

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Laura Pinheiro de Macedo

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:
resultados observados nas experiências brasileiras

Porto Alegre
2018

LAURA PINHEIRO DE MACEDO

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:
resultados observados nas experiências brasileiras

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre
2018

LAURA PINHEIRO DE MACEDO

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS:
resultados observados nas experiências brasileiras

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em _____.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Professor Doutor Marcelo Eibs Cafrune
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Professora Doutora Juliane Bento
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de mais nada, aos meus pais, Fátima e Luiz, pelo apoio e incentivo constante. Vocês são minha estrutura, meu porto seguro, minha base. Sou muito grata por todas as oportunidades que vocês me proporcionam. Eu não seria quem sou e não estaria concluindo esse curso se não fosse por vocês. Vocês são meus exemplos em tanta coisa: na forma de amar, de respeitar, de persistir. A vocês, todo o meu amor e gratidão.

Agradeço à Universidade e ao corpo docente, em especial ao Prof. Lucas Konzen, que me orientou nesse trabalho. Admiro muito sua dedicação ao ensino e à pesquisa e o empenho dedicado em minha orientação.

Agradeço a todos os meus colegas: sem a ajuda e colaboração de vocês, eu não estaria me formando, não.

O ideal seria inserir um monte de *emojis* nessa próxima parte. Ia ficar bem melhor, mas como não dá, usem a imaginação.

Agradeço aos amigos que fiz durante os anos da graduação, em especial a Andy, Carol e Vi. Obrigada pelas risadas, pelas palhaçadas, pelos abraços, pela companhia, pelas caronas (oi, Vi) e parceria de todos esses anos. Vocês foram mais que essenciais. Ju e Luiza: é engraçado como a gente passou tanto tempo convivendo, sem se conhecer. Mas nunca é tarde pra se conectar com as pessoas à nossa volta. Obrigada pela amizade de vocês.

Agradeço a todos os meus amigos de longa data e de outros carnavais. Em especial, Aninha, Natália (e toda tua família, que eu já considero minha), João e Pablo: vocês são dez e sei que posso confiar em vocês e contar com vocês sempre, independente de distância ou tempo. Pro carioca-paulista-gaúcho mais massa: Luís, obrigada pela parceria sempre (e você vai na minha formatura sim, dá teus pulos, querido). Pras meninas da FAUrb/UFPel: Nat (de novo, porque sim), obrigada por ser essa amiga maravilhosa e por me apresentar a tanta gente massa; Renata, obrigada por ser tu, por me ensinar tanto e por me ver desse jeito tão bonito; e Lui (e BC, óbvio), obrigada por todo o carinho de sempre. Vocês todas são demais e me abriram as portas pra toda essa área do conhecimento que eu nunca tinha pensado em me interessar (e amar).

O rol desse artigo não é taxativo: obrigada a todos que contribuíram, de alguma forma, para que esse trabalho se concretizasse e essa etapa chegasse ao fim.

RESUMO

A partir da Constituição de 1988, a política urbana passa a ser reconhecida como função pública com *status* constitucional. A Operação Urbana Consorciada é um dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade que permite que o poder público, especialmente em nível municipal, possa aplicar políticas urbanas. Seu uso deve respeitar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto. Nesse trabalho, além de uma revisão bibliográfica a respeito do instrumento em si, foi feita uma análise dos resultados obtidos a partir do seu uso em onze casos, em cinco cidades brasileiras: São Paulo, Fortaleza, Curitiba, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Conclui-se que existe uma tendência ao não cumprimento das diretrizes do Estatuto na aplicação do instrumento. Busca-se demonstrar que o instrumento, embora em sua origem vise gerar transformações positivas nas cidades, pode, pelo contrário, servir como perpetuador de uma dinâmica de produção do espaço guiada principalmente pelos interesses e princípios do mercado imobiliário, de modo a fortalecer processos de segregação socioespacial e gentrificação.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada. Planejamento Urbano. Direito Urbanístico.

ABSTRACT

Since the promulgation of the 1988 Constitution, urban policy has been recognized as a public function. The Joint Urban Operation is one of the instruments brought by the Statute of the City that allows the public authorities, especially at the municipal level, to apply urban policies. Its use must respect the guidelines established by the Statute. In this work, in addition to a bibliographical review about the instrument itself, an analysis of the results obtained from its use in eleven cases was made in five Brazilian cities: São Paulo, Fortaleza, Curitiba, Rio de Janeiro and Porto Alegre. The conclusion is that there is a trend towards non-compliance with the Statute guidelines in the application of the instrument. It was tried to demonstrate that the instrument, although in its origin aims to generate positive transformations in the cities, can, on the contrary, serve as perpetuator of a space production dynamics guided mainly by the interests and principles of the real estate market, in order to strengthen processes of socio-spatial segregation and gentrification.

Key-words: Joint Urban Operation. Urban planning. Urban law.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	10
2.1	O regime constitucional do direito urbanístico e o Estatuto da Cidade	10
2.1.1	<i>A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil</i>	10
2.1.2	<i>A constitucionalização do direito urbanístico</i>	13
2.1.3	<i>O Estatuto da Cidade</i>	16
	2.1.3.1 <i>Diretrizes gerais</i>	17
	2.1.3.2 <i>Repercussão jurídica do direito à cidade sustentável</i>	20
	2.1.3.3 <i>Instrumentos</i>	21
2.2	As Operações Urbanas Consorciadas	22
2.2.1	<i>Conceito legal</i>	22
2.2.2	<i>Origem</i>	23
2.2.3	<i>Instituição e medidas possíveis</i>	25
2.2.4	<i>Requisitos do plano de operação urbana consorciada</i>	26
2.2.5	<i>Destinação dos recursos</i>	26
2.2.6	<i>Certificados de Potencial Adicional de Construção</i>	27
3	OS EFEITOS DO USO DO INSTRUMENTO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA	30
3.1	Em São Paulo	30
3.1.1	<i>Operação Urbana (Conсорciada) Faria Lima</i>	32
3.1.2	<i>Operação Urbana (Conсорciada) Água Branca</i>	37
3.1.3	<i>Operação Urbana Anhangabaú-Centro</i>	39
3.1.4	<i>Operação Urbana Consorciada Água Espraiada</i>	42
3.2	Em Fortaleza	44
3.2.1	<i>Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió</i>	44
3.2.2	<i>Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó</i>	46
3.2.3	<i>Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu</i>	48
3.2.4	<i>Operação Urbana Consorciada Jockey Clube</i>	51
3.3	No Rio de Janeiro - Operação Urbana Porto Maravilha	53
3.4	Em Curitiba - Operação Urbana Linha Verde	58
3.5	Em Porto Alegre - Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro	60
3.6	O que é possível aprender com esses casos	63

4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
	REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

No século XX, o Brasil passou por um rápido e intenso processo de urbanização. O funcionamento do mercado imobiliário, baseado na lógica da especulação imobiliária, mostrou-se insuficiente para produzir o espaço urbano de forma a atender às demandas dos diferentes grupos sociais que habitam a cidade. Nesse contexto, diante da crescente pressão social por intervenção estatal na produção do espaço urbano, foi inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 um capítulo dedicado à política urbana, além de outros dispositivos esparsos sobre o tema. Nessa nova ordem jurídico-urbanística brasileira, a política urbana passou a ser reconhecido como função pública com *status* constitucional.

O capítulo de política urbana da Constituição Federal, composto por somente dois artigos, foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em 2001. O Estatuto estabelece diretrizes gerais norteadoras da atividade estatal e instrumentos que propiciam sua intervenção em matéria urbanística. Dentre esses mecanismos está a Operação Urbana Consorciada, um instrumento bastante complexo que será objeto de minucioso estudo nesse trabalho.

Após mais de 15 anos de vigência do Estatuto da Cidade, diversas foram as experiências com o uso desse instrumento por todo o Brasil e diversos são os projetos de novas iniciativas. Diante da complexidade que envolve as Operações Urbanas Consorciadas, importa analisar os frutos das experiências passadas, a fim de que possam orientar as próximas. O trabalho pretende reunir informações a respeito do uso do instrumento em diferentes cidades, comparando seus resultados para buscar identificar tendências comuns.

Dessa forma, o presente trabalho está dividido em duas seções. Na seção 2, o enfoque central será a análise do instrumento jurídico-urbanístico da Operação Urbana Consorciada. Para tal, propõe-se a divisão da exposição em duas subseções. Primeiramente, o foco da análise será o regime constitucional dado ao direito urbanístico, que institui uma nova ordem jurídico-urbanística no país, detalhada no Estatuto da Cidade, lei federal aplicável a todo o território nacional que regulamenta as disposições constitucionais sobre a política urbana. A seguir, será feita a análise das particularidades do instrumento da Operação Urbana Consorciada. Já na seção 3, serão reunidos dados e análises críticas a respeito de Operações Urbanas Consorciadas implementadas nas cidades de São Paulo, Fortaleza, Curitiba, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Com essas informações, será feita, por fim, uma análise comparativa dos resultados obtidos, que apontará tendências, erros e acertos comuns nessas experiências.

2 AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Esta seção contextualiza o instrumento da Operação Urbana Consorciada no marco do direito urbanístico brasileiro. Primeiramente, será analisada a base da nova ordem jurídico-urbanística no Brasil à luz das disposições constitucionais e do Estatuto da Cidade. Após, será feita a conceituação e a análise das características do instrumento da Operação Urbana Consorciada.

2.1 O regime constitucional do direito urbanístico e o Estatuto da Cidade

Esta subseção será dividida em três tópicos, nos quais será analisado o processo de urbanização brasileiro a partir das décadas finais do séc. XX, momento em que se deu o surgimento de uma nova ordem jurídico-urbanística no país; uma análise dos dispositivos constitucionais que tratam sobre política urbana e, por último, uma análise das principais inovações, diretrizes e repercussões do Estatuto da Cidade.

2.1.1 A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil

No século XX, um dos maiores fenômenos globais que ocorreram foi a rápida urbanização, em grande parte causada pela industrialização (FERNANDES, 2005, p. 6), fato que incentivou o êxodo rural e o aumento da concentração de pessoas nas cidades. No Brasil, o processo de urbanização gerou processos de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental, causando transformações estruturais no país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais (FERNANDES, 2005, p. 7).

Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é o fato de que a produção social do espaço urbano se deu, em grande proporção, através de processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia (FERNANDES, 2005, p. 5). Com isso surgem no país extensas áreas de concentração de pobreza nas periferias urbanas, causando segregação espacial e ambiental, que, por sua vez, é uma das faces mais importantes e promotoras da desigualdade social. Antes, a pobreza se apresentava de forma relativamente esparsa nas zonas rurais, de modo que a alta densidade de ocupação do solo e a exclusão

social formam uma situação inédita (MARICATO, 2003, p. 152) e dão origem à chamada urbanização da pobreza (FERNANDES, 2005, p. 6).

Ainda, os impactos socioambientais gerados por esse fenômeno foram equiparados às consequências de enormes desastres naturais (FERNANDES, 2005, p. 6). No final do século XX, a imagem das cidades brasileiras vê-se associada à violência, poluição das águas e do ar, tráfego caótico, enchentes, entre outros inúmeros males (MARICATO, 2003, p. 152). Ilustra Edésio Fernandes que, em 2005,

[...] 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do deslocamento por transporte coletivo; um percentual crescente de pessoas têm dormido na rua, mesmo tendo casas, para não terem que arcar seja com os custos do transporte, seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. O déficit habitacional em áreas urbanas foi recentemente estimado em 7.2 milhões de unidades no país, sendo que o número de imóveis vazios nessas áreas foi calculado em cerca de 5 milhões de unidades (FERNANDES, 2005, p. 7).

