, através de dois momentos obrigatórios: a concertação para a elaboração e criação da ZAC, e a consulta pública para a alteração e compatibilização do PLU com o projeto da operação. Além destes, foi possível identificar a realização de concertação ao longo do processo de implementação da ZAC e a realização de consulta pública para a emissão de alvará de obra de determinados empreendimentos dentro da classificação do Código do Meio Ambiente. Todos esses momentos, apesar de o comprometimento da população variar de acordo com seu envolvimento com o projeto ou com o seu local de implantação, se mostraram como “*check points*” e oportunidades de tomada de conhecimento, de manifestação, de questionamento, de recondução ou de validação das operações. Além disso, a presença do relator, “*commissaire enquêteur*”, nas consultas públicas por indicação do tribunal administrativo da região, mediador externo e imparcial, ponderando sobre as críticas e sugestões feitas durante o processo se revela um personagem importante para que as considerações registradas sejam conduzidas e respondidas. O sucesso da concertação, no entanto, se mostra muito dependente do esforço das entidades responsáveis pelo desenvolvimento da operação em criar métodos de apropriação e de comunicação do projeto pelos participantes, passando pelo desenvolvimento de linguagens acessíveis à leigos. Permanece no debate, nesse sentido, a definição do limite até onde deve ir o envolvimento da população e a partir de onde as decisões devem ser deixadas apenas para os técnicos. Além disso, conseguir provocar e conscientizar a comunidade da importância da sua participação, em algumas situações, pode representar uma dificuldade para os gestores da ZAC mesmo em uma sociedade que se mostra bastante madura com relação às suas responsabilidades como é a francesa.

A existência do ator gestor, “*aménageur*”, que conduz a operação em nome do Estado ou das coletividades se mostrou importante para a interlocução entre público e privado e para

agregar conhecimento técnico que as comunas não são capazes de oferecer. A figura do gestor dá segurança ao processo e garantia de que o que foi planejado será executado por estar comprometido com os objetivos da operação e, sobretudo, com seu equilíbrio financeiro. Essa segurança se dá com base no determinado pelos documentos componentes dos dossiês de ZAC, por determinação do Código de Urbanismo, e que devem ser obedecidos, como o Programa Global de Construções, o Programa de Equipamentos Públicos e a Modalidade de Financiamento. Esses elementos, associados à elaboração de um plano guia, “*masterplan*”, que define a ocupação da área lote a lote, fazem com que se tenha uma grande previsibilidade do resultado final da operação, mesmo que adaptações venham a ser feitas no curso do processo, tendo em vista que acarretam na atualização do conjunto dos dossiês de ZAC e do PLU da comuna.

Os cadernos de encargos de cessão de terreno compõem outro documento obrigatório e de suma importância para o cumprimento dos objetivos da operação. Apesar de o nível de exigência e do conteúdo depender diretamente do nível de controle desejado pelo gestor da ZAC, neles podem estar inscritas todas as prescrições que devem ser cumpridas pelos incorporadores e pelas equipes de projeto para cada lote. Trata-se de um documento que faz parte do contrato entre gestor e empreendedor privado e, portanto, mesmo que suas condições sejam negociáveis no curso do desenvolvimento do projeto, o enquadramento é por ele determinado.

Vinculado à figura do gestor e aos cadernos de encargos está a questão da propriedade das terras dentro do perímetro da ZAC. A propriedade fundiária é fator determinante no estabelecimento da negociação. A propriedade da área pertencer ao domínio público, ser por ele adquirida através do gestor, ou pertencer a poucos proprietários privados possui muita influência na reurbanização, pois é através da posse da terra que as exigências podem ser cobradas dos incorporadores na condição de participarem da operação. Mesmo que convenções com proprietários privados possam ser estabelecidas, elas enfraquecem o poder de persuasão do poder público em relação às condições que este poderia estabelecer. Quando pertencente ao Estado nacional, há pouca ou nenhuma possibilidade de influência do mercado imobiliário. Quando pertencente à comuna, o gestor se apresenta como mediador dos interesses, mas os interesses públicos prevalecem. Quando pertencente a um proprietário privado, a comuna utiliza de seu poder de controle sobre as normas urbanísticas para impor suas condições, mas acaba possuindo uma posição mais igualitária ao empreendedor na mesa de negociação e, conseqüentemente, menos persuasiva. Essa característica se apresenta como uma das principais

diferenças em relação ao Brasil, onde o capital privado possui forte influência na condução dos investimentos, onde a intervenção na propriedade privada é extremamente difícil de ser realizada e onde mesmo a regulamentação urbanística é, por vezes, interpretada em benefício dos investidores.

Outro ponto importante de controle da operação é o fato de o projeto da ZAC dever estar prevista no PLU e suas diretrizes estarem registradas nas Orientações de Urbanização e Programação (OAP). Ao mesmo tempo em que a derrogação, no interior do perímetro da operação, das normas urbanísticas do PLU é considerada uma das principais características da ZAC e o que lhe dá o aspecto de instrumento flexível, seu projeto torna-se, a partir do momento que é feita a compatibilização do PLU, norma urbanística. Assim, apesar de haver uma retroalimentação entre legislação urbanística e projeto e, com isso, a possibilidade de criação das soluções mais adequadas para a operação, a necessidade de atualização do PLU torna-se uma barreira para que as modificações aconteçam sem conhecimento da sociedade e justificativa perante o conselho municipal.

Além do PLU e do Código de Urbanismo, há outras leis que se sobrepõem à ZAC, não podendo ser derogadas no seu perímetro. Estas outras normas têm papel fundamental no resultado da operação, impedindo que se produzam projetos contrários aos interesses públicos. Destaca-se, nesse sentido, a lei SRU com a obrigação de destinação de 20% das unidades de moradia construídas para habitação social de forma a se produzir a diversidade social que é sempre incentivada. Esta, apesar de ainda se revelar um desafio de implementação entre classes nos extremos da pirâmide social, se mostra possível dentro de estratos sociais próximos. Além disso, pode-se dizer que se trata de um conceito já incorporado pela sociedade francesa, juntamente com a necessidade de diversidade de usos, a concertação e as preocupações com sustentabilidade.

Pode-se ainda destacar o papel importante que possuem os concursos de arquitetura no desenvolvimento da ZAC, apesar de terem deixado de ser obrigatórios nos últimos anos por parte das instituições que atuam como empreendedoras nessas operações. Esta estratégia para a seleção das equipes e dos projetos, tanto urbanísticos quanto arquitetônicos, desafia os participantes a buscarem as melhores soluções para que sejam contemplados com a premiação, colaborando para um resultado mais satisfatório da paisagem final, assim como para a busca de soluções mais inovadoras em termos estéticos e de sustentabilidade.

Todas essas ferramentas de controle da operação se mostram, ao mesmo tempo, formas de controle da especulação imobiliária. Salienta-se, em vista disso, a imposição na construção

de habitação social; o controle fundiário que permite impor regras através dos cadernos de encargos, revender os lotes a preços controlados e determinar o ritmo de venda; e a concertação que pode, no caso de se estar incorrendo contra os interesses públicos, reconduzir o programa da operação. O controle da operação é também, por fim, uma maneira de redução dos riscos da operação, pois dão garantias aos investidores sobre o que e como será feito. A apresentação de um projeto urbano com uma filosofia geral que o orienta, com estimativa de custos, sua distribuição ao longo do tempo e faseamento de implantação oferece maior segurança para o capital privado, mesmo que alterações possam vir a acontecer. Confirma-se, entretanto, que o risco é maior para o Estado ou coletividade pública pela necessidade de aquisição fundiária e de investimentos em infraestrutura antes da chegada dos promotores imobiliários. Mesmo que se considere que hoje-em-dia o mercado francês careça de espaço para desenvolvimento urbano e de oferta de moradias e, portanto, que o risco financeiro é pequeno, a aposta está na multiplicação dos investimentos a partir da ZAC que poderão trazer outros benefícios para as comunas e não na captação de mais-valia pela comercialização dos lotes.

Quadro 26 – Resultados gerais da pesquisa.

Objetivo principal	Objetivos secundários	Resultados gerais
Entender quais são as características presentes na ação do poder público e do mercado imobiliário na França que viabilizam a utilização do instrumento ZAC para a transformação do território com ganhos econômicos e sociais.	Buscar contribuições para instrumentos de planejamento urbano brasileiros a partir da melhor compreensão da ZAC.	1-Elaboração de uma regulamentação que estabelecesse elementos mínimos e etapas de desenvolvimento da OUC de forma a receber um mesmo tratamento por todos os municípios que a implementam; 2-A clara definição dos momentos de concertação com a sociedade e sua imposição em mais de uma oportunidade; 3-A participação de um relator imparcial escolhido por um tribunal administrativo para acompanhamento do processo de concertação; 4-A criação da figura jurídica do gestor da operação, atuando como interlocutor e mediador; 5-A criação e obrigatoriedade de cadernos de encargos vinculados à venda dos potenciais adicionais de construção; 6-Aplicação de concursos de arquitetura para projetos urbanísticos e de edificações.
	Verificar se há uma correspondência atualmente entre o instrumento francês e a OUC brasileira.	Entende-se que, apesar de, na origem, a ZAC francesa possa ter inspirado a criação da OUC brasileira, atualmente, tratam-se de instrumentos muito diferentes cuja comparação não é eficiente.

Fonte: autor.

Chega-se, for mim, após estas constatações, ao atendimento do objetivo geral desta pesquisa que é entender quais são as características presentes na ação do poder público e do

mercado imobiliário na França que viabilizam a utilização do instrumento ZAC para a transformação do território com ganhos econômicos e sociais. Lista-se, como respostas, a possibilidade do poder público se colocar como empreendedor no desenvolvimento de projetos urbanos; sua capacidade financeira de aquisição fundiária; e as diversas ferramentas legais e normativas que permitem um controle da ação privada dentro de perímetros de ZAC mesmo que de controle fundiário parcial, especialmente os cadernos de encargos.

Considerando-se todas estas características da ZAC levantadas a partir desta pesquisa, pode-se selecionar algumas que, mesmo em contextos econômicos e sociais diferentes da França, poderiam ser aplicadas e que, assim, podem ser contribuições para instrumentos de planejamento urbano no Brasil em atendimento ao primeiro objetivo específico deste trabalho de buscar contribuições para instrumentos de planejamento urbano brasileiros a partir da melhor compreensão da ZAC. Nos moldes do Código de Urbanismo francês, poderia ser elaborada uma regulamentação que estabelecesse elementos mínimos e etapas de desenvolvimento da Operação Urbana Consorciada de forma que ela recebesse um mesmo tratamento por todos os municípios que a implementam, e não ficasse sua criação de forma tão aberta como é atualmente por indefinição do Estatuto da Cidade. A clara definição dos momentos de concertação e sua imposição em mais de uma oportunidade com a participação de um relator externo e imparcial pode ser identificada como outra contribuição. A criação da figura jurídica do gestor “*aménageur*” também se mostra como uma acertada estratégia por parte dos franceses por atuar como interlocutor e mediador, tendo em vista a complexidade de gerenciamento que apresenta uma operação do tipo; e o emprego dos concursos de arquitetura para os projetos urbanísticos e de edificações tem certamente grande benefício paisagístico, estético e espacial. Por fim, a criação e obrigação de cadernos de encargos se mostra eficiente para o atendimento dos objetivos do projeto. Mesmo que, no caso da ZAC, o caderno esteja vinculado à propriedade da terra e, por isso, elemento do contrato de venda do terreno, em São Paulo ou no Brasil, poderia estar, de alguma forma, vinculado ao leilão das CEPACS. Todas essas eventuais contribuições necessitam ser mais estudadas para avaliar de fato sua viabilidade, de qualquer forma indicam caminhos que podem ser percorridos a partir da experiência da ZAC.

Com relação ao segundo objetivo específico desta pesquisa que pretendia verificar a correspondência entre o instrumento francês e a OUC brasileira, embora não se tenha aprofundado no estudo do instrumento no Brasil, as características da ZAC e sua sistemática de funcionamento parecem confirmar, como descrito na revisão bibliográfica, que, apesar de o conceito da ZAC ter inspirado os idealizadores da Operação Urbana, hoje as diferenças entre

os instrumentos são tão grandes que não é possível realizar uma comparação eficiente entre os dois. Ainda que ambos sejam considerados conceitualmente como projetos urbanos, seu desenvolvimento é tão diferente um do outro que se tornaram instrumentos distintos, assim como o são outros que também recebem a classificação de PU, como por exemplo o *Land Readjustment*. Em razão destas discrepâncias, ao final desta pesquisa, resolveu-se alterar o nome do trabalho de “ZAC: o modelo francês operação urbana” para “ZAC: o principal instrumento do urbanismo operacional francês” para se evitar o incentivo a comparações entre os dois como se fossem equivalentes.