A exclusão social, produz reflexos como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade e, principalmente, a ausência da cidadania (MARICATO, 2003, p. 153). Nesse cenário, a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) soma-se à falta de oportunidades de emprego, falta de oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência e à discriminação, difícil acesso à justiça e ao lazer etc. (MARICATO, 2003, p. 153). Daí afere-se que o processo de urbanização brasileiro resulta em uma profunda, e crescente, crise urbana (FERNANDES, 2005, p. 7).

Esse contexto deriva e é agravado por uma complexa combinação de diversos fatores históricos, como, conforme elenca Edésio Fernandes,

“as dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político-administrativa; e corrupção endêmica. (...) a estrutura fundiária concentrada e privatista do país; a natureza elitista da incipiente tradição de

planejamento urbano; e a renovação das práticas seculares de clientelismo político” (2005, p. 8).

Dessa forma, esse fenômeno multidimensional depende de um esforço interdisciplinar e articulado para ser entendido, envolvendo análises nas mais diversas áreas, como economia, ciências políticas e sociais e história. Além delas, destaca-se a importância da compreensão do papel desempenhado pelo Direito no processo de urbanização brasileira, especificamente no que tange aos processos de planejamento e gestão urbana. Percebe-se, através da análise jurídica, que esse processo que provocou drásticas mudanças na sociedade brasileira, se desenvolveu sem uma base jurídica adequada, de forma que havia um descompasso entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizavam o processo de urbanização no Brasil (FERNANDES, 2005, p. 8).

Contudo, embora avanços significativos tenham sido promovidos na área acadêmica, que começaram a conectar a ordem jurídica e a cidade, ficou claro que, com frequência, importantes avanços alcançados por gestões urbanas progressistas encontraram limites nas defasadas ordens jurídico-urbanísticas nacionais (FERNANDES, 2005, p. 9). Passa a crescer, assim, a demanda por uma reforma jurídica, a fim de promover mudanças significativas e estruturais no padrão de exclusão social, segregação territorial, ilegalidade e degradação ambiental (FERNANDES, 2005, p. 13), ou seja, para promoção de uma reforma urbana comprometida com a inclusão socioespacial e a sustentabilidade ambiental.

Como resultado da crescente mobilização sociopolítica, tem início um processo de mudanças legislativas e jurisprudenciais, que enseja a consolidação do direito urbanístico como ramo do direito público (FERNANDES, 2005, p. 15). Passa a ser reconhecida como função pública com *status* constitucional a sistematização e exercício de competências em matéria urbanística (OLBERTZ, 2011, p. 6) Ainda que se discuta a doutrina a possibilidade de particulares deterem a função urbanística, predomina o entendimento de que se trata de função pública, tendo em vista a insuficiência da atuação da livre iniciativa privada para ordenar o espaço urbano de forma satisfatória, a fim de tornar as cidades aptas a cumprir suas funções de moradia, segurança, abastecimento, higiene, saneamento, lazer, circulação, trabalho. Para que haja tal organização é indispensável a atuação (regulação) estatal, mediante regulamentação e intervenção direta no espaço (OLBERTZ, 2011, p. 6).

Também não é possível afirmar, como é frequente, que os problemas derivados da produção do espaço urbano são resultado da falta de intervenção ou de planejamento estatal, exclusivamente. É preciso reconhecer os problemas causados pelo excesso da regulação, que

resulta em exigências demasiadas e no encarecimento e elitização das localizações (OLBERTZ, 2011, p. 9). Há, portanto, a necessidade da intervenção estatal de forma a buscar o bem coletivo, sem, entretanto, gerar rigidez excessiva.

Nesse contexto, o direito urbanístico surge como, conforme conceitua Karlin Olbertz, “o ramo do direito público que impõe a disciplina físico-social dos espaços habitáveis” (2011, p. 11), orientada por finalidades coletivas. Para melhor entendimento desse ramo do direito, é essencial a compreensão das bases da “nova ordem jurídico-urbanística” (FERNANDES, 2005) que se encontra em vigor, sobretudo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, posteriormente consolidada pelo Estatuto da Cidade, para que ela possa ser efetivamente aplicada e materializada.

2.1.2 A constitucionalização do direito urbanístico

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante, CRFB/88) trouxe uma série de conquistas no que diz respeito de política urbana. Trata-se de um grande marco para o direito urbanístico brasileiro, pois confirma sua existência, delinea seu campo temático e define competências para guiar a atuação estatal. Deu-se, portanto, através da CRFB/88, e não através de outro tipo de texto legislativo, a definitiva posituação do “paradigma do direito urbanístico” no direito brasileiro (CAMMAROSANO, 2002, p. 23).

Na Assembleia Constituinte de 1987 e 1988, foi apresentada proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, que mesmo tendo sido bastante reduzida durante o processo de discussão, resultou em um capítulo da CRFB/88 que, embora sucinto – composto pelos arts. 182 e 183 –, trata especificamente sobre política urbana (MALUF, 2011, p.). Além desse capítulo, a CRFB/88 reservou outros dispositivos para tratar sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (como o art. 21, XX), sobre preservação ambiental (como os arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), e sobre a função urbanística da propriedade. Todos esses dispositivos, combinados com o capítulo sobre política urbana, formam os fundamentos constitucionais do direito urbanístico (SILVA, 2010, p. 56).

Ao receber disciplina constitucional pela CRFB/88, o urbanismo é definido como uma competência estatal e, mais que isso, como uma função pública (OLBERTZ, 2011, p. 11). Isso não significa que dizer que, antes disso, o Poder Público não participava da construção do espaço, mas sim que, a partir da CRFB/88, essa atuação recebe disciplina

constitucional. Afinal, a efetivação de uma política urbana que pretende a harmonização entre as demandas dos diversos atores que participam do processo de produção do espaço urbano e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade particular só é possível através da regulação estatal (OLBERTZ, 2011, p. 12). Nesse sentido, o urbanismo surge como um conjunto de técnicas e princípios norteadores de que dispõe o poder público para auxiliar na implementação de sua política urbana (OLBERTZ 2011, p. 12).

Diante de tais considerações, fica evidenciado, além do status constitucional, o caráter publicístico do direito urbanístico, tendo em vista o papel predominante do Estado na busca por construir um sistema decisório complexo a respeito da gestão da cidade e, portanto, dos bens públicos e privados que a compõem (SUNDFELD, 2002, p. 49). Surge, porém, o problema de diferenciação entre os institutos do direito urbanístico e de outras áreas, como direito administrativo e civil. Essa questão é de grande relevância, pois a classificação interfere na definição de que ente tem competência normativa em cada caso (SUNDFELD, 2002, p. 48). Por exemplo, se o instituto é classificado como matéria de direito civil, a União tem competência privativa (art. 22, inciso I), se é classificado como matéria de direito urbanístico, a União tem competência para criar apenas normas gerais. Ainda, essas áreas estão conectadas entre si, de forma que deve haver harmonia entre elas para uma sistematização do ordenamento jurídico.

Assim como o direito urbanístico está intrinsecamente relacionado com outras áreas do direito, a política urbana também não pode existir isoladamente. Ela deve coordenar-se com a política geral do Estado e com as inúmeras políticas setoriais, como, por exemplo, política econômica, de transporte, saneamento, energia etc. (SUNDFELD, 2002, p. 50). Para que essa coordenação seja viável, fica definido como condição de validade das decisões a respeito da política urbana, o respeito a normas de maior abrangência, tanto territorial como temática (SUNDFELD, 2002, p. 50).

A fim de sistematizar o direito urbanístico, a CRFB/88 distribui competências federais, estaduais e municipais. O art. 21, nos incisos IX e XX, estabelece como competência privativa da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. O art. 24, inciso I, estabelece como competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar e estabelecer normas gerais sobre direito urbanístico.

Já o planejamento urbanístico em nível municipal tem como base o art. 30, VIII, que atribui aos Municípios a competência própria e exclusiva – ou seja, não suplementar (SILVA, 2010, p. 57) – de promover o adequado ordenamento territorial, através do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O art. 182, caput, determina que cabe ao poder público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes estabelecidas por lei – federal –, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O art. 23, incisos III e VI, combinado com os arts. 216 e 225, fixam como competência comum de todos os entes federativos a proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e natural, e do meio ambiente.

Assim, cabe à União estabelecer normas gerais balizadoras, que deverão ser aplicadas indiscriminadamente a todo território nacional (MEIRELLES, 1997, p. 388), respeitando a competência e autonomia dos demais entes federativos. Por sua vez, cabe aos Municípios, através dos planos diretores e em conformidade com as normas gerais balizadoras e indutoras de sua ação, efetivar a política urbana a nível local.

A CRFB/88, porém, não se restringe a fixar orientações para o exercício da política urbana. Ela também determina que a propriedade urbana deve cumprir uma função social. A CRFB/88 estabelece que estará sendo cumprida a função social da propriedade urbana quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, parágrafo 2º). Dessa forma, cada Município passa a ser responsável pela definição da função social da propriedade urbana em seu território. Os planos diretores, que passam a ser obrigatórios em municípios com mais de 20 mil habitantes (art. 182, parágrafo 1º), adquirem, assim, um papel central como base da política de desenvolvimento e de expansão urbana, cabendo a eles a definição da função social da propriedade urbana.

Isso é reforçado pelo art. 182, parágrafo 4º da CRFB/88, que faculta ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento. E ainda, no mesmo artigo, são estabelecidas formas para exigir o cumprimento desta disposição constitucional, quais sejam: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com prazo de

resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Assim, a CRFB/88, além de normas gerais, estabelece alguns instrumentos urbanísticos, como o próprio plano diretor, a desapropriação, a usucapião urbana para fins de moradia (art. 183), o parcelamento e a edificação compulsórios e o IPTU progressivos. Entretanto, a CRFB/88 não esgota a temática e nem tem pretensão de fazê-lo, sendo necessária regulação através de lei federal. É para preencher essa lacuna que surge o Estatuto da Cidade.

2.1.3 O Estatuto da Cidade

Desde a promulgação do CRFB/88, o ordenamento jurídico brasileiro demandava por legislação infraconstitucional para disciplinar os arts. 182 e 183, que tratam sobre a política urbana. Em verdade, diante da irregularidade que marcava a produção do espaço urbano e a busca por formas de propiciar melhor qualidade de vida nas cidades (LEAL, 2003, p. 79), já havia uma necessidade por dispositivos que tratassem de forma consistente e efetiva sobre o ordenamento das cidades. Importante reconhecer que o Estatuto da Cidade contempla vários pleitos que partiram de todos os segmentos da sociedade, ou seja, que seu projeto final é resultado de intensas discussões e debates, tanto acadêmicos quanto com a população (MOREIRA, 2002, p. 43).

Foi nesse contexto, como consequência da constitucionalização do direito urbanístico e da demanda por regulamentação, que foi aprovada, em 10 de julho de 2001, após 11 anos de tramitação, a Lei nº 10.257, autointitulada de Estatuto da Cidade. Através de tal documento legal, a União, valendo-se da competência legislativa recebida dos arts. 21, XX e 24, I da CRFB/88, fixa diretrizes gerais da política espacial das cidades e fornece uma base instrumental a ser utilizada em prol do ordenamento do espaço urbano, que deve ser entendido como toda a extensão do território municipal, englobando área urbana e rural (SILVA, 2010, p. 98).

Dessa forma, o Estatuto disciplina o exercício das competências estatais conferidas pela CRFB/88. Afinal, de nada adianta o reconhecimento constitucional de competências legislativas urbanísticas em favor da União (MOREIRA, 2002, p. 29), se elas não forem efetivamente exercidas.

Mais que estabelecer “normas de ordem pública e social para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental” (art.1.º, parágrafo único), o Estatuto possui uma meta nítida: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, caput) de forma a garantir e efetivar o “direito a cidades sustentáveis” (inciso I). Para isso, estabelece diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, cabendo aos municípios a tarefa de torná-las realidade.

Assim, o Estatuto da Cidade, lei ordinária e de caráter nacional, limita-se a fixar diretrizes gerais, enquanto que a especificidade compete ao Município, atendendo às necessidades locais (OLIVEIRA, 2005), em respeito às competências distribuídas pela CRFB/88. Como foi visto, a competência legislativa sobre direito urbanístico é concorrente, de forma que compete à União a expedição de normas gerais, enquanto Estados e Distrito Federal podem expedir leis específicas. Ao Município cabe formular políticas para promover o ordenamento territorial e planejar o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, respeitando as normas estabelecidas pela União e Estados.

2.1.3.1 Diretrizes gerais

As diretrizes gerais da política urbana são normas gerais de direito urbanístico que, em especial para os Municípios, servem como normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002, p. 33). Pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade somente estará sendo respeitado quando os instrumentos por ele previstos forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais nele fixadas.

Originalmente eram dezesseis as diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade. Com as alterações aprovadas pelas Leis 12.836/2013, 13.116/2015 e 13.699/2018, esse número passou para dezenove. Seu conhecimento é essencial para compreensão da base de toda a política urbana brasileira e, principalmente, para compreensão do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas. Portanto, será feita breve exposição das mesmas, com enfoque naquelas que se relacionam diretamente com o instrumento que será posteriormente estudado.

A primeira delas é a “garantia do direito a cidades sustentáveis” (art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade). O próprio inciso nos dá base para compreender a extensão desse direito

ao dispor que deve ser “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Assim, essa primeira diretriz reconhece o direito às cidades sustentáveis, que passa a estar positivado como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, sendo também considerado um direito humano, tendo em vista o disposto no parágrafo 2º do artigo 5º, da CRFB/88 (BRASIL, 2002, p. 34). Essa primeira diretriz já indica o caminho desejado para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis, de forma a priorizar a pessoa humana, em conformidade com o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CRFB/88). Ainda, ao proteger o direito a cidades sustentáveis, estão sendo garantidos uma série de outros direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais) que, somados, permitem que se viva nas cidades com qualidade e isonomia.

A segunda diretriz fixa a necessidade de uma gestão democrática da cidade, “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 1º, inciso II, do Estatuto da Cidade). Essa diretriz encontra fundamento nos preceitos constitucionais da democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular (BRASIL, 2002, p. 35). Para implementar uma gestão democrática deve ser assegurada a participação de todos os diferentes grupos sociais nos processos de tomada de decisões de interesse público. Portanto, deve-se buscar a potencialização do exercício dos direitos políticos, principalmente pelos grupos sociais marginalizados. Para isso, é essencial que tais grupos tenham acesso à vida política e, mais ainda, possuam capacitação para tal (BRASIL, 2002, p. 35). Através do exercício da cidadania, a sociedade civil organizada se torna capaz de interferir nos processos políticos de tomada de decisões, execução e fiscalização, permitindo que os conflitos de interesse inerentes a qualquer cidade sejam solucionados de forma democrática.

O art. 2º, inciso III do Estatuto da Cidade determina a necessidade de “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. Ou seja, afirma que governo, iniciativa privada e sociedade civil devem cooperar nos processos de planejamento, execução e fiscalização da política urbana, sempre visando ao interesse da sociedade como um todo, e não ao capital imobiliário (BRASIL, 2002, p. 35). Essa diretriz serve como base do

instrumento “Operação Urbana Consorciada”, objeto deste estudo, como será retomado mais adiante.

A quarta diretriz torna obrigatório que o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência” sejam feitos “de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, inciso IV). Aqui, o Estatuto da Cidade reafirma sua preocupação com a construção de cidades sustentáveis e reconhece o grande potencial que o desenvolvimento urbano possui de provocar o desequilíbrio socioambiental (BRASIL, 2002, p. 35). Determina que o planejamento urbano deve visar à preservação desse equilíbrio, bem como à compensação dos danos causados ao meio ambiente e, mais que isso, que ele deve ser feito levando em consideração as relações entre as diferentes regiões urbanizadas e seu entorno. O Estatuto deixa evidente que a proteção ao meio ambiente deve ser priorizada, mesmo frente ao desenvolvimento econômico, em conformidade com art. 170, inciso V, da CRFB/88 (incluído pela Emenda Constitucional 42/2003).

O art. 2º, inciso V do Estatuto da Cidade estabelece a quinta diretriz norteadora da política urbana, que torna impositivo que haja “oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais”. Ou seja, a política de investimentos públicos deve estar pautada nos princípios da equidade e universalização do acesso aos serviços e equipamentos públicos (BRASIL, 2002, p. 35). Assim, busca-se evitar a concentração dos mesmos em apenas algumas regiões da cidade. Ainda, ao atribuir prioridade às necessidades e características locais, descarta-se a ideia de homogeneização dos padrões urbanísticos em todo o território e valoriza-se as diferenças históricas e ambientais de cada região.

A sexta diretriz estabelece o dever dos Municípios de ordenar e controlar o uso do solo, o que é feito através das Leis Municipais de Uso e Ocupação do Solo. Ainda, o art. 2º, inciso VI do Estatuto da Cidade traz uma série de problemáticas a serem evitadas nas cidades (“a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental;”). Importante

notar que, ao apresentar bases teóricas para que os interesses privados dialoguem com a demanda social, o Estatuto não desconsidera os efeitos do mercado imobiliário na formação das cidades. O art. 2º, inciso IX, fixa a diretriz da busca pela “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”. Assim, o Estatuto reconhece a necessidade de utilizar mecanismos para compensar perdas e ganhos excessivos decorrentes das alterações na cidade, sejam essas originadas de investimentos públicos ou privados (BRASIL, 2002, 36).

O Estatuto determina, no art. 2º, inciso XI, que, quando houver valorização imobiliária de imóveis urbanos decorrente de investimentos públicos, devem ser utilizados mecanismos para a recuperação de tais investimentos para os cofres públicos.

A necessidade de uma gestão democrática das cidades é retomada pelo Estatuto ao garantir a “audiência do Poder Público Municipal e da população interessada” no que diz respeito aos processos de decisão e “implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos” e causadores de desequilíbrios socioambientais (art. 2º, inciso XIII).

A décima sexta diretriz fixa que deve haver “isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social” (inciso XVI). Ou seja, as regras de produção da cidade devem ser fruto do diálogo entre entes públicos e privados, evitando, desta forma, intervenções estatais autoritárias e em desarmonia com a cidade (BRASIL, 2002, 38). Além disso, as regras estabelecidas devem ser cumpridas por todos, em obediência ao princípio constitucional da isonomia.

São essas as diretrizes que o Estatuto da Cidade estabelece para guiar a implementação da política urbana no Brasil. Elas são de observância obrigatória pelo poder público.

2.1.3.2 Repercussão jurídica do direito à cidade sustentável

Como foi visto, o Estatuto da Cidade acaba por assegurar uma série de direitos, compreendidos no direito a cidades sustentáveis. O direito à cidade é um direito fundamental, com previsão constitucional, de natureza difusa, composto por uma série de outros direitos, diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana. (SAULE JUNIOR, 2005).

Conforme Sundfeld (2002, p. 55), são três as repercussões jurídicas de tal afirmação: a) a inércia do Poder Público em ordenar o uso do solo e proteger o patrimônio coletivo, de forma a tutelar o direito coletivo às cidades sustentáveis, se torna passível de sanção; b) fornece-se parâmetros normativos essenciais para o exercício do controle e fiscalização das orientações seguidas pela política urbana, com isso viabilizando a invalidação das normas e atos a eles contrários; e c) permite-se o bloqueio dos comportamentos privados contrários à política urbana e causadores de desequilíbrio.

A utilização dos instrumentos do Estatuto pelo Poder Público de forma contrária às diretrizes nele estabelecidas é passível de ser questionada por via judicial. Através da ação civil pública, por exemplo, pode-se buscar a responsabilização dos agentes públicos e privados que utilizaram de forma indevida os instrumentos do Estatuto, em desrespeito à lei federal e às normas constitucionais da política urbana e causando lesão à cidade e à sua população (BRASIL, 2002, p. 34).

2.1.3.3 Instrumentos

Para garantir o atendimento de tais preceitos básicos, o Estatuto oferece uma série de instrumentos que auxiliam e possibilitam a atuação estatal na tarefa de efetivação das políticas urbanas, entre os quais está o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas. Estabelece o art. 4º:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
 I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
 II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
 III – planejamento municipal, em especial:
 a) plano diretor;
 b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 c) zoneamento ambiental;
 [...]
 IV – institutos tributários e financeiros:
 [...]
 V – institutos jurídicos e políticos:
 [...]
p) operações urbanas consorciadas;
 [...]
 VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). (grifo nosso)

Esse rol de instrumentos é exemplificativo, de forma que o Poder Público não está limitado a ele, mas encontra nele uma base consistente de ferramentas para a aplicação da política urbana de acordo com os parâmetros e objetivos traçados pelo artigo 2º do Estatuto.

2.2 As Operações Urbanas Consorciadas

Além de fixar diretrizes gerais da política urbana de cumprimento obrigatório em todos os níveis da Administração Pública, o Estatuto da Cidade forneceu um rol exemplificativo de instrumentos a serem utilizados, especialmente pelos Municípios, dentre os quais está a Operação Urbana Consorciada (art. 4º, V, “p”).

A Operação Urbana Consorciada é classificada pelo Estatuto da Cidade, conforme art. 4º, inciso V, alínea “p”. como um dos instrumentos jurídicos e políticos a serem utilizados para concretização das diretrizes gerais. Nos arts. 32 a 34, o Estatuto da Cidade traz disposições específicas a respeito desse instrumento.

2.2.1 Conceito legal

Operação Urbana Consorciada (doravante, OUC), de acordo com o conceito legal, é “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (art. 32, parágrafo 1º).

Desse conceito podemos entender que não é qualquer intervenção urbana que pode ser considerada uma OUC, mas apenas aquelas que visarem a transformações urbanísticas estruturais, a melhorias sociais e a valorização ambiental (MARQUES NETO, 2002, p. 247).

É o cumprimento das funções que a lei atribui às OUC que as diferenciam de outras formas de intervenção urbana. Dessa forma, as Operações Urbanas Consorciadas são um tipo específico de intervenção urbanística, com objetivos específicos e delimitados. Nas palavras de Marques Neto, “constitui o núcleo da operação urbana consorciada [...] a realização de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental, não estando completa se um destes objetivos não for realizado” (2002, p. 249).