6.1 Perspectivas de continuidade

Como perspectiva de continuidade dessa pesquisa, podem-se definir alguns caminhos. A verificação das ferramentas de controle da ZAC que possam de fato ser implementadas em instrumentos de planejamento urbano brasileiros seria um primeiro caminho a seguir. Dentro desse contexto, verificar a possibilidade de alterar a legislação urbanística para viabilizar o projeto como é feito com o PLU no França consiste em um terceiro estudo que pode ser feito. Esta, só parece válida em um contexto em que se tem definido lote a lote a intervenção (programa, área construída, gabarito) por se basear em um *masterplan* pré-estabelecido, ou seja, com uma visão de paisagem do conjunto da operação. A isso se relaciona a viabilidade de se projetar essa paisagem em operações com as dimensões com as que se está acostumado a operar no Brasil, o que implicaria numa redução da escala de intervenção. Estas possibilidades envolvem também em uma mudança na forma com que os gestores públicos brasileiros olham para a cidade, sendo necessário, para isso, que desenvolvam uma maior preocupação com os resultados daquilo que se está construindo, comprovando que não importa o contexto, o mais importante é o uso político que se dá a esses instrumentos operacionais do planejamento urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAM, Dominique. Aspectos Econômicos e Financeiros de uma Operação Urbana: Ilustração com o Caso de “Paris Rive Gauche”. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 171-182.

ALBANO, Maria Tereza Fortini. Aspectos Urbanísticos das Operações Urbanas. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 57-74.

ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de; ALMEIDA, Juliana Malard. **A discricionariedade do poder público em regularizações urbanísticas**: o caso das operações urbanas consorciadas em Belo Horizonte. In: ENANPUR, 16, 2015, Belo Horizonte. Anais. Belo Horizonte: ENANPUR, 2015, p. 1-16.

ALY, José Augusto Fernandes. **Arquiteturas da cidade**: conexões e lugar. 2010, 200 f. Tese (Doutorado em Projeto de Arquitetura) – FAUUSP, 2010.

AMAR, A. **ZAC Le Sycomore à Bussy-Saint-Georges (77)**: Étude d’Impact. 2011.

AMAR, A. **Mémoire explicatif consécutif à l’avis de l’Autorité Environnementale sur l’étude d’impact de la ZAC Le Zycomore à Bussy-Saint-Georges (77)**. 2012.

AMÉNAGEMENT. In: Michaelis Dicionário Escolar Francês. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/escolar-frances/busca/frances-portugues/am%C3%A9nagement/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

AMÉNAGEMENT. In: Reverso Dicionário. Disponível em: <https://dicionario.reverso.net/frances-portugues/am%C3%A9nagement>. Acesso em: 13 jun. 2021b.

ANCT. Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. Sig ville, c2021. **Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la ville**: outil d’analyse et de comparaison des quartiers prioritaires et de leur environnement. 2017. Disponível em: https://sig.ville.gouv.fr/atlas/QP_r%c3%a9gions/. Acesso em 16 mai. 2021.

ANGELI, Paula Abranches Lopes de. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano**: estudo de caso da cidade de São Paulo-SP. 2011, 104 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – PUC-Campinas, 2011.

ANCT. Agence Nationale de la Cohésion des Territoires. Sig ville, c2021. **Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la ville**: outil d’analyse et de comparaison des quartiers prioritaires et de leur environnement. 2017. Disponível em: https://sig.ville.gouv.fr/atlas/QP_r%c3%a9gions/. Acesso em 16 mai. 2021.

ASCHER, François. **Projet public et réalisations privées**: le renouveau de la planification des villes. In : Les Annales de la recherche urbaine, n° 51, 1991, p. 5-15.

BACQUÉ, Marie-Hélène; SINTOMER, Yves. **Peut-on encore parler de quartiers populaires?** Espaces et sociétés, Paris, n° 108-109, p. 29-46, 2002.

BASSETTI, Philippe; MARTIN, Jean-Yves; VIVIER, Patrice. **Réaliser une ZAC et autres opérations d'aménagement.** Antony: Éditions du Moniteur, 2017.

BEAUD, S.; PIALOUX, M. **Violences urbaines, violence sociale:** genèse des Nouvelles classes dangereuses. Paris: Fayard, 2003.

BEHQE. **HQE.** 2016. Disponível em: <<https://www.behqe.com/>>. Acesso em: 11 mai. 2022.

BERMAN, Marshal. **Tudo que é sólido se desmancha no ar.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BERNATAS, J. **Encore une tuile pour l'île Seguin.** Le Parisien, 2016. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-92100/encore-une-tuile-pour-l-ile-seguin-08-09-2016-6105163.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

BERVAS, Estelle; LEMÉE, Guy. **L'évolution du régime des zones d'aménagement concerté.** In : Gazette du Palais, p. 19-32, 24 a 26 Out 2004.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. **Les rigidités de la ville fordiste:** réflexions sur la genèse des dysfonctionnements dans les banlieues françaises. In: Espace et société, n° 82-83: p. 149–166, 1996.

BONAMY, Patricia; PELCRAN, Anne. **Les concessions d'aménagement em pratique.** 2^a ed. Paris: LexisNexis, 2010.

BOULOGNE-BILLANCOURT. **Plan Local d'Urbanisme:** 2-Projet d'aménagement et de développement durable. 2018a.

BOULOGNE-BILLANCOURT. (2018b). **Plan Local d'Urbanisme:** 3-Orientations d'Aménagement et de Programmation. 2018b.

BOULOGNE-BILLANCOURT. **Plan Local d'Urbanisme:** 1-Rapport de Présentation. 2021a.

BOULOGNE-BILLANCOURT. **Plan Local d'Urbanisme:** 5-Règlement. 2021b.

BOULOGNE-BILLANCOURT. **Plan Local d'Urbanisme:** Plan de zonage. 2021c.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações urbanas:** anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BROUANT, Jean-Philippe. **Les partenariats contractuels et opérationnels.** GRIDAUH, 2012. Disponível em:

<https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/partenariats_contractuels_et_operationnels%20%282%29.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2021.

BUSSY-C'EST-VOUS. **Bussy C'est Vous**. 2021. Disponível em: <<https://bussycestvous.fr/>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BUSSY-SAINT-GEORGES. **Plan Local d'Urbanisme: 1 - Rapport de Présentation**. 2012a.

BUSSY-SAINT-GEORGES. **Plan Local d'Urbanisme: 2 - Projet d'Aménagement et de Développement Durable**. 2012b.

BUSSY-SAINT-GEORGES. **Plan Local d'Urbanisme: 3 - Orientations d'Aménagement et de Programmation**. 2012c.

BUSSY-SAINT-GEORGES. **Plan Local d'Urbanisme: 4 - Plan de Zonage**. 2012d.

BUSSY-SAINT-GEORGES. **Plan Local d'Urbanisme: 5 - Règlement**. 2012e.

BUSSY-SAINT-GEORGES. **Ecoquartier du Sycomore. Bussy-Saint-Georges**. 2021. Disponível em: <<https://www.bussysaintgeorges.fr/ville/grands-projets/ecoquartier-du-sycomore/>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

CAILLAUD, Martine; AUBERT, Bernard. **La loi SRU em 90 questions**. 2ª ed. Paris: Éditions du Moniteur, 2003.

CARDOSO, Isabel Moraes (Coord.). **Análise comparativa das Leis de Solos de Países Europeus**: Estudo de Enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo. Lisboa: DGOTDU, 2011.

CAUCHARD, Elise. **Entrevista VI**. [abr. 2022]. Entrevistador: Alfredo Rossoni Luvison. São Paulo, 2022. 1 arquivo mp3 (44 min.).

CCI GRAND PARIS. (2019). **Epamarne recherche une nouvelle maîtrise d'œuvre pour la ZAC du Sycomore**. CCI Grand Paris. 2019. Disponível em: <<https://grandparis.ccibusiness.fr/epamarne-recherche-une-nouvelle-maitrise-doeuvre-pour-la-zac-du-sycomore>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

CEREMA. **Île Seguin-Rives de Seine**. 2016. Disponível em: <http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/160219_fiche_rex_boulognev.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2021.

CEREMA. **Aménager avec les propriétaires fonciers**: les associations foncières urbaines. Lyon : Cerema, 2017a. Disponível em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/CEREMA-Amenager_avec_les_proprietaires_foncier_LD_cle0a5826.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEREMA. **Financer les équipements publics et négocier le projet urbain**: Le projet urbain partenarial (PUP). Lyon : Cerema, 2017b. Disponível em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/cerema-fiche-pup_site_outils_amenagement_cle76f9af-1.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEREMA. **Acquérir le foncier**: Les Zones d'aménagement différé (ZAD). Lyon : Cerema, 2020a. Disponible em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_zad_v2_cle763d1c.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEREMA. **Aménagement opérationnel**: ZAC. Lyon : Cerema, 2020b. Disponible em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_zac_v2_cle72b26b.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEREMA. **L'enquête publique prévue par le code de l'environnement** (enquête publique « environnementale »). Lyon : Cerema, 2020c. Disponible em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_enquete_public_environmental_v1_cl_e021d35.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2022.

CEREMA. **Faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement d'envergure**: La grande opération d'urbanisme (GOU). Lyon : Cerema, 2021a. Disponible em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_gou_ppa_v2_cle1ab533.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEREMA. **Dynamiser les centres-villes**: Les opérations de revitalisation de territoire (ORT). Lyon : Cerema, 2021b. Disponible em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_ort_v2_cle72a14f.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEREMA. **Projet d'intérêt général et opération d'intérêt national**: présentation comparée. Lyon : Cerema, 2021c. Disponible em: <http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_pig_oin_v2_cle158131.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CEREMA. **Les procédures d'évolution concernant exclusivement le plan local d'urbanisme (PLU, PLUi)**. 2022. Disponible em: <<http://outil2amenagement.cerema.fr/les-procedures-d-evolution-concernant-r1446.html>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

CGEDD. **Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la modification du dossier de création de la ZAC Le Sycomore à Bussy-Saint-Georges (77)**. Paris: Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement, 2012.

CHALINE, Claude. **Les politiques de la ville**. Paris: Presses Universitaires de France, 2014.

CNCE. **Le commissaire enquêteur – qui est-il?** 2022. Disponible em: <<https://www.cnce.fr/le-commissaire-enqueteur-qui-est-il>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

COLLOT, Michel. **La pensée-paysage**: philosophie, arts, littérature. Arles: Actes Sud/ENSP, 2011.

CONROUX, Pierre. **Le paysage, un patrimoine commun**. In: LINGEA, Dossier sur l'Art (Les Paysages et la Ville). Paris, n° 19-20, octobre 1996/juin 1997, p. 146-148, 1996.

CONSEIL DE L'EUROPE. **Convention européenne du paysage**. 2000. Disponível em: <<https://rm.coe.int/168008062a>>. Acesso em: 4 jul. 2021.

CONSEIL DE PARIS. **2013 DU 219 - DLH 209-1° - Approbation de la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU et création de la ZAC “Paul Bourget” (13e)**. 2013a.

CONSEIL DE PARIS. **2013 du 261-1° - Approbation du dossier de réalisation de la ZAC “Paul Bourget” (13e)**. 2013b.

CONSEIL DE PARIS. **2013 DU 261-2° - Approbation du programme des équipements publics de la ZAC « Paul Bourget » (13e)**. 2013c.

COULAND, Nathalie. **Zones d'aménagement concerté**: une operation sur six serait en difficulté en province. *Le Moniteur*, 1998. Disponível em: <<https://www.lemoniteur.fr/article/zones-d-amenagement-concerte-une-operation-sur-six-serait-en-difficulte-en-province.188119>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

CRISTOFOLI, R. **Fondation Pinault** : un retrait qui coûte cher. *Le Parisien*, 2005. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/fondation-pinault-un-retrait-qui-coute-cher-11-05-2005-2005937645.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

DAMECOUR, A.-S. **Boulogne-Billancourt** : 752 contributions et 72,5 % d'avis défavorables au projet Bouygues sur l'île Seguin. *Le Parisien*, 2022. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-752-contributions-et-75-davis-defavorables-au-projet-bouygues-sur-l-ile-seguin-20-02-2022-TKA6WL5YKZDIZN3QUPWQYNCBFA.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

DARCHEN, Sébastien. **Contextual and external factors enabling planning innovations in a regeneration context**: the Lyon Confluence project (France). *International Planning Studies*, 25:4, p. 340-354, junho, 2019.

DAUTRY, E. **Boulogne-Billancourt** : Vincent Bolloré pourrait lâcher l'île Seguin. *Le Parisien*, 2019a. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-vincent-bollore-pourrait-lacher-l-ile-seguin-01-04-2019-8044326.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

DAUTRY, E. **Boulogne-Billancourt** : Vincent Bolloré ne s'installera pas sur l'île Seguin. *Le Parisien*, 2019b. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-vincent-bollore-ne-s-installera-pas-sur-l-ile-seguin-27-05-2019-8080902.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

DHUP. **Les Orientations d'Aménagement et de Programmation du Plan Local d'Urbanisme** : Guide de recommandations juridiques. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2019.

DENOLLE, Anne-Sophie; DUVAL, Eugénie. **Urbanisme et participation**. Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux (on-line), Caen, v. 14, p. 31-39, 2016.

DIGUET, Arnaud. **Entrevista I**. [dez. 2021]. Entrevistador: Alfredo Rossoni Luvison. São Paulo, 2021. 1 arquivo mp3 (49 min.).

DEMARCHE ÉCOQUARTIER. Ministère de la Transition Ecologique, [s.d.] **Carte Interactive**. Disponível em: <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/carte-interactive/?vue=map>. Acesso em: 15 mai. 2021.

DEMARCHE ÉCOQUARTIER. Ministère de la Transition Écologique, [s.d.]a. **EcoQuartier le Sycomore**. Disponível em: <http://www.ecoquartiers.logement.gouv.fr/operation/207/>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

DESLANDRES, Juliette. **Le contentieux des zones d'aménagement concerté**. 1999, 346 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Université Pantheon-Assas (Paris II), 1999.

DITTMAR, Adriana Cristina Corsico. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos**: análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba. 2006, 230 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – PUCPR, 2006.

DORMOIS, Rémi. **Les politiques urbaines**: histoire et enjeux contemporains. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2015.

DRIEA/PDCT/PUP/PSF. **Atlas des zones d'aménagement concerté (ZAC) Hauts-de-Seine**. Nanterre, 2019. Disponível em: <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/1-atlas-2019-des-zones-d-amenagement-concerte-des-a5617.html>>. Acesso em 21 abr. 2021.

DRIEA-IF/UD75/SADCT/PECT. **Atlas des zones d'aménagement concerté parisiennes au 1er janvier**. Paris, 2020a. Disponível em: <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/atlas-des-zones-d-amenagement-concerte-de-paris-a5574.html>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

DRIEA-IF/UD75/SADCT/PECT. **Carte Générale**: vue d'ensemble des zones d'aménagement concerté parisiennes. Paris, 2020b. Disponível em: <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/atlas-des-zones-d-amenagement-concerte-de-paris-a5574.html>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

DRIEA-IF/UTEA94/SPAD/PSIGV. **Atlas Cartographique: les principales données du Val-de-Marne**. Créteil, 2014. Disponível em: <http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/atlas-cartographique-des-principales-donnees-du-a4687.html>>. Acesso em: 3 mai. 2021.

DREIAT. **Direction Régionale et interdépartementale de l'Environnement, de l'Aménagement et des Transports Île-de-France**. 2022 Disponível em: <https://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>. Acesso em: 3 mai. 2021.

DRIEE ÎLE--DE-FRANCE. **Information relative à l'absence d'observations de l'autorité environnementale**. 2013.

ÉCOLAN, Alice. **La place du paysage dans les ZAC**. 2015. 61 f. Monografia (graduação) - Sciences agricoles, Angers, 2015.

ELEB-HARLÉ, Nicole. **Conception et coordination des projets urbains**. Quetigny : Éditions Recherchers, 2000.

ENQUETES-PUBLIQUES. (2020). **Enquête publique unique préalable à la délivrance de deux permis de construire portant sur la construction de deux ensembles immobiliers à usage de bureaux et de commerce, sur la partie centrale de l’Ile Seguin, dans la ZAC Seguin-Rives-de-Seine à Boulogne-Billancourt.** Disponible em: <https://www.enquetes-publiques.com/Enquetes_WEB/FR/EP20241/Accueil.awp>. Acesso em: 2 mai. 2021.

EPAMARNE. **Délibération n° 2011-06 relative à la modification n° 1 du dossier de création de la ZAC “Le Sycomore” à Bussy-Saint-Georges:** définition des objectifs et modalités de la concertation. 2011.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Création Modification n° 1: C1 - Rapport de Présentation. 2012a.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Création Modification n° 1: C2 - Plan de Situation. 2012b.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Création Modification n° 1: C3 - Plan de Délimitation. 2012c.

EPAMARNE. **Projet de ZAC du Sycomore:** Bilan de la Concertation. 2012d.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Réalisation: Plan de Délimitation. 2012e.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Réalisation: Plan de Situation. 2012f.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Réalisation: R1 - Programme des équipements publics. 2012g.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Réalisation: R2 - Programme global des constructions. 2012h.

EPAMARNE. **ZAC du Sycomore:** Dossier de Réalisation: R3 - Modalités prévisionnelles de financement. 2012i.

EPAMARNE; BUSSY SAINT-GEORGES. **Le Sycomore: un futur quartier fortement intégré dans la ville de Bussy Saint-Georges.** Folder. 2017.

EPAMARNE-EPAFRANCE. **La carte des ZAC de Marne-la-Vallée.** 2017. Disponible em: <https://www.epamarne-epafrance.fr/actualites/carte-zac-2017/>. Acesso em: 3 mai. 2021.

EPAMARNE-EPAFRANCE. **Le Sycomore:** retour sur une concertation exemplaire à Marne-la-Vallée. 2018. Disponible em: <<https://www.epamarne-epafrance.fr/actualites/bussy-saint-georges-retour-concertation-quartier-sycomore/>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

EPAMARNE-EPAFRANCE. **Bussy Saint-George: le Sycomore.** 2021. Disponible em: <<https://www.epamarne-epafrance.fr/projet/bussy-saint-georges-le-sycomore/>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

EPAMARNE-EPAFRANCE. **Le Conseil d'administration d'EpaMarne**. 2022a. Disponível em: <<https://www.epamarne-epafrance.fr/actualites/le-conseil-dadministration/>>. Acesso em: 17 mai. 2022.

EPAMARNE-EPAFRANCE. **Notre mission**. 2022b. Disponível em: <<https://www.epamarne-epafrance.fr/actualites/notre-mission/>>. Acesso em: 17 mai. 2022.

EPAMARNE-EPAFRANCE. **Plan de repérage des ZAC aménagées ou à l'étude par l'EPA**. Noisiel, 2017. Disponível em: <<https://www.epamarne-epafrance.fr/actualites/carte-zac-2017/>>. Acesso em: 3 mai. 2021.

FAURE, Alain. **Un faubourg, des banlieues**, ou la déclinaison du rejet. Genèses, n. 51, p. 48-69, junho, 2003.

FERREIRA, João Sette Whitacker; MARICATO, Ermínia. **Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Serio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIX, Mariana. **A “Fórmula Mágica” da Parceria Público-Privada: Operações Urbanas em São Paulo**. In: Cadernos de Urbanismo, n° 3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2003, p. 1-15.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FRANÇA. **Code de l'urbanisme**. Décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973 relatif à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme (1er partie: Législative) et portant revision du code de l'urbanisme et de l'habitation, 1973a.

FRANÇA. **Code de l'urbanisme**. Décret n° 73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme (2e partie: Réglementaire), 1973b.

FRANÇA. **Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture**. 1977.

FRANÇA. **Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 de 13 de julho de 1991**. 1991. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000353814>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

FRANÇA. **Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau**. 1992. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000173995>>. Acesso em: 5 de julho de 2021.

FRANÇA. **Code de l'Environnement**. Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement, 2000.

FRANÇA. **Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat**. 2003. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000603905/>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

FRANÇA. Code de l'Environnement. Décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement, 2005.

FRANÇA. **Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.** 2010a. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022470434/>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

FRANÇA. **Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.** 2010b.

FRANÇA. **Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.** 2014a. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028636804/>>. Acesso em: 4 jul 2021.

FRANÇA. **Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et um urbanisme rénové.** 2014b. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028772256>>. Acesso em: 4 jul. 2021.

FRANÇA. **Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains.** 2014c. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029190881/>>. Acesso em: 4 jul. 2021.

FRANÇA. **Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.** 2014d. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256/>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

FRANÇA. **Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.** 2015. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460/#LEGIARTI000030998115>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

FRANÇA. **Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.** 2018. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037639478/>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

FRANÇA. Ministério da Coesão Territorial. **Répartition des Compétences:** Tableau synthétique novembre 2019. Ministério da Coesão Territorial, 2019a. Disponível em: <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/tableau_de_competences-novembre%202019.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

FRANÇA. Ministères Écologie Énergie Territoires. **Réseau européen Natura 2000.** 2020. Disponível em : <<https://www.ecologie.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-0>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

FRANÇA. Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales. Cohesion-territoires, 2019b. **Taxe d'aménagement.** Disponível em: <<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/taxe-damenagement>>. Acesso em: 23 de jan. 2021.

FRANÇA. Ministério da Habitação. **Le contrat de projet partenarial d'aménagement: accélérer les opérations d'aménagement**. Nanterre : Ministério da Habitação, 2021. Disponível em:

<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/contrat_de_projet_partenarial_d_amenagem ent.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2022.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

GERME & JAM. **Projet d'Aménagement de la ZAC du Sycomore: Secteur Nord - Lot SY22b indice B - Cahier des Prescriptions Urbaines, Architecturales, Paysagères et Environnementales**. 2021a.

GERME & JAM. **Projet d'Aménagement de la ZAC du Sycomore: Ancien Plan Guide TGT FM**. 2021b.

GERME & JAM. **Projet d'Aménagement de la ZAC du Sycomore: Plan Guide: Rapport de Présentation du Projet Urbain**. 2021c.

GERME & JAM. **Projet d'Aménagement de la ZAC du Sycomore: Plan Guide**. 2022.

GERU/COSTIC. **Approche transversale: Nouvelle conception de quartier, nouveaux usages: le contexte des opérations exemplaires du Trapèze**. 2011a. Disponível em: <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/BATEX_GERU_COSTIC_APPROCHE_TRANSVERSALEsans_AA_UPC.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

GERU/COSTIC. **FLASH: Entretiens avec Patrick Chavannes (AAUPC): un cadre exigeant pour la conception de bâtiments exemplaires**. 2011b. Disponível em : <https://chantier.net/documents/batex_f01.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

GUALTIERI, J. **Bussy-Saint-Georges: l'échangeur sur l'autoroute A4 est en route**. La Marne : Actu, 2021. Disponível em: <https://actu.fr/ile-de-france/bussy-saint-georges_77058/bussy-saint-georges-l-echangeur-sur-l-autoroute-a4-est-en-route_40109509.html>. Acesso em: 22 nov. 2021.

INGÉROP. **Seguin Rives de Seine - Boulogne Billancourt: Ile Seguin - Partie Centrale: Étude d'Impact**. 2020.

JEHLING, Mathias; HECHT, Robert. **Do land policies make a difference? A data-driven approach to trace effects on urban form in France and Germany**. Urban Analytics and City Science, online, março, 2021.

JULLIEN, Jacques. **Finir les grands ensembles**. Villes en parallèle, n° 38-39, p. 122-152, dezembro, 2004.

LAZAROVA, Joana. **Île-Saint-Denis apartments by Périphériques Architectes**. Blueprint, Londres, ed. 361, p. 189-191, nov/dez, 2018.

LE NOUVEL ECONOMISTE. **Concertation en cours pour le projet central de l'Île Seguin.** Le Nouvel Economiste, 2022. Disponível em: <<https://www.lenouveleconomiste.fr/concertation-en-cours-pour-le-projet-central-de-l-ile-seguin-91313/>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

LE PARISIEN. **4500 logements en projet à Bussy-Saint-Georges.** Le Parisien, 2011. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/seine-et-marne-77/bussy-saint-georges-77600/4500-logements-en-projet-a-bussy-saint-georges-15-07-2011-1533140.php>>. Acesso em: 26 jan. 2022.

LE PARISIEN. **Boulogne** : il n'y aura pas de tour sur l'île Seguin. Le Parisien, 2015. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/meudon-92190/boulogne-il-n-y-aura-pas-de-tour-sur-l-ile-seguin-02-07-2015-4913313.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

LEITE, Carlos. **Instrumentos Urbanos Inovadores.** Arcoweb, 2016. Disponível em: <<https://www.arcoweb.com.br/noticias/artigos/carlos-leite-instrumentos-urbanos-inovadores>>. Acesso em: 17 jul 2019.

LENHARDT, M. **Boulogne** : trois associations déposent des recours contre un projet de l'Île Seguin pourtant abandonné. Le Parisien, 2021. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-trois-associations-deposent-des-recours-contre-un-projet-de-l-ile-seguin-pourtant-abandonne-17-05-2021-WB3BTXHJPFEI5JRYH7LHPB2OD4.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

LENHARDT, M. **Boulogne-Billancourt** : premier test populaire pour le projet de Bouygues sur l'île Seguin. Le Parisien, 2022a. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-premier-test-populaire-pour-le-projet-de-bouygues-sur-l-ile-seguin-19-01-2022-MGEBZPLJV5EO5NB7ZETO5WB65U.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

LENHARDT, M. **Boulogne-Billancourt** : le maire délivre à Bouygues Immobilier le permis de construire sur l'île Seguin. Le Parisien, 2022b. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-le-maire-delivre-a-bouygues-immobilier-le-permis-de-construire-sur-l-ile-seguin-09-04-2022-KFQ326PBHVFS7FQDUQTOOV7FQU.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

LESTAGE, Manon. **Le rapport au fleuve dans le projet urbain** : le cas de la ZAC Garonne Eiffel. 2017. 126 f. Monografia (master) - ENSAPBx, Bordeaux, 2017.

LESUEUR, C. **Boulogne-Billancourt** : l'île Seguin met enfin tout le monde d'accord. Le Parisien, 2018. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-l-ile-seguin-met-enfin-tout-le-monde-d-accord-29-11-2018-7957281.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

LOUIS, Claude; MICHAUX, Valéry; ARCHILLA, Isabel. **Entrevista III.** [jan 2022]. Entrevistador: Alfredo Rossoni Luvison. São Paulo, 2022. 1 arquivo mp3 (102 min.).

LUCAN, Jacques. **Où va la ville aujourd'hui?** Formes urbaines et mixités. Paris: Éditions de la Villette, 2012.

LIBONI, Rodrigo Seixas. **A reestruturação da orla ferroviária de Jundiaí**: requalificação urbana e infraestrutura de transportes. 2015, 220 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

LIMA JR., Pedro de Novais. **Efeitos de teoria**: o debate acadêmico sobre os projetos urbanos e a legitimação de novas formas de produção do território. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal de et al. (Org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 24-45.