A OUC é, portanto, mais do que uma atividade de controle estatal sobre a cidade; é um instrumento de implementação de um projeto urbano para transformar uma área da

cidade (BRASIL, 2002, p. 80), através de uma série de intervenções definidas por lei municipal e coordenadas pelo Poder Público Municipal. Assim, apresenta-se como estimuladora de um planejamento urbano mais interventivo (MARQUES NETO, 2002, p. 249), pautado pela ação conjunta de agentes públicos, investidores privados e sociedade civil. Conforme já dito, é evidente que as OUC devem respeitar as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

2.2.2 Origem

A utilização das OUC como instrumento da política urbana tem inspiração francesa e norte-americana, tendo surgido na década de 70, a partir da necessidade de reutilização de áreas da cidade que haviam sofrido esvaziamento. Somado a isso, outros fatores geraram uma demanda por novos instrumentos legais e novos procedimentos na gestão urbana. O cenário de déficit de arrecadação, gerado pelo aumento do desemprego e alto custo de manutenção da máquina pública, e de crise fiscal, restringia a capacidade de investimento do poder público. Além disso, a proposta de Operações Urbanas Consorciadas permitia romper com a lógica modernista de construção das cidades, que tem como característica uma legislação mais rígida e “engessada” – que pretende dar conta da normatização de todo o espaço, sem considerar as particularidades de cada região –, ao abrir espaço para maior flexibilização (MARRICATO e FERREIRA, 2002, p. 218).

O grau de participação dos investimentos privados e públicos na implementação dos projetos variou em cada caso e em cada país, mas podemos afirmar que, na França, a grande maioria dos projetos de renovação urbana foi financiada com recursos públicos, enquanto que nos EUA, a participação do capital privado foi mais intensa (MARRICATO e FERREIRA, 2002, p. 218).

As operações norte-americanas de redesenho das cidades foram marcadas pela demolição em massa de bairros antigos e sua substituição por autopistas e arranha-céus. Esses projetos sofriam a resistência dos moradores, que pressionavam por projetos mais respeitadores dos tecidos urbanos existentes e mais discutidos com as comunidades. A experiência norte-americana foi bastante exitosa em projetos de renovação de áreas portuárias, que revitalizavam áreas degradadas, através da valorização do porto, do comércio local, do turismo, do lazer e do uso residencial (BRASIL, 2002, p. 81).

Na França, destaca-se a legislação das Zones D'Aménagement Concertée (ZAC), promulgada em 1967, que foi pioneira no estabelecimento de um marco regulatório para projetos de renovação de áreas antigas e de implantação de grandes projetos, coordenando as ações dos diversos agentes envolvidos (BRASIL, 2002, p. 81).

No Brasil, o instrumento “Operações Urbanas” foi proposto pela primeira vez nos anos 80. Em 1985, foi incluído no projeto de lei do Plano Diretor de São Paulo, já com o duplo objetivo de intervir estruturalmente em certas áreas da cidade e combinar recursos públicos e privados para tal. Havia uma demanda por um novo instrumento urbanístico no ordenamento brasileiro, decorrente do contexto da época e de ideias que já estavam bem assentadas: faltavam recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística; já predominava a ideia de que valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos poderia ser captada pelo poder público; se acreditava que era através do controle do potencial construtivo que o poder público poderia captar recursos; e a insatisfação com as estratégias de controle de uso e ocupação do solo que vinham sendo utilizadas e não estavam sendo capazes de promover intervenções satisfatórias (BRASIL, 2002, p. 80).

Segundo Maricato e Ferreira (2002, p. 220), embora os modelos de operação consorciada estrangeiros tenham exercido bastante influência no modelo brasileiro, a comparação deve ser feita com cautela, visto que hoje as diferenças entre eles são enormes. Ainda, deve-se considerar que tanto os EUA quanto a França possuem longa tradição política, o que permite um engajamento mais efetivo da sociedade civil organizada, contrabalançando a influência da iniciativa privada e possibilitando que o controle do Poder Público nessas operações se dê em níveis muito superiores aos verificados nas OUC brasileiras.

As chamadas “Operações Urbanas Interligadas”, instituídas na cidade de São Paulo pela Lei Municipal nº 10.209/86 foram as precursoras do instrumento OUC no Brasil. Buscavam, conforme se extrai do art. 27 da referida lei, “ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada em empreendimentos de interesse público”, incentivando a preservação do patrimônio cultural e ambiental, a construção de habitações de interesse social e a construção de infraestrutura complementar como “mecanismo de troca” para compensar “direitos suplementares” auferidos. Assim, propõe a concessão de índices construtivos acima dos permitidos pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, em troca de algumas contraprestações. Essas Operações Urbanas Interligadas foram alvo de diversas críticas e a lei

que as instituiu foi declarada inconstitucional, o que será analisado adiante (MONTANDON, 2009, p. 32/33).

As Operações Urbanas estavam previstas nos planos diretores de São Paulo dos anos de 1985, 1988, 1991 e 2002, mas o instrumento foi utilizado pela primeira vez na capital paulista apenas em 1991, quando aprovada a Operação Urbana Anhangabaú. As Operações Urbanas, entretanto, somente passaram a ser “Consoiciadas” apenas após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade. As Operações Urbanas anteriores ainda vigentes tiveram de ser atualizadas de acordo com a nova lei nacional (CASTRO, 2006, p. 7).

2.2.3 Instituição e medidas possíveis

O art. 32, caput, do Estatuto da Cidade, determina que “lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação das operações urbanas consoiciadas”. Dessa forma, compete ao poder Legislativo Municipal disciplinar, autorizar e delimitar a área em que será executada a OUC. Dessa forma, resta claro que cabe ao poder público municipal, e não a outro ente federativo ou ente privado, instituir e coordenar o uso deste instrumento.

Ainda, de acordo com art. 32, parágrafo 2º, do Estatuto da Cidade, essa lei poderá prever, entre outras medidas “a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente” (inciso I), “a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (inciso II)” e “a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais (inciso III)”.

Cabe destacar que esse dispositivo não significa autorização para que tais alterações sejam efetuadas através de simples atos administrativos do Poder Executivo (MUKAI, 2008, p. 29). Tal ato administrativo seria inconstitucional, por violação do princípio constitucional da separação e independência dos poderes. Todas as medidas citadas devem ser aprovadas pelo Legislativo, na lei que aprova a OUC.

2.2.4 Requisitos do plano de Operação Urbana Consorciada

O art. 33 do Estatuto da Cidade obriga que, para a utilização do instrumento pelo Município, deverá ser elaborado plano de OUC. Nele deve constar, necessariamente, definição da área a ser atingida (inciso I), programa básico de ocupação da área (inciso II) e programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação (inciso III). Devem ser estabelecidas as finalidades e o controle da operação (obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil), bem como ser realizado estudo prévio de impacto de vizinhança. Por fim, deve ser definida contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios oferecidos, bem como deve ser estabelecida a natureza de tais incentivos (incisos I a VIII).

É perceptível o esforço do legislador em evitar que as Operações Urbanas Consorciadas sejam somente “liberações” de índices construtivos para atender a interesses particulares ou que resultem simplesmente em valorização imobiliária e expulsão de atividades e moradores (ROLNIK, 2001, p. 3). Há uma clara preocupação com os efeitos sociais causados pelo uso do instrumento e tentativas de frear os interesses particulares em prol do coletivo. As exigências do art. 33 são uma tentativa de, através do planejamento, distribuir de maneira justa os benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, de forma a respeitar as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (art. 2º, IX), evitando e corrigindo os impactos negativos gerados pelo crescimento urbano (FIORILLO, 2005, p. 102).

2.2.5 Destinação dos recursos

Ainda, fica determinado no Estatuto da Cidade que todos os recursos obtidos pelo Poder Público Municipal a título de contrapartida pelos benefícios concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, deverão ser aplicados exclusivamente na própria OUC (art. 33, parágrafo 1º). Afinal, para colocar em prática o plano da Operação Urbana Consorciada aprovado e realizar as intervenções propostas para renovação da área delimitada é necessária verba considerável, da qual o Município não costuma dispor. O intuito desse dispositivo é evitar que os recursos provenientes das

contrapartidas caíam no Tesouro Municipal e, assim, sejam direcionados para outras finalidades (BRASIL, 2002, p. 87)

Tal determinação, entretanto, foi alvo de severas críticas, visto que este mecanismo obriga que operações em que o interesse imobiliário já existe, somente possam investir nelas mesmas, “perpetuando o círculo vicioso da concentração das qualidades urbanísticas nas áreas mais exclusivas e valorizadas” (BRASIL, 2002, p. 87). É preciso compreender que a OUC gera valorização imobiliária em uma determinada região, o que causa impactos que afetam outras regiões da cidade, tais como segregação socioespacial.

Assim, segundo Flávio Villaça (2012), essa imposição representou um retrocesso, pois ao exigir que os recursos obtidos através de uma Operação sejam aplicados obrigatoriamente na própria OUC, impede-se que esses sejam canalizados para moradias de interesse social, por exemplo, que em geral estão localizadas longe das valorizadas áreas das OUC.

Assim, tais recursos serão destinados a valorizar ainda mais a própria área da operação, em prol dos interesses dos empreendedores imobiliários, criando um ciclo de reinvestimento em regiões já favorecidas. Assim, conclui Mariana Fix que, “tenham ou não sucesso financeiro, as operações são contrárias ao desenvolvimento de políticas de distribuição de renda, democratização do acesso à terra e aos fundos públicos” (2004, p. 88).

2.2.6 Certificados de Potencial Adicional de Construção

O artigo 34 do Estatuto da Cidade traz uma das mais relevantes características das Operações Urbanas Consorciadas: torna possível que a lei específica que aprova a OUC permita que o Município emita os chamados “Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACS)”. Uma das maneiras para arrecadar recursos para as OUC portanto, é através da emissão e alienação de CEPACs.

Para entendê-lo é importante compreender alguns outros conceitos e instrumentos da política urbana. Via de regra, os Planos Diretores fixam “coeficientes de aproveitamento” (CA), que são valores que indicam a relação entre a área que pode ser construída e a área total de um lote. São três os CA utilizados como referência: CA mínimo, CA básico e CA máximo. O CA mínimo representa a proporção de área que deve ser obrigatoriamente construída para que se entenda que o lote não está sendo subutilizado e, portanto, que a função social da propriedade urbana está sendo respeitada (SILVA, 2010, p. 422). O CA

básico representa a proporção de área que pode ser construída sem que o adensamento populacional impacte de forma excessiva a infraestrutura daquela região da cidade, ou seja, sem que seja necessário ampliar a infraestrutura oferecida. O CA máximo representa a proporção máxima que pode ser construída. A partir do momento em que se ultrapassa o CA básico, o adensamento gera impacto superior àquilo que a infraestrutura existente é capaz de suprir, o que gera a necessidade de obras (SILVA, 2010, p. 265-267).

Para construir entre o CA básico e o CA máximo, deve-se pagar contrapartidas à prefeitura. O pagamento dessa contrapartida é o que é chamado pelo Estatuto da Cidade de “Outorga Onerosa do Direito de Construir”, instrumento previsto no art. 4º, inciso V, alínea “n” e regulado pelos arts 28 a 31. Os recursos obtidos através da Outorga Onerosa do Direito de Construir, em princípio, podem ser revertidos em obras públicas em qualquer local da cidade, diferentemente do que ocorre com os CEPACs, que têm a utilização dos recursos deles provenientes vinculada à área da OUC.