MACEDO, Marina Michel de. **Operação Urbana Consorciada**: uma alternativa para a urbanificação das cidades. 2007, 199 f. Dissertação (Mestrado em Direito de Estado) – UFPR, Curitiba, 2007.

MACIEL, Jalisson Lage. **Estruturas e Estratégias de Financiamento das Operações Urbanas Consorciadas**: uma análise propositiva. 2011, 209 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Regulação e Gestão de Negócios) – CERME/FACE/UnB, 2011.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública centralizada e descentralizada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MADERUELO, Javier. **Paisaje e história**. Madrid: Abada Editores, 2009.

MALERONKA, Camila. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea**: Um estudo sobre as potencialidades do instrumento ‘operação urbana consorciada’ à luz da experiência paulistana. 2010, 212 f. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – FAUUSP, 2010.

MARGOT-DUCLOT, Guillaume. **Entrevista IV**. [fev. 2022]. Entrevistador: Alfredo Rossoni Luvison. São Paulo, 2022. 1 arquivo mp3 (83 min.).

MARZULO, E. P. **Espaço dos pobres**. Identidade social e territorialidade na modernidade tardia. 2005, 306 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

MASSON, D. **Annexe 1 au Projet de délibération 2013 DU 2019 DLH 209**: Rapport et conclusions de l’enquête publique relative à la déclaration de projet emportant mise en compatibilité du Plan local d’Urbanisme. Paris, 2013.

MAURICE, Romain. L’inversion des rôles ? Aménageurs, promoteurs immobiliers et pouvoirs publics dans la régulation des ZAC du Grand Lyon. *Métropoles* (on-line), 20, 2017. Disponível em : < <https://journals.openedition.org/metropoles/5450>>. Acesso em: 5 set. 2022.

MERLIN, Pierre. **Des grands ensembles aux cités**: l’avenir d’une utopie. Paris: Ellipses, 2012.

MERLIN, Pierre; CHOAY, Françoise. **Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement**. Paris : PUF, 2010.

MÉTIVIER, A. **Bussy-Saint-Georges**: les habitants du Sycomore déchantent face aux problèmes de leur écoquartier. *Le Parisien*, 2020. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/seine-et-marne-77/bussy-saint-georges-les-habitants-du-sycomore->

dechantent-face-aux-problemes-de-leur-ecoquartier-27-12-2020-8416238.php>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MICHAUX, V. **4.500 logements au Sycomore**: enquête au cœur des polémiques historiques et des vrais risques pour le futur!! Attention, vigilance. Bussy c'est vous. 2021. Disponível em: <<https://bussycestvous.fr/2021/06/23/4500-logements-au-sycomore/>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MOLINARI, H. **L'île Seguin, l'impossible résolution ?** Actu-Juridique, 2021. Disponível em: <<https://www.actu-juridique.fr/amenagement-du-territoire/lile-seguin-limpossible-resolution/>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações Urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009, 157 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP, São Paulo, 2009.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Land Readjustment como estratégia de desenvolvimento urbano**. In: Agência de Desenvolvimento da RMBH Pensar metropolitano [recurso eletrônico]: 10 anos de implantação da agência RMBH / organizado por Diego Pessoa Santos e outros. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2019, p. 113-126.

MONTEIRO, Livia de oliveira. **Espacialidades e especificidades**: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. 2014, 504 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - UFMG, Belo Horizonte, 2014.

MRAe ILE-DE-FRANCE. **Avis délibéré en date du 20 mais 2020 de la Mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France sur le projet de construction d'un ensemble immobilier sur la partie centrale de l'Île Seguin situé à Boulogne-Billancourt (Hauts-de-Seine)**. 2020.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Do Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas**: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

OECD. **Land-use Planning Systems in the OECD**: Country Fact Sheets. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/land-use-planning-systems-in-the-oecd_9789264268579-en>. Acesso em: 21 de nov. 2021.

OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada**. 2011, 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – USP, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Clarice Misoczky de. **Projetos urbanos**: uma crítica ontológica. 2018, 356 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – UFRGS, Porto alegre, 2018.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de et al. **Grandes projetos urbanos**: panorama da experiência brasileira. Trabalho apresentado no Congresso de 2009 da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA), Rio de Janeiro, 11 a 14 jun. 2009, 20 p.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de et al. (Org.). **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

ORDENAÇÃO. In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?paravra=ordena%C3%A7%C3%A3o&r=0&f=0&t=>>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PARIS. **Projet d'aménagement Paul Bourget**: Cahier de concertation. 2012.

PARIS. **Paul Bourget**: Infos Chantier (Folheto informativo). 2013a.

PARIS. **Dossier de Création de la Zone d'Aménagement Concerté Paul Bourget**: Relatório de Apresentação. 2013b.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Atlas Général - Feuille I-13. 2016.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Paul Bourget: Orientations d'Aménagement 13^{ème} arrondissement. 2018a.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Rapport de Présentation. 2018b.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Projet d'Aménagement et de Développement Durable. 2018c.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Règlement (tome 1). 2019a.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Règlement (Tome 2). 2019b.

PARIS. **Projet 13e - Paul Bourget**. 2020. Disponível em: <<https://www.paris.fr/pages/paul-bourget-13e-2439>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Règlement: Planches Thématique: A-Plan de Zonage. 2021a.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Règlement: Planches Thématique: Carte de Synthèse. 2021b.

PARIS. **Plan Local d'Urbanisme**: Règlement: Planches Thématique: E-Hauteurs. 2021c.

PARIS. **2013 DU 219 DLH 209 - Projet de Délibération**: exposé de motifs. 2013
 PIGNON, Clément. **3 interventions distinctes, 6 programmes mixtes, 0 déchet d'architecture**. 2015. 50 f. Monografia (graduação) – ENSA Paris-Malaquais, Paris, 2018.

PERRET, Jean Claude. **Entrevista II**. [jan. 2022]. Entrevistador: Alfredo Rossoni Luvison. São Paulo, 2022. 1 arquivo mp3 (63 min.).

PORTAS, Nuno. **El surgimento del proyecto urbano**. In: Perspectivas urbanas / Urban perspectives, nº 3, 2003, Barcelona, 13p.

PREFECTURE DE SEINE-ET-MARNE. **Arrêté n° 2013/DDT/STN/004**. Melun: Prefecture de Seine-et-Marne, 2013.

PRESTES, Vanêscas Buzelato. **Operação Urbana Consorciada no Estatuto**: Possibilidade de ser Instrumento de Projetos de Revitalização de Centros Urbanos. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Operações urbanas**: anais do seminário Brasil – França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, p. 79-90.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, M. Teresa C.; JORGENSEN JR., Pedro. **A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado**: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, p. 51-71, novembro, 2009.

RIOU, A. **Boulogne-Billancourt** : une enquête publique au cœur de l'été pour l'île Seguin. Le Parisien, 2020. Disponível em: <<https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/boulogne-billancourt-une-enquete-publique-au-coeur-de-l-ete-pour-l-ile-seguin-15-07-2020-8353539.php>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

RIOU, Marina. **La zone d'aménagement concerté et l' "intégration paysagère" des nouvelles extensions urbaines**. De l'étude à la réalisation: les outils enjeu et leur efficacité. 2013, 58 f. Monografia (graduação) - Sciences agricoles, Angers, 2013.

ROGER, Anne-Laure. **Entrevista V**. [fev. 2022]. Entrevistador: Alfredo Rossoni Luvison. São Paulo, 2022. 1 arquivo mp3 (57 min.).

ROSSI, Aldo. **Arquitetura da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SASSEN, Saskia. **The Global City**: introducing a concept. Brown Journal of world Affairs, Vol. XI, n. 2, p. 27-43, winter/spring, 2005.

SCHAPIRA, M-F P. **Amérique Latine**: la ville fragmentée. In: Esprit, p. 128-144, novembre, 1999.

SEMAPA. **Lettre aux habitants**. 1a ed. SEMAPA. 2015.

SEMAPA. **Lettre aux habitants**. 2a ed.. SEMAPA. 2018.

SEMAPA. **Lettre aux habitants**. 3a ed. SEMAPA. 2019.

SEMAPA. **Paris Paul Bourget**. 2022. Disponível em : <<http://www.parispaulbourget.com/>>. Acesso em: 23 mai. 2022.

SEURRE, Xavier. **Les opérations à maîtrise confièrre partielle**: quand la gestion du foncier questione le montage. La revue foncière, n° 17, p. 20-25, maio/junho, 2017.

SINTOMER, Yves; BACQUÉ, Marie-Hélène. **Les Banlieues populaires entre intégration, affiliation et scission**. In: BAUDIN, Gérard; GENESTIER, Philippe. Banlieues à problems: la construction d'un problème social et d'un theme d'action publique. Paris: La Documentation Française, 2000.

SOMIVAL. **Étude d'Impact pour l'Aménagement de l'Îlot Paul Bourget**. 2012.

SOTTO, Debora. **A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica**. 2015, 383f. Tese (Doutorado em Direito Urbanístico) – PUC-SP, 2015.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica. **Financiarisation et réaménagement urbain: le cas des Opérations urbaines au Brésil**. In: Métropolitiques, 18 jan 2021. Disponível em: <<https://metropolitiques.eu/Financiarisation-et-reamenagement-urbain-le-cas-des-Operations-urbaines-au.html>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

TILLMANN, P., MIRON, L., FAZENDA, P. and FORMOSO, C. **The challenges of managing stakeholder requirements in a urban regeneration project**. Proceedings of IGLC-19, Lima: Pontificia Universidad Catolica del Peru, 2011a.

TILLMANN, P., SCUSSEL, M. C. B., FORMOSO, C. T., MIRON, L. I. G. **Desafios para a gestão de projetos urbanos com elevada complexidade: análise do Programa Integrado Entrada da Cidade em Porto Alegre, RS**. Ambiente Construído (On-line), Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 73-87, jul./set. 2011b.

ULTRAMARI, Clóvis. **Grandes projetos urbanos no Brasil: conceitos, contextualização e discussão de três casos**. URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2013.

VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT. **Cahier de Charges de Cession de Terrain Île Seguin Partie Centrale**. 2020a

VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT. **Ile Seguin-Partie Centrale-opérateur DBS : Réponses de l'aménageur à certaines observations de la MRAE**. 2020b.

VAL DE SEINE AMÉNAGEMENT. **Ile Seguin-Rives de Seine: Boulogne-Billancourt sur le devant de la Seine**. 2020c. Disponível em: <<https://www.ileseguin-rivesdeseine.fr/fr>>. Acesso em: 25 mai. 2022.

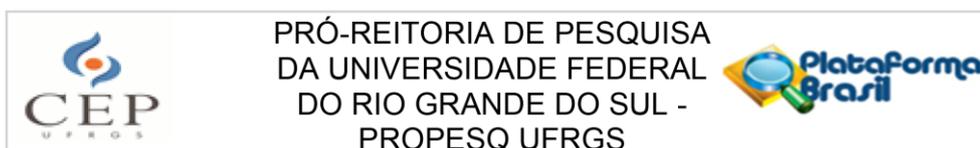
VANIN, Fábio Scopel; RECK, Janriê Rodrigues. **Observações sistêmicas da participação e do controle social nas operações urbanas consorciadas**. In: Direito & Desenvolvimento, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 122-140, jul/dez 2019.

VIEIRA, Elvis José. **Grandes projetos urbanos e a transformação da forma urbana na cidade contemporânea: Operação Urbana Orla Ferroviária de Suzano**. 2012, 370f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – FAUUSP, 2012.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade: estudos sobre a marginalidade avançada**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ANEXO A - Parecer Consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: ZAC: o modelo francês de operação urbana

Pesquisador: Luciana Inês Gomes Miron

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 52695721.0.0000.5347

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.155.729

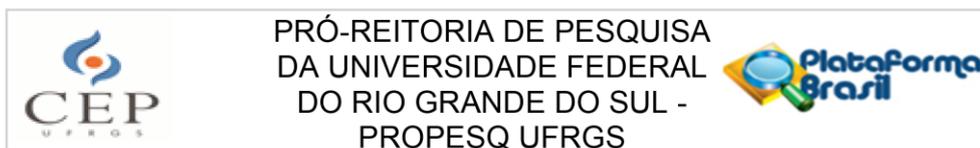
Apresentação do Projeto:

Trata-se de segunda versão do projeto de pesquisa referente à Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano de Alfredo Rossoni Luvison que tem como pesquisadora responsável Luciana Inês Gomes Miron, intitulado "ZAC: o modelo francês de operação urbana" a ser executado de 3/1/2022 a 10/6/2022.

De acordo com o projeto informado na Plataforma Brasil, o tema da pesquisa "é a ZAC (Zone d'Aménagement Concerté), modelo francês de operação urbana. A ZAC tornou-se na França a principal ferramenta de planejamento urbano para renovação e expansão urbanas através de parcerias público-privadas.

Serão realizadas entrevistas do tipo semi-estruturada com o objetivo de investigar pontos de vista e críticas com relação ao modelo francês. Serão analisados três Estudos de Caso: ZAC Île-Seguin-Rives-de-Seine; ZAC Paul Bourget; e ZAC Le Sycomore. Para cada unidade de análise serão entrevistadas seis pessoas: - representante da empresa gestora da ZAC; - arquiteto ou urbanista coordenador do projeto da ZAC; - arquiteto projetista de empreendimento no interior da ZAC; - técnico da comuna onde a ZAC está implantada; - representante dos habitantes e usuários, membro de comitê de concertação; - representante de empresa promotora imobiliária de empreendimento no interior da ZAC. Também serão entrevistados pelo menos dois pesquisadores

Endereço: Av. Paulo Gama, 110 - Sala 311 do Prédio Anexo 1 da Reitoria - Campus Centro
Bairro: Farroupilha **CEP:** 90.040-060
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3308-3738 **Fax:** (51)3308-4085 **E-mail:** etica@propesq.ufrgs.br



Continuação do Parecer: 5.155.729

de planejamento urbano: um brasileiro com vivência na França e um francês especializado no tema da pesquisa.

As entrevistas serão realizadas em francês, salvo com o pesquisador brasileiro que será realizada em português. As entrevistas serão feitas em ambiente virtual por videoconferência, através da plataforma Google Meet. Espera-se através das entrevistas complementar as informações sobre o instrumento da ZAC coletadas em bibliografia e documentos, além de compreender melhor o funcionamento do instrumento".

A pesquisa visa responder à questão "Como se organiza a estrutura do instrumento da ZAC de maneira que suas características permitam seu desenvolvimento em contextos, formatos e com objetivos diferentes?"

Foi apresentada uma fundamentação teórica bem estruturada, considerando aspectos relativos a abordagens sobre projetos urbanos, o direito urbanístico francês e a ZAC.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Entender o processo de desenvolvimento e as modalidades de gestão da ZAC no contexto francês.

Objetivo Secundário:

Buscar contribuições para instrumentos de planejamento urbano brasileiros a partir da melhor compreensão da ZAC.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

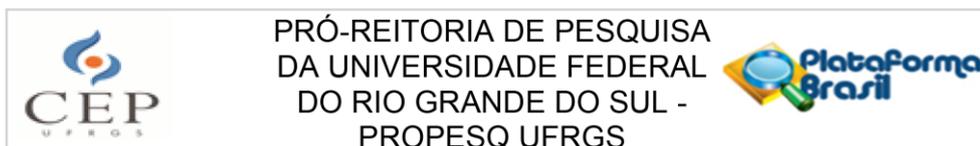
De acordo com Formulário PB e TCLE, são riscos os seguintes:

"Os riscos da entrevista referem-se a uma possível fadiga decorrente do tempo da entrevista ou algum tipo de desconforto ou constrangimento quanto às perguntas realizadas pelo pesquisador. Em razão das limitações das tecnologias utilizadas, a entrevista poderá ser interrompida caso haja falha do sinal de Internet, podendo ser imediatamente retomada quando o sinal for reestabelecido."

Por sua vez, os benefícios informados são:

"A pesquisa trará como benefício à comunidade a compreensão de um instrumento de

Endereço: Av. Paulo Gama, 110 - Sala 311 do Prédio Anexo 1 da Reitoria - Campus Centro
Bairro: Farroupilha **CEP:** 90.040-060
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3308-3738 **Fax:** (51)3308-4085 **E-mail:** etica@propesq.ufrgs.br



Continuação do Parecer: 5.155.729

planejamento urbano que pode auxiliar na elaboração e melhoria dos instrumentos brasileiros. Também trará, como benefício ao participante, a possibilidade de reflexão sobre o tema e a oportunidade de expressar suas impressões e opiniões a respeito do assunto."

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Os procedimentos metodológicos são evidentes. Serão realizadas entrevistas com 1 participante no Brasil e 19 na França: "pesquisadores brasileiros com vivência na França, com pesquisadores franceses especializados em ZAC e com técnicos, arquitetos, urbanistas franceses, assim como, com representantes da sociedade civil envolvidos no processo de desenvolvimentos das ZAC".

Os participantes receberão uma mensagem eletrônica individual com o convite à pesquisa.

Não são informados critérios de inclusão e exclusão, por tratar-se de um estudo qualitativo.

As técnicas de redação dos estudos de caso e os métodos das análises de conteúdo que serão aplicados foram indicadas.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Foi apresentada folha de rosto assinada, além dos seguintes documentos:

7 versões de documentos para consentimento do participante (TCLE) sem que haja necessidade de diferenciação entre eles, pois os termos são idênticos;

Instrumentos de coleta de dados;

Cronograma;

Instrução de como será feita a divulgação para os participantes de pesquisa;

O orçamento da pesquisa;

O projeto de pesquisa revisado.

Recomendações:

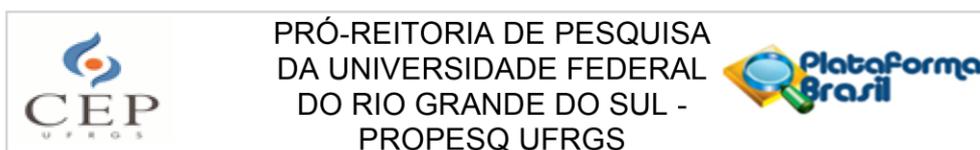
Como o CEP só avalia projetos ou etapas do mesmo que aconteçam no Brasil. Recomenda-se à pesquisadora avaliar a tramitação das questões éticas na França.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

A seguir são listadas as pendências identificadas na primeira versão e como foram atendidas pela pesquisadora.

1. Informar como serão identificados os participantes da pesquisa; - ATENDIDA. No quadro 1 da

Endereço: Av. Paulo Gama, 110 - Sala 311 do Prédio Anexo 1 da Reitoria - Campus Centro
Bairro: Farroupilha **CEP:** 90.040-060
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3308-3738 **Fax:** (51)3308-4085 **E-mail:** etica@propesq.ufrgs.br



Continuação do Parecer: 5.155.729

Carta-resposta foi informado como os participantes serão identificados.

2. Justificar o tamanho da amostra; - ATENDIDA. Na carta-resposta é indicado um participante por grupo categorial criado, além de um especialista brasileiro e outro francês.

3. Apresentar orçamento, considerando que toda pesquisa tem gastos, como fornecimento de energia elétrica, internet, equipamentos etc.; - ATENDIDA. O orçamento incorpora gastos com o fornecimento de energia elétrica e internet durante o período de coleta de dados, ainda que outros gastos não tenham sido previstos.

4.No TCLE:

4.1. Redigir no formato de convite; - ATENDIDA. Foi inserido na Plataforma Brasil o modelo de TCLE no formato de convite. No entanto ao final do documento consta que o participante AUTORIZA a divulgação das informações por ele prestadas em congressos e publicações científicas, e a gravação da entrevista.

4.2. Informar os procedimentos da pesquisa; - PARCIALMENTE ATENDIDA. Os procedimentos da pesquisa foram descritos na carta-resposta, mas não foram atualizados na Plataforma Brasil;

4.3. Informar como e por quanto tempo serão guardadas as gravações das entrevistas; - ATENDIDA. Consta na carta-resposta e no TCLE que as gravações serão arquivadas por 2 (dois) anos em dispositivo eletrônico local, "apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou "nuvem"". Destaca-se que a Resolução 510 da CONEP, em seu Artigo 28 prevê o prazo mínimo de 5 (cinco) anos para guarda dos dados da pesquisa, que deve ser observado.

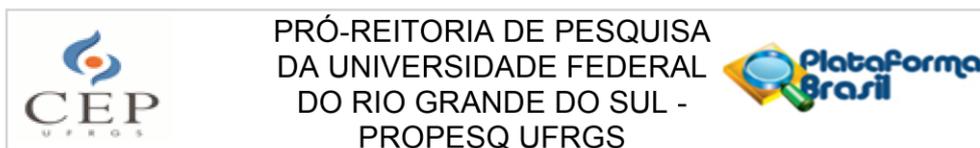
4.4. Apresentar os benefícios para o participante, mesmo que sejam secundários (indiretos), como propiciar uma reflexão sobre o tema; - ATENDIDA. O benefício aos participantes foi informado no TCLE.

4.5. Corrigir o nome da pesquisadora responsável no TCLE; - ATENDIDA. A pesquisadora responsável constante no TCLE é Luciana Inês Gomes Miron;

4.6. Informar que o consentimento com a participação não acarreta a perda à indenização devido a eventuais danos causados pela pesquisa; - ATENDIDA. A informação foi incorporada nos 7 (sete) modelos de TCLE.

4.7. Atentar para o OFÍCIO CIRCULAR Nº 2/2021/CONEP/SECNS "Orientações para procedimentos em pesquisas com qualquer etapa em ambiente virtual" publicadas pela Comissão Nacional de

Endereço: Av. Paulo Gama, 110 - Sala 311 do Prédio Anexo 1 da Reitoria - Campus Centro
Bairro: Farroupilha **CEP:** 90.040-060
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3308-3738 **Fax:** (51)3308-4085 **E-mail:** etica@propesq.ufrgs.br



Continuação do Parecer: 5.155.729

Ética em

Pesquisa, em 24 de fevereiro de 2021, disponível em

http://conselho.saude.gov.br/images/Oficio_Circular_2_24fev2021.pdf - ATENDIDA. Os TCLEs apresentam coerência com o documento.

4.8. Incluir informação sobre o CEP – Sugestão: “O projeto foi avaliado pelo Comitê de Ética em pesquisa da UFRGS (CEP-UFRGS), órgão colegiado, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, cuja finalidade é avaliar, emitir parecer e acompanhar os projetos de pesquisa envolvendo seres humanos, em seus aspectos éticos e metodológicos, realizados no âmbito da instituição. Meio de contato: Av. Paulo Gama, 110, Sala 311, Prédio Anexo I da Reitoria - Campus Centro, Porto Alegre/RS - CEP: 90040-060, telefone: +55 51 3308-738, E-mail: etica@propesq.ufrgs.br, Horário de Funcionamento: de segunda a sexta, das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 17:00h. Devido a pandemia por COVID-19, o contato está sendo realizado apenas por email.” - ATENDIDA. A informação foi incorporada aos modelos de TCLE.

** Atenção: a data de início da pesquisa é informada como 04/12/21. Ressalta-se que o início das etapas envolvendo participantes somente pode ter início após a aprovação por este CEP. Assim, sendo necessário, ajustar cronograma considerando tempo adequado para a completa tramitação do projeto de pesquisa nesse CEP. - ATENDIDA. O Cronograma atualizado na Plataforma Brasil e na carta- resposta prevê que a coleta de dados inicie em 3/1/2022.

Todas as pendências foram atendidas, estando a presente versão do projeto de pesquisa em acordo com a resolução CNS/MS 466/2012. Pela aprovação da etapa que envolve participantes brasileiros.

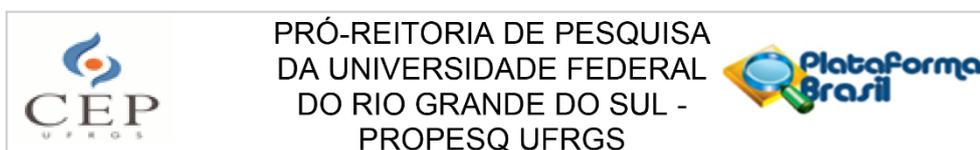
Considerações Finais a critério do CEP:

Aprovado.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1833332.pdf	19/11/2021 14:09:09		Aceito
Outros	Carta_Resposta_ZAC_o_modelo_franc	19/11/2021	ALFREDO ROSSONI	Aceito

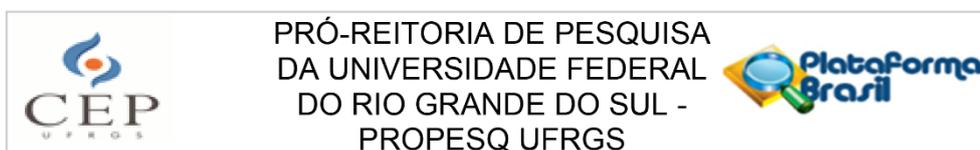
Endereço: Av. Paulo Gama, 110 - Sala 311 do Prédio Anexo 1 da Reitoria - Campus Centro
Bairro: Farroupilha **CEP:** 90.040-060
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3308-3738 **Fax:** (51)3308-4085 **E-mail:** etica@propesq.ufrgs.br



Continuação do Parecer: 5.155.729

Outros	es_de_operacao_urbana.pdf	14:08:50	LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_7_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:11:59	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_8_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:11:46	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_6_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:11:37	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_5_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:11:28	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_4_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:11:15	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_3_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:11:08	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_2_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:11:02	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANEXO_1_TCLE_E_AUTORIZACAO_PARA_GRAVACAO_DE_VOZ.pdf	18/11/2021 22:10:55	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_Pesquisa_ZAC_o_modelo_finais_de_operacao_urbana_R01.pdf	18/11/2021 22:02:01	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Outros	ANEXO_16_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:54:58	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Outros	ANEXO_15_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:54:47	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Outros	ANEXO_14_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:54:34	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Outros	ANEXO_13_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:54:17	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Outros	ANEXO_12_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:54:07	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito

Endereço: Av. Paulo Gama, 110 - Sala 311 do Prédio Anexo 1 da Reitoria - Campus Centro
Bairro: Farroupilha **CEP:** 90.040-060
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3308-3738 **Fax:** (51)3308-4085 **E-mail:** etica@propesq.ufrgs.br



PRÓ-REITORIA DE PESQUISA
DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL -
PROPESQ UFRGS