Assim, o CEPAC é um título que será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a OUC (art. 34, parágrafo 2º), ou seja, representa o pagamento da contrapartida necessária para construir além do CA básico estabelecido, até o limite do CA máximo. Esses certificados podem ser livremente negociados, mas somente poderão ser convertidos em direito de construir na área objeto da operação (art. 34, parágrafo 1º).

Em resumo, funciona da seguinte forma: a lei que aprova a OUC modifica os índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo e outras normas edilícias. A diferença entre o novo potencial construtivo permitido (novo CA máximo) e o estabelecido originalmente (CA básico) é convertido em títulos, que são vendidos no mercado. Esses títulos são posteriormente utilizados pelos investidores privados, que os convertem em direito adicional de construção em projetos aprovados na área da OUC. Assim, eles consistem em uma contrapartida com a qual os investidores privados têm que arcar para usufruir do benefício de construir além do permitido pela lei de uso e ocupação do solo.

Dessa forma, o Município consegue recolher de forma rápida os recursos necessários para investir na área da OUC e, assim, realizar as obras necessárias para a renovação urbana sem precisar utilizar unicamente seus recursos próprios. Ou seja, na prática, os CEPACs são capazes de transformar o potencial construtivo em uma mercadoria (BRASIL, 2002, p. 87) e

sua venda é o meio de viabilizar um projeto de intervenção urbana utilizando recursos da iniciativa privada.

Esse instrumento, entretanto, pode ter seu uso desvirtuado. Conforme esclarecem Ferreira e Fix (2001), os CEPACs criam uma desvinculação entre a compra do potencial construtivo e a efetiva posse do lote, visto que qualquer investidor interessado pode adquirir o certificado, ainda que não possua lote na área da OUC. Acontece que, à medida que as obras de renovação da OUC são realizadas, o preço do terreno na área sobe, juntamente com o valor do CEPAC – visto que é um título financeiro. O efeito positivo disso é que a prefeitura arrecada mais com a venda dos certificados, podendo investir ainda mais na área. Entretanto, essa variação no valor do CEPAC pode gerar uma especulação imobiliária “financeirizada” (Ferreira e Fix, 2001), a partir da retenção dos certificados pelos investidores para aguardar sua valorização pelas obras.

Um grande problema é que, segundo Ferreira e Fix (2001), os CEPACs e, conseqüentemente, as OUCs passaram a ser encarados pelo Poder Público como uma fonte de recursos, e este passou a multiplicá-las ao máximo. A especulação imobiliária e o interesse do mercado passaram a ser o motivador da renovação urbana. As áreas objeto das OUC passaram a ser escolhidas com base no seu potencial de gerar lucros. Ou seja, o que passou a justificar as operações deixou de ser o interesse na renovação urbana de uma determinada área ou a satisfação das necessidades da cidade e passou a ser o interesse da iniciativa privada. Segundo os mesmos autores, a lógica dos CEPACs só funciona quando as áreas objeto das OUC possuem potencial de valorização que justifique a compra do potencial construtivo. Ou seja, apenas funcionam em áreas de interesse do mercado, em detrimento da periferia (FERREIRA E FIX, 2001).

A utilização das Operações Urbanas Consorciadas gera uma série de dúvidas a respeito dos seus efeitos. Sua utilização no Brasil e os impactos causados serão o objeto de estudo na próxima seção.

3 OS EFEITOS DO USO DO INSTRUMENTO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

Nesta seção, serão reunidas análises dos resultados obtidos a partir do uso do instrumento das Operações Urbanas Consorciadas nas cidades de São Paulo, Fortaleza, Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre. Todas as OUC analisadas foram aprovadas por leis municipais e ou já foram implementadas ou estão em fase de implementação. Muito embora diversas críticas e controvérsias surjam ainda na fase de estudo e aprovação das OUC e ainda que tais discussões sejam relevantes para o estudo das mesmas, exemplos de OUC ainda pendentes de aprovação legislativa não serão abordadas no presente trabalho, visto a necessidade de limitar seu objeto. Assim, operações propostas, mas ainda não aprovadas, independentemente da fase de estudo em que se encontram, não serão objeto de análise.

A pesquisa será, predominantemente, bibliográfica, utilizando como fonte artigos científicos e trabalhos acadêmicos, em geral de autoria de urbanistas. Assim, tendo em vista o número de OUC analisadas, o foco não será o tratamento analítico de estatísticas, valores e relatórios, mas a reunião de resultados e críticas originadas de pesquisas já realizadas sobre cada uma das OUC, bem como análise das leis que instituíram cada uma delas. Busca-se verificar as semelhanças, diferenças e eventuais padrões nas transformações urbanas causadas pelo uso do instrumento.

Além disso, a grande maioria dos estudos selecionados como fonte de informações foi realizado por pesquisadores locais, que puderam acompanhar de perto o processo de transformação e construção do espaço nas áreas estudadas, levando em consideração o histórico, os residentes, os frequentadores, e a cultura local, de forma tal que a qualidade das informações obtidas é superior, em comparação com as obtidas sem a visita *in loco*. Ademais, o uso de análises realizadas por urbanistas agrega qualidade à pesquisa, visto que mais habituados a lidar com o tipo de informações em estudo.

3.1 Em São Paulo

São Paulo é uma cidade que dispensa introduções: maior município brasileiro em número de habitantes (mais de 11 milhões, de acordo com o Censo de 2010), é o principal centro financeiro do país. Passou por intenso processo de urbanização a partir dos anos 1950

e, nos anos 1980, passou por processos de desindustrialização, o que gerou o esvaziamento e perda de função de certas regiões.

Nesse contexto, surgem com a Lei Municipal nº 10.209/86, também chamada de “Lei do Desfavelamento”, as Operações Interligadas, consideradas as precursoras das Operações Urbanas Consorciadas. Tratava-se de um mecanismo que vinculava a construção de habitação de interesse social (HIS) a concessões de exceções à lei de zoneamento vigente (MONTANDON, 2009, p. 32). Posteriormente, com o advento da Lei Municipal nº 11.773/95, conhecida como “Lei das Operações Interligadas”, deixou-se de vincular o benefício à construção de HIS e permitiu-se o pagamento do equivalente monetário (MONTANDON, 2009, p. 33).

Ainda que as Operações Interligadas não sejam o objeto específico do presente estudo, visto que anteriores ao Estatuto da Cidade, seu forte vínculo com as OUC torna a análise de sua utilização bastante relevante.

Diversas foram as críticas quanto ao desempenho do uso desse instrumento, especificamente quanto à utilização da flexibilização da lei de zoneamento, à falta de critério e parâmetro para estabelecer as contrapartidas a serem pagas, aos resultados urbanísticos obtidos (MONTANDON, 2009, p. 33). Diferentemente das OUC, nas Operações Interligadas, as intervenções eram pontuais e negociadas isoladamente, o que acabou por, além de gerar lucros aos investidores imobiliários, acentuar a segregação territorial. Isso porque embora tenham sido obtidos recursos para serem investidos em HIS, essas localizavam-se, em sua grande maioria, nas regiões periféricas da cidade, enquanto que as intervenções se concentraram no centro expandido (MONTANDON, 2009, p. 33). Ainda, conforme Castro (2006, p. 60), a remoção da população das favelas ocorria de forma arbitrária, sem consulta aos moradores, e não eram considerados os efeitos das operações sobre a vizinhança e sobre a infraestrutura existente.

Em 2001, através de ADIN movida pelo Ministério Público, a Lei Municipal nº 11.773/95 foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A lei permitia que a legislação de uso e ocupação do solo fosse alterada sem a aprovação pela Câmara Municipal. No entanto, venceu o entendimento de que não era possível que o Executivo alterasse matéria de zoneamento, loteamento, uso e ocupação do solo, ainda que tivesse recebido delegação para tal do Poder Legislativo, pois se tratava de reserva legal em sentido formal e material (SÃO PAULO, 2002, p. 64).

A respeito da origem das operações urbanas pode-se dizer que, embora elas já tivessem sido formalmente definidas como um instrumento em 1985 e em 1988, foram aplicadas somente em 1991, com a aprovação da Operação Urbana Anhangabaú, pela Lei Municipal nº 11.090/91, já de acordo com a Lei Orgânica do Município de 1990, que possibilitava à administração municipal a obtenção de recursos da iniciativa privada através de operações urbanas para a construção de obras e equipamentos urbanos (CASTRO, 2006, p. 64). Essa operação que vigorou até 1993, quando se extinguiu o prazo legal. Entretanto, a região passou a ser abrangida pela Operação Urbana Centro e, esse fator, somado à curta duração da Operação Anhangabaú (3 anos), torna mais interessante que ambas sejam analisadas em conjunto, o que será feito mais adiante.

Em São Paulo, após a aprovação da primeira Operação Urbana, mais quatro foram aprovadas: OU Faria Lima, OU Água Branca, OU Centro e OUC Água Espraiada. Todas, exceto a última, foram aprovadas antes do advento do Estatuto da Cidade e, portanto, não nasceram como Operações Urbanas Consorciadas, mas passaram, ou deverão passar, por processos de revisão e adaptação às novas regras.

As operações serão analisadas a seguir. Será feita breve introdução sobre cada uma delas e suas particularidades. Entretanto, maior enfoque será dado aos resultados obtidos.

3.1.1 Operação Urbana (Consorciada) Faria Lima

A Operação Urbana Faria Lima foi a segunda a ser aprovada em São Paulo, pela Lei Municipal nº 11.732/1995 e a sua revisão, após Estatuto da Cidade, resultou na Lei Municipal 13.769/2004 e na adição da expressão “Consorciada” ao seu nome. É considerada como a Operação paulistana que resultou em maior desenvolvimento e qualificada como um sucesso em termos econômicos. Inovou ao introduzir, pela primeira vez, o CEPAC, que foi posteriormente incorporado pela Estatuto da Cidade (CASTRO, 2006, p. 82), como já foi visto.

Conforme explica Castro (2006, p. 82), a operação foi criada em associação ao prolongamento da Avenida Faria Lima – via perimetral que passa pela região de bairros residenciais de alta renda do sudoeste da cidade; eixo paralelo às Marginais do Rio Pinheiro. Essa obra viária está na origem da Operação.

A principal motivação, apontada na Exposição de Motivos da OU Faria Lima, foi de natureza viária. O objetivo foi a realização da complementação do eixo de ligação entre as

Avenidas Pedroso de Moraes e Gastão Vidigal, realizando diversas obras e melhorias e a incorporação de novos espaços ao Patrimônio Público sem a utilização de recursos orçamentários, ou seja, sem ônus para o Município. Entre os objetivos, o art. 4º da Lei Municipal também elenca o pagamento à vista de indenizações justas; melhorar a qualidade de vida dos atuais e futuros moradores da região e dos seus usuários, promovendo a valorização da paisagem urbana e a melhoria da infraestrutura e da qualidade ambiental; incentivar o melhor aproveitamento dos imóveis não construídos e subutilizados; e ampliar e articular os espaços públicos, em particular os arborizados e destinados à circulação e bem-estar dos pedestres. Destaca Montandon (2009, p. 37), que a operação prezava sobretudo o adensamento, estabelecendo o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4.

Os limites da Operação abrangem um conjunto de quadras ao longo da Avenida que lhe dá o nome, com área de aproximadamente 450 hectares. A Lei Municipal nº 11.732/95, no seu art. 3º, diferencia duas categorias de áreas: as diretamente beneficiadas, mais próximas às obras a serem realizadas, e as indiretamente beneficiadas. Foi estabelecido estoque de potencial construtivo adicional diferente para as duas áreas: 1,25 milhões de m² para a primeira e 1 milhão de m² para a segunda.