Continuação do Parecer: 5.155.729

Outros	ANEXO_11_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:53:44	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Outros	ANEXO_9_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:53:33	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Outros	ANEXO_10_Roteiro_de_entrevista.pdf	19/10/2021 21:53:20	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto.pdf	19/10/2021 21:40:57	ALFREDO ROSSONI LUVISON	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

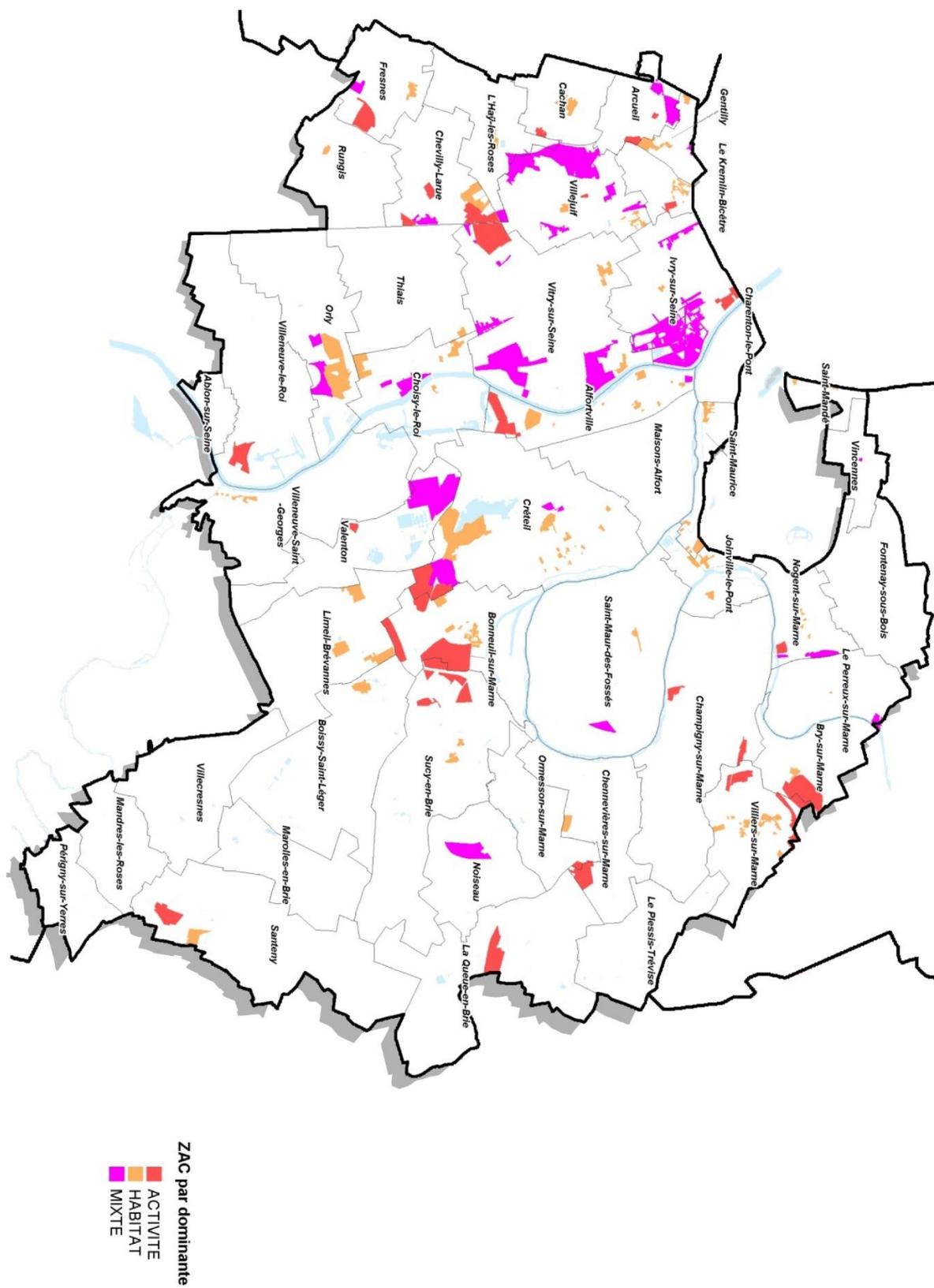
Não

PORTO ALEGRE, 09 de Dezembro de 2021

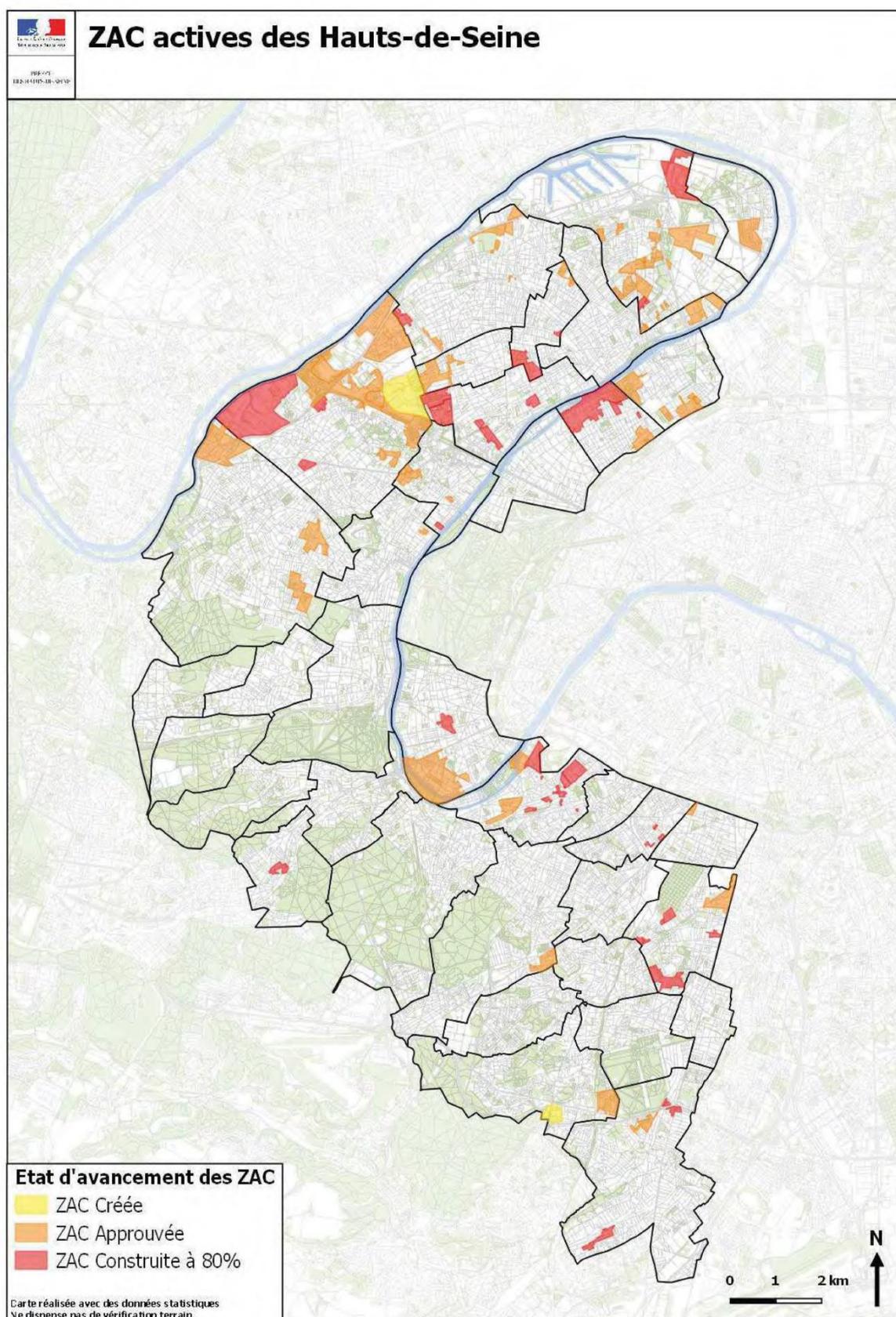
Assinado por:
Patrícia Daniela Melchior Angst
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Paulo Gama, 110 - Sala 311 do Prédio Anexo 1 da Reitoria - Campus Centro
Bairro: Farroupilha **CEP:** 90.040-060
UF: RS **Município:** PORTO ALEGRE
Telefone: (51)3308-3738 **Fax:** (51)3308-4085 **E-mail:** etica@propesq.ufrgs.br

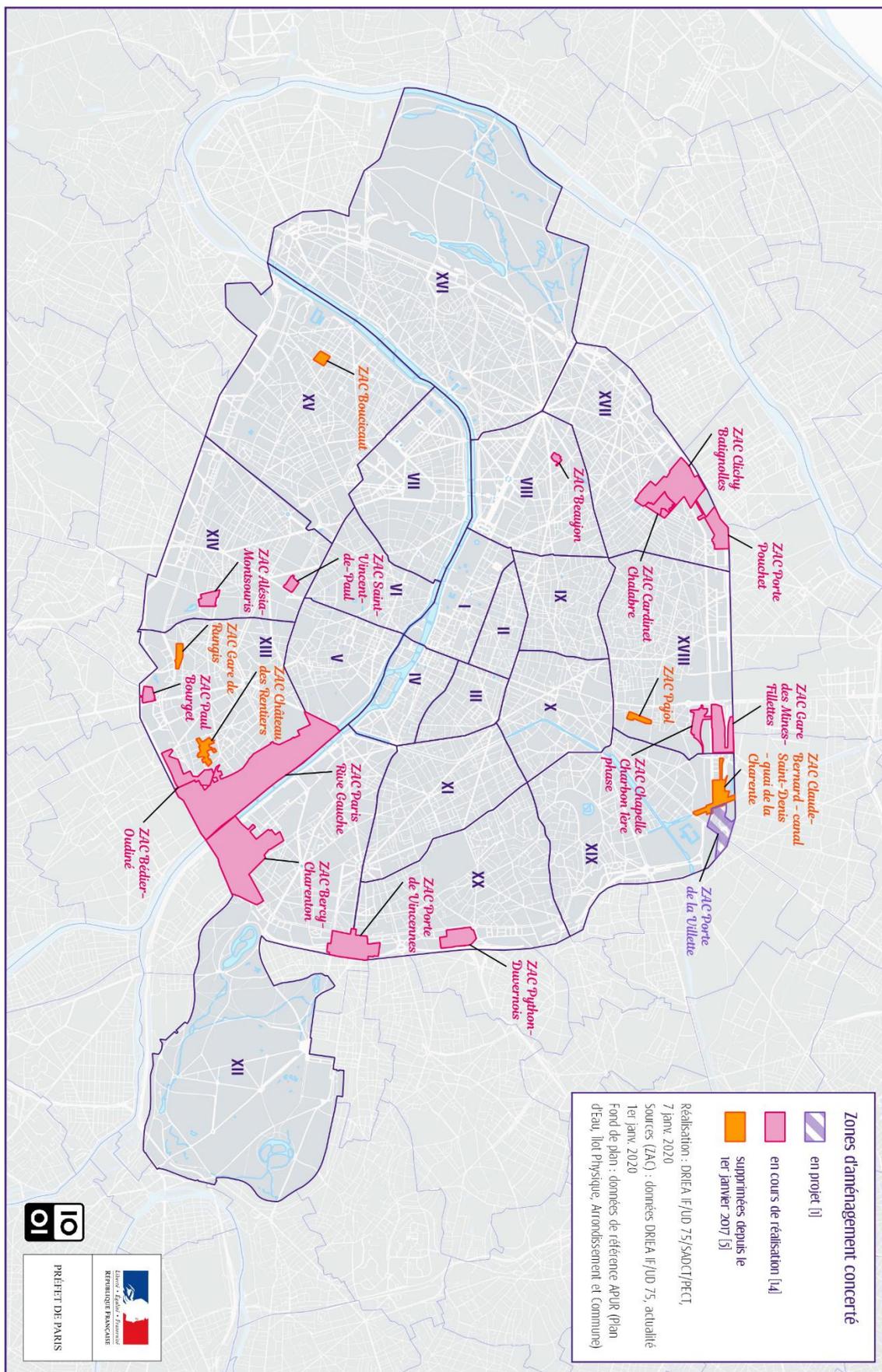
ANEXO B - Mapa indicando as ZAC do departamento Val-de-Marne



ANEXO D - Mapa indicando as ZAC do departamento Hauts-de-Seine.



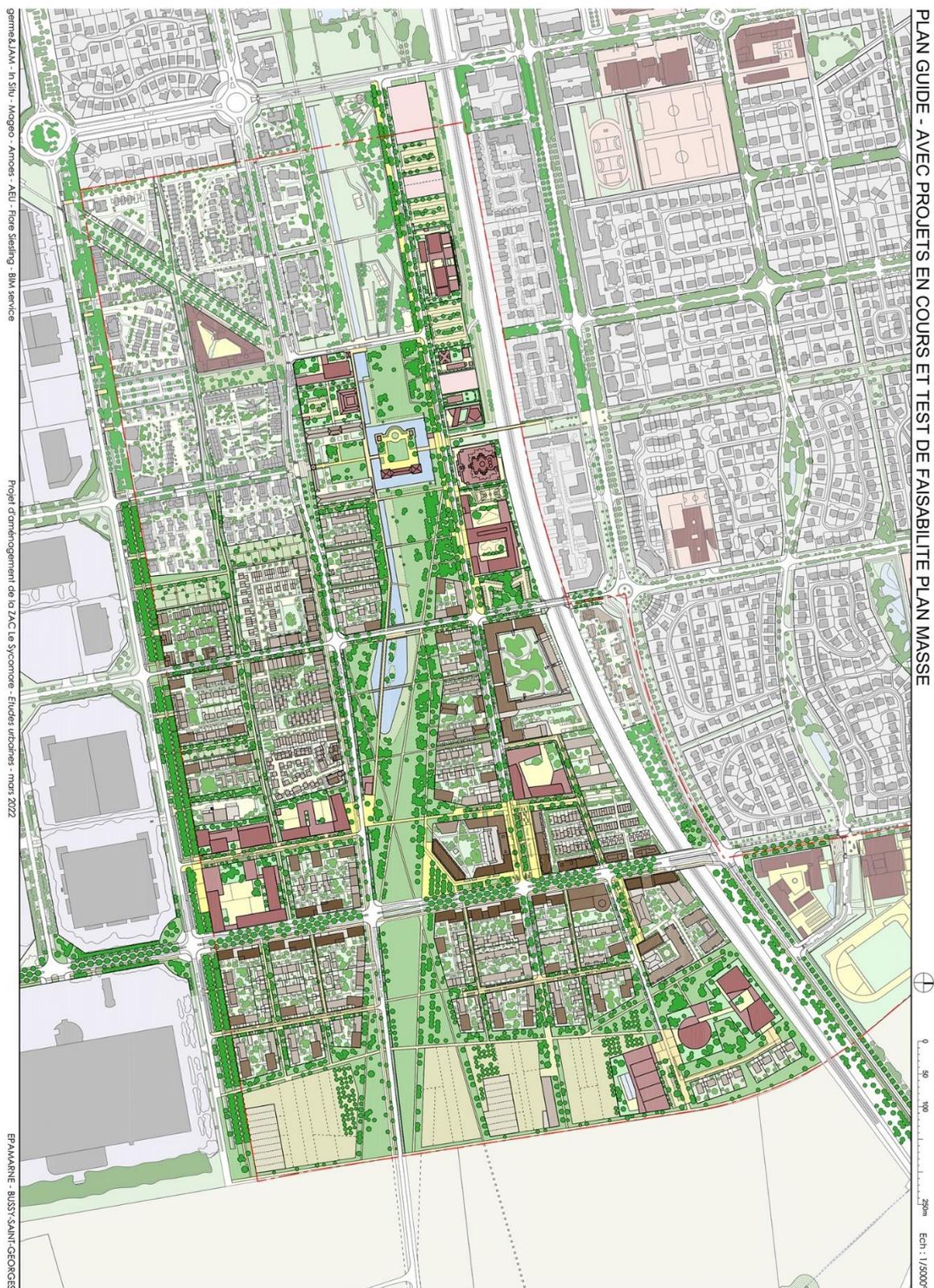
ANEXO E - Mapa indicando as ZAC do departamento Paris.



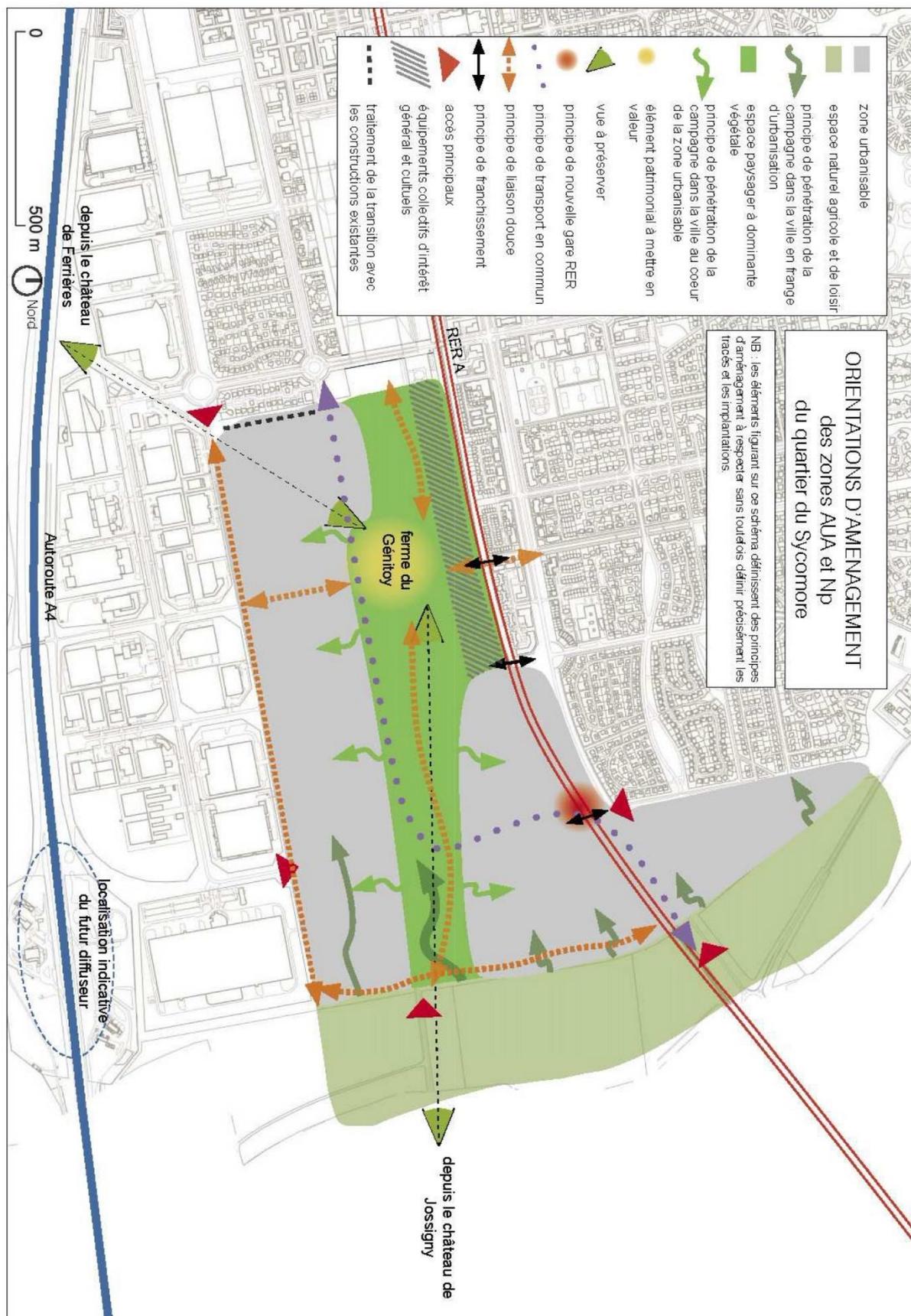
ANEXO F – ZAC Le Sycomore: Plano Guia elaborado pelo grupo TGT Arquitectos e Florence Mercier Paisagistas.



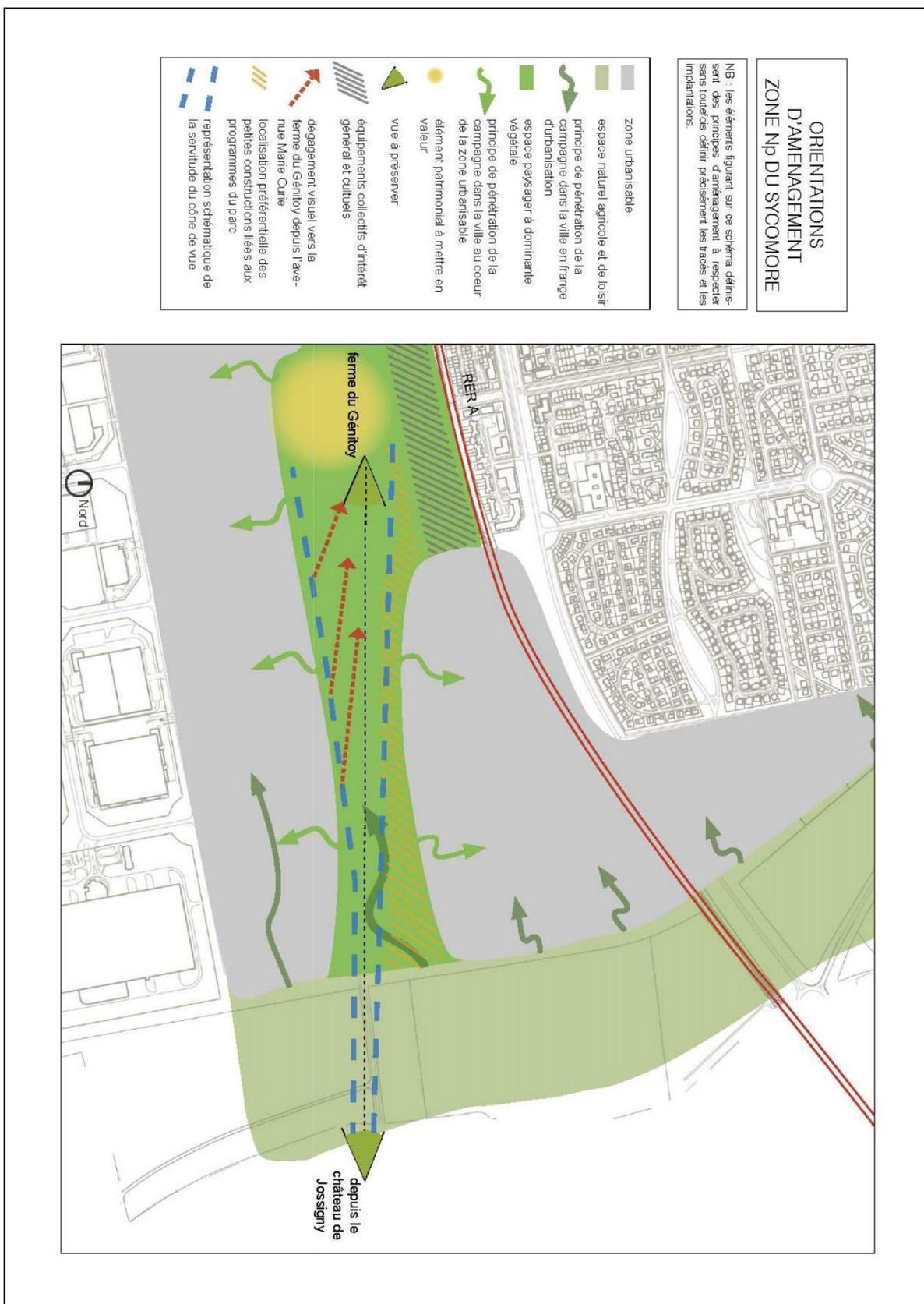
ANEXO G - ZAC Le Sycomore: Plano Guia elaborado pelo grupo BUS, liderado por Germe & JAM Arquitetos Associados.



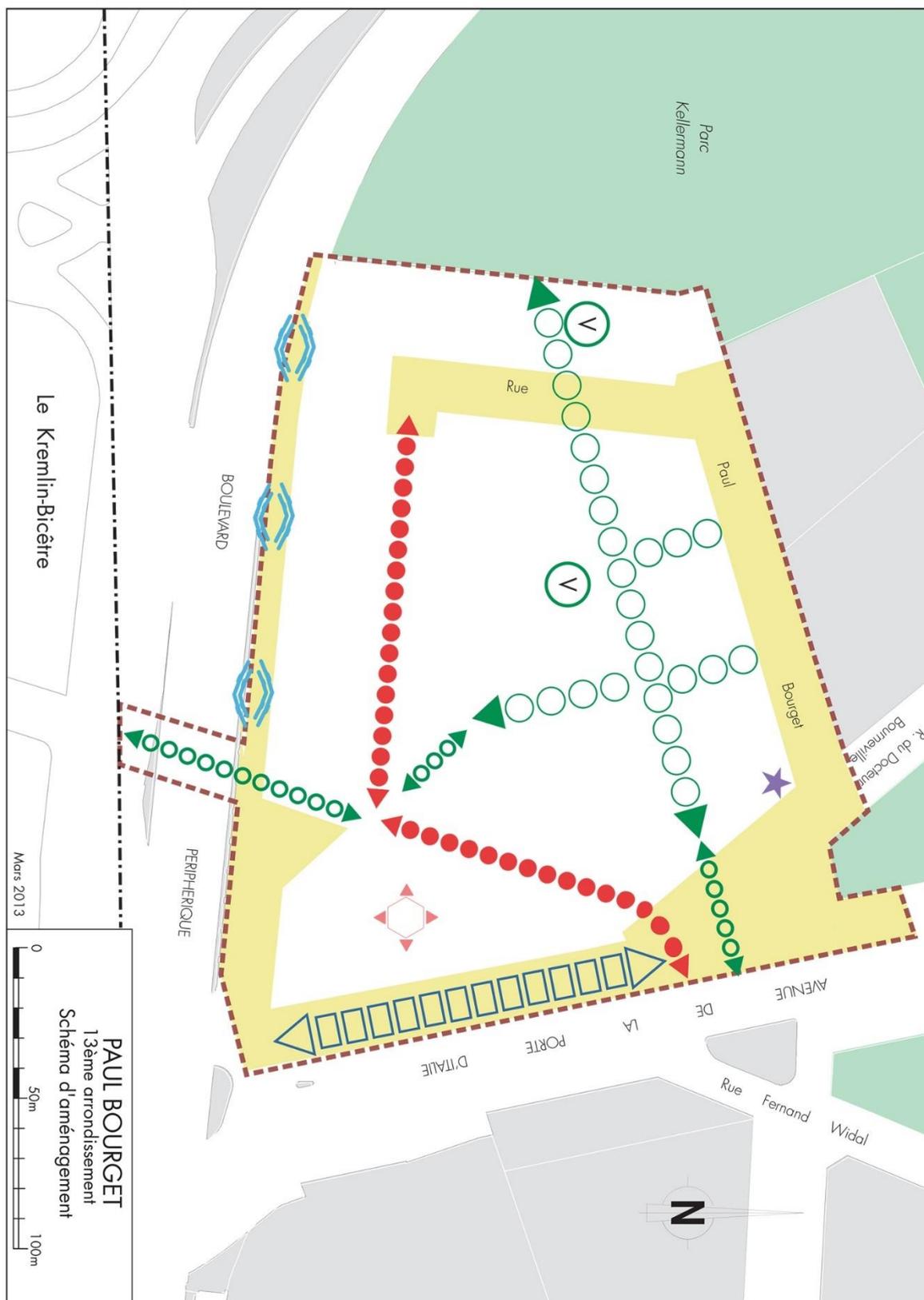
ANEXO H - ZAC Le Sycomore: Orientações de urbanização das zonas AUA e Np.