A lei estabeleceu a emissão de CEPACs até o limite do valor necessário para custeio das obras. Conforme Castro (2006, p. 95), segundo a Lei Municipal nº 11.732, esses certificados poderiam ser negociados livremente até sua conversão em área construída adicional em lote na área da Operação e o cálculo para a conversão seria feito de acordo com a área em que se encontrava o terreno. Entretanto, explica o mesmo autor (2006, p. 97) que os CEPACs, para poderem ser negociados em Bolsa, dependiam de mudanças na legislação federal que rege a emissão de títulos negociáveis e, na ausência da mesma, a Prefeitura de São Paulo ficou impedida de lançá-los. Foram, portanto, utilizados apenas como equivalentes para o cálculo das contrapartidas a serem pagas pelo direito adicional de construir.

A OU Faria Lima foi revisada em 2004, para adequação ao Estatuto da Cidade, através das Leis Municipais nº 13.769/04 e nº 13.871/04. Além do nome, que passou a ser OUC Faria Lima, elenca Montandon (2009, p. 38) que: fica permitida a negociação dos CEPAC, que passam a ser a principal forma de pagamento de contrapartidas; é feita divisão do perímetro em cinco setores e distribuição dos estoques de potencial adicional de construção para usos residenciais e não residenciais de forma diversa em cada setor; é redefinido o plano de intervenções; e revista a composição do grupo gestor.

Castro (2006, p. 99), ao analisar os benefícios públicos previstos na Lei que instituiu a OU Faria Lima, concluiu que muitos deles, como a melhoria de infraestrutura, previsão genérica, se traduziram principalmente em obras viárias e, num segundo plano, em aquisição de imóveis para a implantação de praças e equipamentos institucionais. Ainda, afirma que melhorias na paisagem urbana, drenagem, mobiliário urbano e o adensamento e verticalização, embora até possam ser interpretados como de interesse público geral, estão diretamente ligados aos interesses dos proprietários de imóveis nessa parte da cidade.

A respeito da participação, acompanhamento e controle, salienta Castro (2006, p. 101) que não foram previstos instrumentos, exceto a participação de entidades da sociedade civil na Comissão Normativa de Legislação Urbanística, a realização de audiências públicas para a discussão de propostas sobre a cessão de espaço aéreo ou subterrâneo e a divulgação mensal de relatórios de andamento das obras, de recursos recebidos e benefícios outorgados.

Quanto aos resultados obtidos, Marcela de Oliveira Santos, em artigo publicado vinte anos após o início da OU Faria Lima, conclui que, segundo estudos técnicos, a Operação revelou “tendência de verticalização, incremento da área construída para usos de comércio e serviços, diminuição da densidade populacional, aumento do preço do metro quadrado e aumento da concentração de renda da população da região” (2014, p. 369).

Ainda segundo a autora, identificou-se a continuidade no processo de periferização e o aumento da concentração de renda no município. Ocorreu a diminuição da população residente, embora a densidade de construção tenha aumentado. Esse fenômeno é explicado pela transformação de antigas residências unifamiliares de classe média em edifícios de apartamentos de classe média alta e edifícios comerciais de alto padrão (SANTOS, 2014, p. 370). A operação ainda resultou em processo de valorização imobiliária e mudança no perfil do morador, iniciando, segundo Santos, um processo de gentrificação.

Em sua análise, Montandon (2009, p. 40) também destaca a substituição de casas residenciais de médio padrão por edifícios de escritório de alto padrão. Ainda, afirma que a operação gerou novos edifícios de elevado gabarito, alto padrão construído e pouca diversidade de usos por lote, o que resulta na concentração espacial e especialização do uso do solo, bem como a elevação dos problemas de congestionamento de tráfego. Ainda, descreve que, mesmo em locais que edifícios de escritório convivem com casas, como é o caso do bairro Vila Olímpia, as últimas tiveram seu uso adaptado às novas demandas geradas pelas novas atividades, deixando de ser residenciais. Em outros setores da operação, houve a

concentração de edifícios residenciais de alto padrão e elevado gabarito, como nos arredores da Avenida Helio Pellegrino.

Os investimentos públicos majoritários foram destinados às obras viárias e às desapropriações necessárias para viabilizá-las: o custo total previsto para a realização das obras foi de U\$ 150 milhões. Três quartos desse valor, ou seja, U\$ 120 milhões foram destinados para cobrir os custos das desapropriações. Além disso, a área já vinha sendo alvo de melhoramentos viários mesmo antes da aprovação da OU (MONTANDON, 2009, p. 42). Sobre esse aspecto, destaca Montandon que a concentração de investimentos públicos em obras de natureza viária, sem investimentos em transporte público, em melhorais de espaços públicos e em habitação de interesse social, demonstra a ausência de uma ideia ampla de transformação urbana e garantem um aspecto elitista ao melhoramento urbano (2009, p. 43).

A partir da análise de uma série de dados como incremento de população residente, renda média e área construída por uso de diferentes bairros paulistanos, Montandon demonstra a disparidade dos padrões de urbanização de áreas distintas da cidade, confirmando o processo de concentração de renda e segregação apontado por Santos. Enquanto um setor da cidade que recebe investimentos públicos – originados dos cofres municipais ou via Operação Urbana – perde população, renova seu padrão, aumenta sua área construída e a renda média dos seus moradores, outros setores periféricos, carentes de investimentos públicos, também ganham área construída, mas com baixo padrão, grande incremento populacional e têm sua renda média reduzida.

Diversos autores (SANTOS, 2014; SIQUEIRA, 2014; FIX, 2004) destacam que a área da OUC Faria Lima já era alvo do interesse imobiliário. Esse fator contribuiu para a concentração de investimentos em uma região em que os investimentos já estavam concentrados, o que fez com que a OUC promovesse a especulação imobiliária.

Ainda, afirma Santos que:

Embora a Lei 13.769/2004 estabeleça diretrizes e objetivos em consonâncias com o orientado pelo Estatuto da Cidade, após vinte anos da criação da OUC Faria Lima, dos quais 10 na modelagem orientada pelo Estatuto da Cidade, o empreendimento não alcançou os objetivos cumulativos que autorizam sua existência – transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, mas criou um processo de verticalização, valorização e especulação imobiliária, aumento da concentração de renda no perímetro demarcado e conseqüente expulsão da população de baixa renda. (2014, p. 341).

Conclui a autora que a OUC Faria Lima, embora considerada um grande sucesso em termos de arrecadação e autofinanciamento, não deve ser utilizada como modelo de utilização do instrumento das operações urbanas consorciadas para gerar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (2014, p. 9), função atribuída às mesmas pelo Estatuto da Cidade.

Conclusão semelhante é alcançada por Montandon, que, ao analisar a OUC Faria Lima, afirma que “ao analisarmos os efeitos desses investimentos públicos e privados no território e ao analisarmos a concepção de operação urbana resultante, veremos que o instrumento tomou rumos diferentes dos propósitos iniciais pelos quais a operação urbana foi idealizada” (2009, p. 39). Segundo o autor, a operação obteve adesão privada e, portanto, foi considerada um caso de sucesso, porém, os resultados socioespaciais foram “pífios, contraditórios e segregadores” (p. 45). Nas palavras do autor:

[...] além da ausência de um projeto urbano que servisse de aporte aos investimentos realizados e que melhor orientasse as transformações urbanas, o ciclo de investimentos públicos e privados acabou por elevar o preço da terra, tornando cada vez mais caros os imóveis na região. Diante dessa condição, nos questionamos até que ponto que se está recuperando para a coletividade parte da valorização imobiliária correspondente aos incentivos urbanísticos concedidos, pois o que parece é que a matriz de custos e benefícios está totalmente desequilibrada, pendendo para a ampla socialização de custos e intensa e concentrada particularização dos benefícios. (MONTANDON, 2009, p. 45).

A área passou a ser considerada a localização de negócios mais valorizada socialmente em São Paulo, com um dos metros quadrados mais caros da cidade (SIQUEIRA, 2014, p. 403), dado que só confirma o papel de reforço da elitização e intensificação da segregação socioespacial cumprido pela operação (MONTANDON, 2009, p. 45). Ainda, para Montandon, a experiência da OUC Faria Lima foi voltada à negociação financeira da criação de solo e continuará sendo utilizada em São Paulo em áreas de interesse do mercado imobiliário, gerando um distanciamento dos propósitos iniciais que deveriam ser buscados pelas OUC.

Assim, a OUC corroborou a lógica capitalista de produção do espaço, combinando adensamento construtivo desassociado de adensamento populacional, obras viárias com

íntima relação a interesses imobiliários e baixo investimento em habitação de interesse social (MONTANDON, 2009, p. 43).

Para Mariana Fix (2001, p. 194), essa operação obteve como principal resultado a gentrificação de um setor já elitizado da cidade, onde, através do discurso social, legitima-se um ciclo de investimentos públicos para fins imobiliários, que gera um desenvolvimento urbano excludente.

3.1.2 Operação Urbana (Consoiciada) Água Branca

Instituída pela Lei Municipal nº 11.774/95, a OU Água Branca foi criada com o objetivo de melhorar o padrão de urbanização da região da Barra Funda, área em situação de subutilização, através da indução da ocupação e adensamento. Entre seus objetivos específicos estão, segundo o art. 3º da lei, a ampliação do sistema viário, melhoria do sistema de drenagem, relocação de favelas e cortiços existentes para pequenos conjuntos habitacionais dentro da operação e ampliação e implantação de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos urbanos.

A área da operação possuía zoneamento predominantemente industrial e, por isso, apresentava grandes porções de terras não parceladas (glebas) e subutilizadas. Além disso, era cortada por linha férrea, o que dificultava a conexão da região com o resto da cidade, por configurar uma barreira de difícil transposição. Dessa forma, tendo em vista a malha urbana bastante desconectada da região, um dos objetivos da operação era a melhoria na circulação viária (ANGELI, 2011, p. 57). Assim, da mesma forma que a OUC Faria Lima, a OU Água Branca previu uma série de obras de natureza sobretudo viária.

Segundo Castro (2006, p. 121), a operação foi justificada principalmente pela baixa densidade de ocupação da área e grande potencial para a expansão de atividades terciárias. Ou seja, a operação pretendia a transformação de um setor da cidade, tradicionalmente industrial, em centro terciário. Ainda, partiu-se do pressuposto de que os benefícios urbanísticos concedidos – a possibilidade de maior adensamento construtivo –, seriam suficientes para iniciar um processo de transformação urbana na área, ou seja, supôs que, diante dos benefícios ofertados, haveria a adesão voluntária do setor imobiliário

Montandon (2009, p. 48) destaca a possibilidade de pagamento de contrapartidas através da realização de obras públicas previstas pela operação, não sendo obrigatório o

pagamento em dinheiro. As correspondências entre contrapartida e benefício seriam analisadas casuisticamente.

Até 2009, ou seja, em 15 anos de operação, apenas um grande empreendimento havia sido concretizado: foram construídas 4 das 12 torres inicialmente previstas do Centro Empresarial Água Branca. Ainda, a contrapartida do projeto correspondeu ao prolongamento de uma avenida que permitiu o acesso e a valorização do próprio empreendimento (MONTANDON, 2009, p. 88).