ANEXO I - ZAC Le Sycomore: Orientações de urbanização da zona Np.



ANEXO J – ZAC Paul Bourget: Esquema de Orientação de Urbanização.



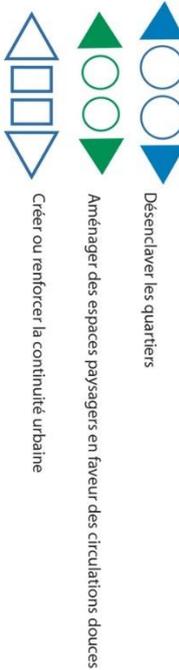
Orientations d'aménagement et de programmation par quartier ou secteur

Légende des schémas *1

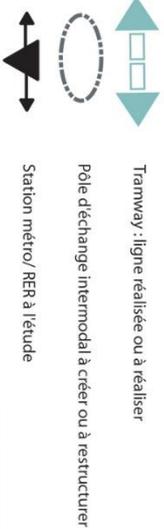
Les localisations et caractéristiques des voies, ouvrages publics et espaces verts :



Les liens :

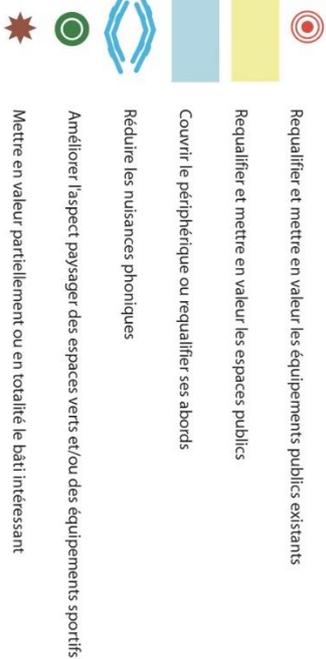


Le développement de nouvelles infrastructures :



*1 les textes joints aux schémas précisent et complètent les différents postes de la légende

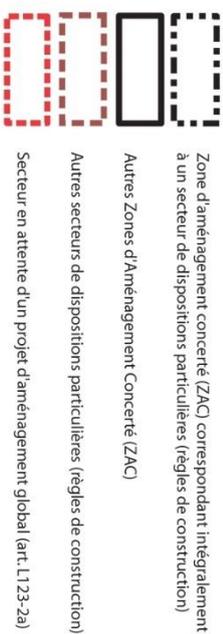
Les actions d'amélioration de l'environnement :



Les orientations d'aménagement et de renouvellement urbain :



Les périmètres *2 :



*2 les périmètres réglementaires figurent dans l'atlas général, les périmètres de ZAC dans les annexes graphiques

ANEXO K – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: OAP referente às margens do rio Sena.

Déplacements

 Transport en commun à créer

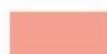
Accessibilité à renforcer

 Ouvrir la ville sur le fleuve et faciliter l'accès aux berges



Connexion piétonne quai haut / quai bas à réaliser

Développement urbain



Zone de restructuration et valorisation de l'espace public



Périmètre de sursis à statuer



Equipements structurants



Mise en valeur de l'entrée de ville



Proposer de nouveaux lieux de destination attractifs



Zone de développement de la logistique urbaine, à étudier



Potentiel de développement et diversification des activités portuaire, à étudier en cohérence avec le tissu urbain environnant

Composition paysagère et inscription au sein de la trame verte et bleue

Trame verte et bleue à conforter

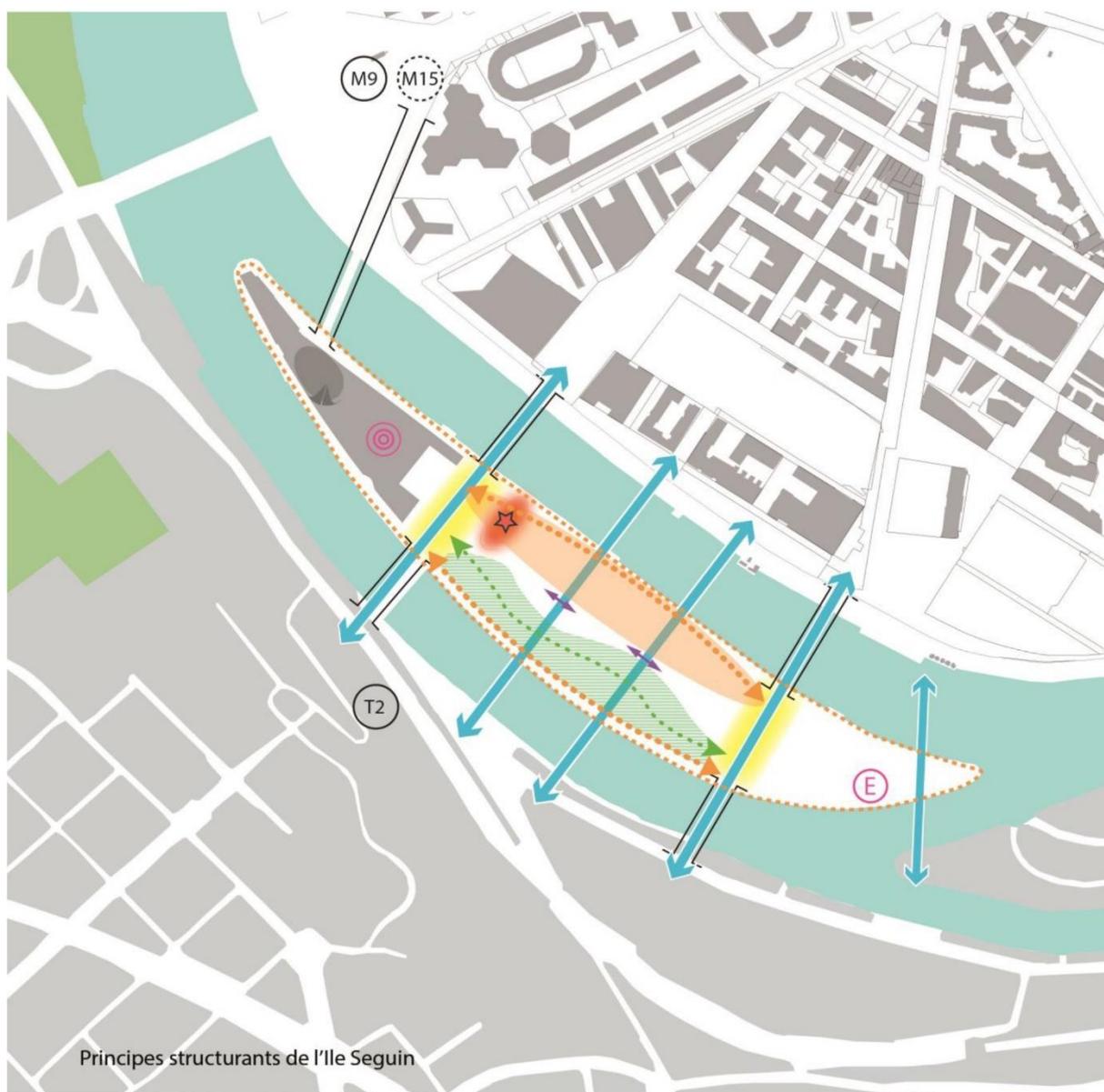


Continuités paysagères et visuelles à renforcer



Végétalisation et/ou renaturation des quais et/ou berges

ANEXO L – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: OAP referente à ilha Seguin.



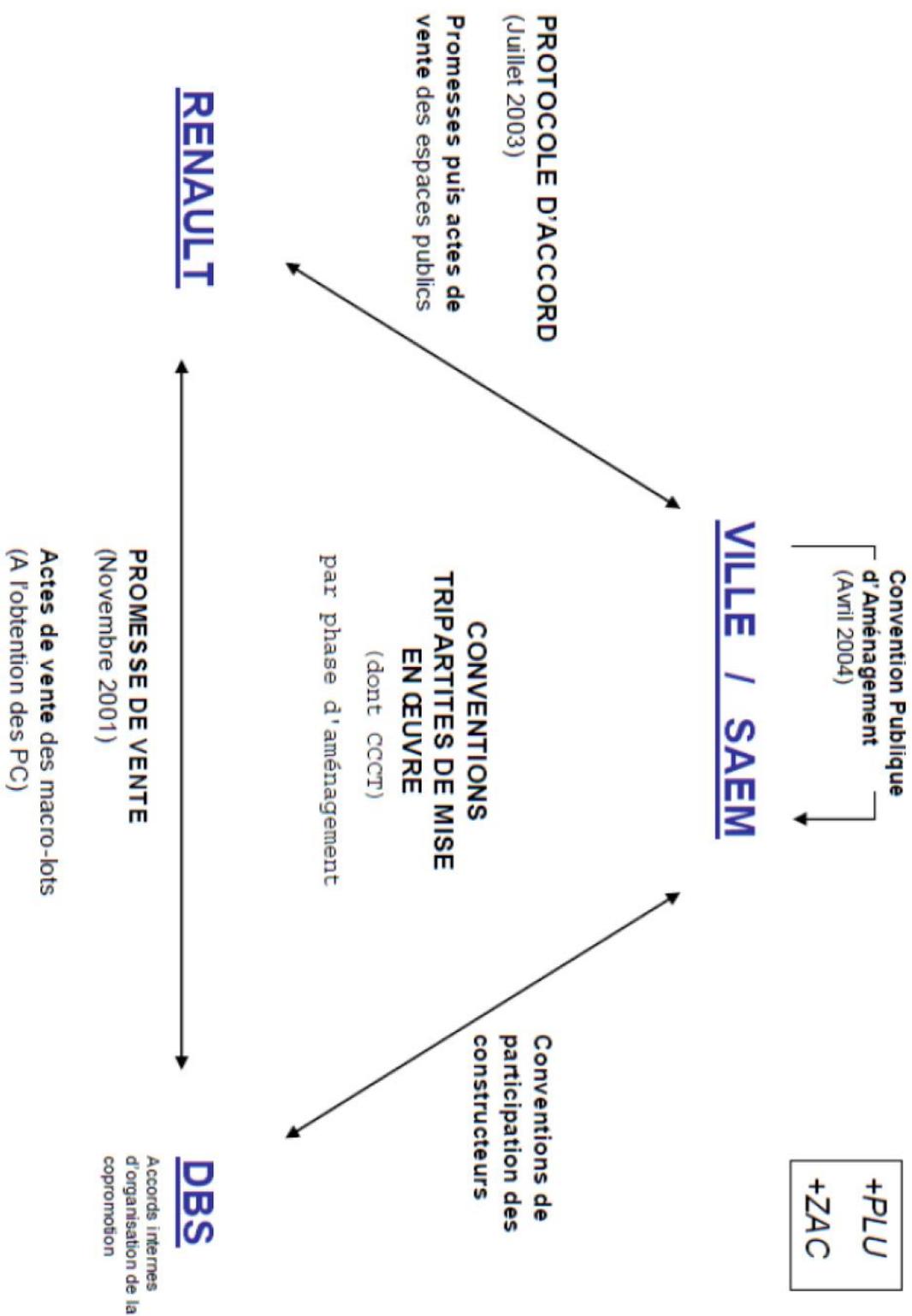
Éléments de contexte

-  Franchissements
-  Seine Musicale
-  Equipement
-  Esplanades ouvertes sur le paysage
-  Station de métro / tramway

Éléments prescriptifs

-  Jardin ouvert au public d'un seul tenant de 15 000 m² minimum
-  Promenade piétonne traversant le jardin
-  Percées visuelles et piétonnes
-  Largeur minimale de 20 mètres
-  Zone d'implantation privilégiée pour l'IGH (maximum +96.00 mètres NGF)
-  Zone d'implantation d'une voie publique au niveau + 37 mètres NGF environ
-  Voie publique reliant les esplanades au niveau + 31,50 mètres NGF environ
-  Circulation piétonne publique au niveau + 29 m NGF environ

ANEXO M – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: Relations contractuelles tripartites.



ANEXO N – ZAC Île Seguin-Rives de Seine: Os atores do projeto.