Na perspectiva de Castro (2006, p. 140), as transformações urbanísticas diretamente decorrentes da OU foram inexpressivas, em comparação com as expectativas do projeto. Em 10 anos de vigência da operação, que tinha como duração estimada 16 anos, apenas 11% do valor esperado havia sido arrecadado. Ainda segundo o autor, nesse ritmo, seriam necessários 80 anos para alcançar o resultado inicialmente esperado, o que evidencia que as previsões a respeito da dinâmica imobiliária e dos processos de transformações urbanas não se confirmaram. Ainda, Castro aponta que, de fato, processos de renovação, recuperação e reabilitação do estoque edificado e de substituição de usos vêm acontecendo na área, com substituição do uso industrial por terciário, entretanto, esses ocorrem sem a utilização dos benefícios propostos pela OU Água Branca. A fraca adesão à OU Água Branca é reforçada por Paula Angeli (2011, p. 60), ao apontar que, em 15 anos de operação, os estoques de potenciais adicionais de construção consumidos, tanto residenciais quanto não residenciais, ainda eram bastante tímidos, restando ainda disponível um montante grande.

Castro (2006, p. 142) ressalta que, em relação às obras a serem realizadas, não fica definido quem as realizará, como as realizará, com quais recursos nem em quais prazos. Ainda, não há condicionamento da realização das obras com os recursos provenientes da Operação Urbana, de forma que o programa de obras pode ser implementado com recursos do orçamento municipal. Além disso, embora a Lei da Operação preveja, em seu art. 4º, a participação da população moradora, proprietários e usuários no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação da operação, na prática, o único modo de participação foi na Comissão Normativa de Legislação Urbana – CNLU, com representatividade limitada.

Conclui Castro que a OU Água Branca segue o mesmo modelo da OU Anhangabaú (que será analisada a seguir), em que, de um lado as contrapartidas do setor privado são efetivadas apenas na medida do interesse em obter as concessões e, de outro, os melhoramentos urbanísticos a serem realizados podem ou não ser financiados pelos recursos provenientes da operação (sendo financiados, em alguns casos, pelos cofres públicos).

A Operação foi revista em 2013, através da Lei Municipal nº 15.893/2013, passando a ser chamada de Operação Urbana Consorciada Água Branca.

3.1.3 Operação Urbana Anhangabaú-Centro

A Operação Urbana Anhangabaú foi a primeira a ser desenvolvida e aprovada por lei (Lei Municipal nº 11.090) em 1990. Seu prazo de vigência foi estipulado em três anos, sendo encerrada em setembro de 1994. Seus resultados bastante inexpressivos fizeram com que a Operação fosse considerada um fracasso (CASTRO, 2006, p. 144). Seu principal objetivo era a recuperação de parte dos investimentos públicos que estavam sendo feitos no vale do Anhangabaú. O vale abrange parte do chamado Centro Velho e parte do Centro Novo e compreende um conjunto arquitetônico-urbanístico complexo, repleto de edifícios de interesse cultural, histórico e arquitetônico (CASTRO, 2006, p. 68). O perímetro da OUC abrange, além da área do vale, a área diretamente afetada pelo mesmo.

Ainda, visava à melhoria na paisagem urbana e na qualidade ambiental; ao melhor aproveitamento de imóveis vagos ou subutilizados; à preservação do patrimônio e à regularização de imóveis em desacordo com a legislação urbanística vigente; à ampliação e à articulação dos espaços públicos existentes e à solução às moradias subnormais na área de intervenção.

Para atingir tais objetivos, foram definidos quatro mecanismos: a permissão de exceções à legislação de uso e ocupação do solo em vigor, em troca de contrapartidas financeiras; a regularização de construções, reformas e ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente, em troca de contrapartida estabelecida em 200% do benefício concedido; a transferência de potencial construtivo dos imóveis de valor histórico e arquitetônico para outros terrenos, adotando-se coeficiente de aproveitamento de 6 vezes à área do terreno preservado; e a cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo, com o objetivo de organizar a circulação de pedestres.

Como mencionado, os resultados obtidos não foram relevantes: no final de 1992, apenas cinco propostas haviam sido feitas, sendo três delas propostas de regularização de edifícios irregulares (CASTRO, 2006, p. 77). A expectativa era de que a arrecadação através das contrapartidas financeiras alcançaria a casa dos US\$ 100 milhões; entretanto, a arrecadação estimada, em todo o período de vigência da operação, foi de apenas US\$ 4 milhões.

Muitos dos objetivos da OU Anhangabaú, de caráter mais amplo, como ações de remanejamento no interior de quadras, composição harmônica de faces de quadra, integração de quadras e harmonização do desenho urbano, têm caráter mais indicativo do que propositivo, não havendo especificações objetivas para efetivamente realizá-los (CASTRO, 2006, p. 78).

A Operação teve seu caráter experimental declarado. Sua relevância, entretanto, foi ter implicado em um modelo de desenho básico para as demais operações (CASTRO, 2006, p. 81). Muitas de suas características foram reproduzidas nas operações seguintes, inclusive pela Operação Urbana Centro, sua sucessora e responsável por reformulá-la, que reiterou muitas de suas características.

A Operação Urbana Centro não é apenas a reformulação da OU Anhangabaú, mas resultado de um processo desencadeado por uma associação – a Associação Viva o Centro – que, nas palavras de Castro (2006, p. 144), “teve por objetivo influir de modo sistemático e substantivo no processo de decisão em relação às políticas públicas dirigidas à área central”.

A OU Centro foi aprovada através da Lei Municipal nº 12.349/97 e ampliou a área de abrangência e o leque de estratégias de incentivo a investimentos da sua antecessora. Com a ampliação da área, pretendia-se aumentar a participação dos proprietários e empreendedores e, assim, aumentar o retorno financeiro, em comparação com sua antecessora (MONTANDON, 2009, p. 54). Ainda, partia dos mesmos objetivos da OU Anhangabaú, com ênfase à atração de recursos da iniciativa privada para facilitar a implantação de novos empreendimentos, sobretudo residenciais e hotéis, associados a usos voltados à cultura, lazer e turismo (CASTRO, 2006; MONTANDON, 2009). Suas diretrizes incluíam a ampliação e recuperação de espaços públicos, a intensificação do uso do solo e sua diversificação, a conservação e o restauro dos edifícios de interesse históricos. A expectativa é de que essas transformações ocorreriam através dos incentivos urbanísticos, visto que não havia plano de obras (MONTANDON, 2009, p. 55).

Partiu-se do pressuposto de que, a exemplo de sua antecessora, os limites impostos pela legislação de uso e ocupação do solo barravam a realização de novos investimentos imobiliários na área e, para atraí-los, a ideia era utilizar um conjunto de mecanismos além da outorga onerosa do direito de construir. Assim, em relação a sua antecessora, foram ampliados os incentivos (CASTRO, 2006, p. 159).

Esses incentivos eram de quatro tipos: exceções à legislação de uso e ocupação do solo vigente, através da outorga onerosa ou até mesmo sem contrapartida, dependendo do

uso a ser destinado; regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente mediante outorga onerosa; cessão onerosa do espaço público aéreo ou subterrâneo; e transferência do potencial construtivo dos imóveis preservados para outros terrenos localizados fora da área da operação. Essa transferência para fora da área da operação, entretanto, foi impedida em 1999 em função de ADIn Estadual 66.785-4-SP, pois entendeu-se que o poder executivo não poderia alterar aleatoriamente normas de zoneamento fora da área de operação (MONTANDON, 2009, p. 56).

Aponta Castro (2006, p. 165), que o modelo adotado na OU Centro é muito semelhante aos modelos anteriores (OU Anhangabaú, OU Faria Lima e OU Água Branca), de modo que a efetivação dos objetivos da operação dependeria da adesão da iniciativa privada, com a construção de novos empreendimentos. Diferente das Operações anteriores, entretanto, na OU Centro não é estabelecido estoque de área adicional de construção, nem metas específicas a atingir, nem programas de ações a executar. Essa ausência, segundo o autor, impede uma avaliação sistemática dos resultados da Operação.

O autor ainda aponta que “O que já se mostrava evidente na Operação Urbana Anhangabaú – a quase inexistência de interesse do setor imobiliário na realização de novos empreendimentos na área central – reitera-se na Operação Urbana Centro” (2006, p. 167), o que demonstra que a suposição de que as restrições de zoneamento vigentes eram um obstáculo ao investimento na área não é verdadeira. Ainda, afirma que muito embora os incentivos tivessem sido ampliados, não foram obtidos resultados significativos.

Montandon (2009, p. 57) reitera o que foi verificado por Castro ao apontar que os resultados finais indicaram poucos investimentos públicos e pouco êxito urbanístico e financeiro. Relatórios analisados por ele demonstraram que os mecanismos utilizados resultaram em retorno financeiro limitado e que a transferência de potencial construtivo foi controlada pela iniciativa privada, de modo que foram feitas transformações para fora da área da operação. Ainda, concluiu que o modelo utilizado era incompatível com as características da região, de forma a atrair um modelo de ocupação, cuja tipologia gera segregação e uso exclusivamente privado dos espaços.

O mecanismo de incentivos mais utilizado foi a transferência do potencial construtivo e da concessão de potencial adicional de construção e, se comparado com a escassez de projetos públicos efetivados, ficou clara a desproporcionalidade entre os ganhos privados e as praticamente nulas transformações urbanísticas (MONTANDON, 2009, p. 59).

Em 2002, foi constatada a necessidade de reformulação da OU Centro para o atendimento das diretrizes do Estatuto da Cidade, o que ainda não foi realizado. A análise da experiência, entretanto, não deixa de ser relevante.

3.1.4 Operação Urbana Consorciada Água Espraiada

Embora o primeiro Projeto de Lei para essa operação data de 1991, só veio a ser aprovada em 2001, através da Lei Municipal nº 13.260, já de acordo com o Estatuto da Cidade. Diferente das Operações anteriores, seu objetivo não se limita à “melhoria e valorização ambiental”, mas inclui “transformações urbanísticas”, conforme orienta o Estatuto, sem, entretanto, definir a qualidade estrutural de tais transformações (MALERONKA, 2010, p. 125).

Explica Montandon (2009, p. 59) que a OUC tinha como principais objetivos a melhoria nos sistemas de drenagem e viário e solução do problema habitacional. Entre as obras previstas estavam reforço de drenos, canalização de córregos e afluentes, implantação de lagos e zonas de inundação e a realocação de famílias situadas em regiões lindeiras ao córrego Água Espraiada para locais dentro da área da OUC. Conforme destaca o autor (2009, p. 62), o plano da operação também previa a construção de viadutos, pontes, passarelas, desapropriações, implantação de áreas verdes e construção de habitação de interesse social (HIS).

Uma característica importante, derivada das alterações legais introduzidas pelo Estatuto da Cidade, foi a divisão do perímetro da operação em setores e o estabelecimento de estoques de potencial adicional de construção diferentes em cada um deles, bem como de diferentes diretrizes urbanísticas, de acordo com as particularidades de cada setor (MONTANDON, 2009, p. 62). Ainda, seguindo determinação do Estatuto da Cidade, foi a primeira a contar com Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

As contrapartidas pelos benefícios concedidos se deram através da emissão de CEPACs, convertidos em área adicional de construção diferente de acordo com o setor do empreendimento, estabelecidos pelo art. 11 da Lei Municipal nº 13.260/01.

Quanto aos resultados obtidos, de acordo com Montandon (2009, p. 63), foram expressivos, em termos financeiros. Entretanto, constata que, assim como em experiências anteriores, o objetivo principal do instrumento foi distorcido:

Mais uma vez constatamos que o objetivo primeiro do instrumento da operação urbana, em promover transformações urbanísticas estruturais, foi deixado para o segundo plano, sendo o ‘mecanismo consorciado’ utilizado prioritariamente para fins de dinamização da atividade imobiliária. (2009, p. 65)

Assim, embora essa operação possua o diferencial de já ter sido formulado de acordo com as novas determinações do Estatuto da Cidade, que assegura a dimensão urbanística do uso do instrumento, sua concepção não se distingue das anteriores (MALERONKA, 2010, p. 125).

Segundo Maleronka, “Por um lado, não há uma intenção de projeto clara, que transcenda a implantação de uma obra viária, e, por outro, a orientação normativa de alteração dos parâmetros urbanísticos é privilegiada como único meio para viabilização da intervenção” (2010, p. 125), equívoco que, conforme ressalta a autora, é revelado já na exposição de motivos do Projeto de Lei Municipal nº 656, de novembro de 2001, ao afirmar que “os conceitos de operação urbana e dos instrumentos para a sua consecução, agora expressamente previstos na lei federal, não trazem em si mesmos ideias novas, no que diz respeito à legislação urbanística municipal de São Paulo” (SÃO PAULO, 2001).

Sobre os investimentos realizados na área, explica a autora que

(...) a região da Água Espreada foi objeto de investimentos públicos concentrados num espaço de tempo relativamente curto, sem que houvesse, por um lado, qualquer contrapartida daqueles diretamente beneficiados pela intervenção e, de outro lado, nenhuma garantia para aqueles diretamente prejudicados. (MALERONKA, 2010, p. 120)

Maleronka (2010, p. 127) destaca uma inversão entre meio e fim no uso do instrumento. Explica a autora que o projeto urbano não deve ser feito a fim de atrair investimentos ou gerar valorização imobiliária. Este é o meio para realizar transformações urbanísticas que trarão benefícios para a cidade, o que deve ser o objetivo final do projeto.

A respeito da experiência paulistana, conclui Castro (2006, p. 277-280) que, nas operações analisadas, o uso do instrumento subordinou-se a processos de construção especulativa do espaço. Dessa forma, as transformações urbanas limitaram-se, basicamente, a melhorias no sistema viário e ao desenvolvimento urbano associado ao adensamento construtivo, de forma a potencializar tais processos.

Segundo Montandon (2009, p. 34), em análise dos mesmos quatro casos, a experiência paulista foi marcada por uma série de problemas, especialmente na forma como foi operado o instrumento. Para ele, o conceito original de promover uma urbanização justa, racional e sustentável foi distorcido, submetendo-se aos princípios do mercado. Em suas palavras:

[...] os princípios de mercado adotados nas interligadas tomaram força de tal maneira, que tornaram a recuperação de mais-valias e sua justa distribuição no território municipal um mero argumento para a legitimação do mecanismo interligado, que por sua vez permitia que empreendedores e proprietários explorassem ainda mais a apropriação exclusivista e patrimonialista da propriedade privada. (MONTANDON, 2009, p. 34)

Assim, as OUC implementadas na cidade de São Paulo foram alvo de severas críticas. O mesmo ocorre em diversas outras, como, por exemplo, nas implementadas na cidade de Fortaleza, que serão analisadas a seguir.

3.2 Em Fortaleza

Fortaleza é a cidade brasileira com o maior número de Operações Urbanas Consorciadas. Segundo o *website* da Prefeitura do Município, são 7 as operações aprovadas, sendo a última delas aprovada em 2015. Entretanto, 15 outras áreas estão em processo de estudo, sendo que 6 delas já foram encaminhadas para a Câmara Municipal de Fortaleza. Assim, considerando o intenso uso do instrumento nessa localidade, essencial analisar os efeitos obtidos com algumas delas.

Foram selecionadas 4: OUC Parque Foz Riacho Maceió, OUC Dunas do Cocó, OUC Jockey Clube, e OUC Lagoa do Papicu. Frente à pequena quantidade de estudos a respeito das OUCs Sítio Tunga, Osório de Paiva e Lagoa do Sapiranga – as mais recentes, aprovadas através das leis nºs 9.778/2011, 10.403/2015 e 10.404/2015, respectivamente – elas não serão analisadas no presente trabalho.

3.2.1 Operação Urbana Consorciada Parque Foz Riacho Maceió

A OUC Parque Foz Riacho Maceió inaugura a experiência de utilização do instrumento em Fortaleza. Embora tenha sido aprovada em 2000 pela Lei Municipal nº

8.503, ou seja, antes da vigência do Estatuto da Cidade, sua revisão para se adequar às novas regras, realizada em 2002, resultou em pouca alteração de seu texto (ALBUQUERQUE, 2015, p. 118).

A OUC, fruto de pedido da iniciativa privada, está localizada dentro do bairro Mucuripe, que concentra, simultaneamente, favelas (ao sul) e área de grande valorização imobiliária (ao norte, especialmente nas áreas próximas ao mar). A Operação foi alvo de críticas, visto que prevê intervenções em área de preservação e proteção do riacho Maceió, definidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município. Apesar disso, as obras receberam autorização do órgão municipal competente para serem realizadas (ALBUQUERQUE, 2015, p. 123).

A lei da OUC prevê a realização de diversas intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal com a participação e recursos do grupo empreendedor da iniciativa privada - Nordeste Participações Ltda (NORPAR) e visa à recuperação de área ambiental caracterizada como degradada (art. 1º). Estabelece como objetivos, a recuperação da foz do riacho Maceió – através da execução das obras de drenagem, canalização e saneamento, delimitação das faixas de preservação e proteção especial e construção de parque público – e a construção de empreendimento imobiliário destinado à moradia e atividade hoteleira pelo grupo empreendedor privado participante (art. 4º, incisos I e II). Tem como diretrizes a valorizar o espaço público local, a melhoria da qualidade ambiental da orla marítima e a ocupação ordenada da área em compatibilidade com a orla marítima (art. 5º, incisos I, II e III).

A lei redefiniu o zoneamento da área, permitindo a construção de empreendimentos residenciais multifamiliares e hoteleiros, antes não permitidos na área de preservação (apenas o uso unifamiliar era permitido).

Foi liberado índice de aproveitamento 4 para esses empreendimentos, mediante contrapartida financeira de 25% “do valor do mercado Imobiliário para a mesma unidade de área do terreno da Orla Marítima (art. 8º, I, alínea c; c/c art. 9º, § 1º).

Determina obrigações a serem cumpridas pela empresa privada, como a aquisição e doação ao Município do terreno para implementação do Parque; aquisição e desocupação de imóveis localizados na área destinada ao parque (prédios, benfeitorias e posses); construção de parque público, bem como de via paisagística de acesso e manutenção, conservação e limpeza do mesmo pelo período de 10 anos. O custo total das contrapartidas privadas, de

acordo com o plano de investimento e já com a atualização monetária, é estimado em R\$ 7 milhões (HISSA e ARAÚJO, 2017, p. 12).

Embora aprovada em 2000, a operação demorou para ser implementada. Conforme Albuquerque (2015, p. 121), a fase de doação de terrenos públicos e urbanização do Parque foi iniciada apenas em 2013 e finalizada em agosto de 2014. Em 2017, as contrapartidas já haviam sido entregues (HISSA e ARAÚJO, 2017, p. 11).

Cabe destacar que está em tramitação ADIn Estadual (nº 2008.0036.3930-0) ajuizada pela Procuradoria Geral de Justiça do Ceará em 2008. Alega o MP que o plano da OUC estava em desacordo com a Constituição do Estado do Ceará e com a Lei Orgânica de Fortaleza, por ter instituído OUC em descompasso com as diretrizes do Estatuto da Cidade, tendo em vista a ausência de programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada, de realização de Estudo de Impacto de Vizinhança e representatividade da sociedade civil.

Segundo Albuquerque, “o projeto implantado gerou uma série de polêmicas que envolviam a retificação e canalização do rio e a remoção de mata ciliar original ainda existente” (2015, p. 123). Outro aspecto polêmico destacado pelo autor diz respeito à necessidade de desapropriação de cerca de 40 edificações irregulares e 43 habitações existentes na área, o que foi realizado através de negociações entre os posseiros e representantes da Nompar (p. 124).

3.2.2 *Operação Urbana Consorciada Dunas do Cocó*

Essa operação, aprovada através da Lei Municipal nº 8.915/2004, compreende área de quase de 4 hectares não edificadas às margens do Rio Cocó, principal recurso hídrico da cidade. Está inserida nas Zonas de Preservação Permanente do Rio Cocó e na Zona de Interesse e, assim, da mesma forma que a OUC Parque Foz Riacho Maceió, essa OUC flexibiliza parâmetros de parcelamento, ocupação e uso do solo em áreas de proteção ambiental (ALBUQUERQUE, 2015, p. 127).

A lei estabelece, no seu art. 4º, como objetivos da OUC, entre outros: implantar nos lotes existentes e nos novos parcelamentos, condomínio residencial de casas térreas ou assobradadas, autônomas entre si com baixa densidade, transformando a área em região de uso exclusivamente residencial, assegurando uma ocupação rarefeita (I); viabilizar a implantação de Sistema Viário Principal (II); implantar o Parque Linear do Rio Cocó para

garantir a preservação das margens do rio (III); incentivar a visitação pública da área, com objetivos turísticos, recreativos e educacionais (V); e oferecer aos seus usuários um centro integrado de lazer e de incentivo de preservação ambiental, conscientizando seus frequentadores a respeito da importância da preservação da natureza (VII e VIII).

Entre as diretrizes, estabelecidas pelo art. 5º da referida lei, estão: redefinir o sistema viário (II); propiciar novas alternativas de acesso ao litoral leste (III); e diminuir o adensamento populacional nas áreas adjacentes à área de preservação do rio Cocó (IV).

A OUC funcionará através de convênio entre o Poder Executivo Municipal e os proprietários dos terrenos inseridos no perímetro objeto da Operação (art. 10). O Município fica responsável pela reanálise os projetos de parcelamento existentes para a área; pelo estabelecimento de diretrizes para as áreas não parceladas, respeitando as diretrizes do sistema viário planejado; e pela elaboração do projeto do Parque Linear do Cocó (art. 10, I, alíneas “a” a “c”). A prefeitura atendeu à solicitação de aumento no tamanho das quadras para limites superiores aos de 250m² antes previstos pela Lei de Parcelamento do Solo, para possibilitar a implementação de condomínios fechados residenciais unifamiliares de alto padrão (CAVALCANTI, 2014, p. 7).

Aos proprietários cabe submeter à aprovação do Município os projetos de parcelamento e reparcelamento de terrenos inseridos na área da OUC; doar ao Município, quando feito parcelamento, áreas públicas na mesma metragem do loteamento inicial; implantar e executar, às suas expensas, toda a infraestrutura e urbanização da área; manter, conservar e administrar, sem quaisquer encargos financeiros ou indenizatórios para o Poder Público, todas as áreas de proteção e de preservação especial estabelecidas pela lei como espaço de interesse ambiental e paisagístico, pelo prazo de 10 anos (art. 10, II, alíneas “a” a “e”).

Segundo a pesquisa realizada por Marina Hissa (2017, p. 119), embora aprovada em 2004, até 2017 essa operação ainda não havia sido implementada. Uma das razões para tal foi a forte resistência local, em especial de Luizianne Lins, prefeita da capital de 2004 a 2012, período no qual ficaram suspensas as negociações (CAVALCANTI, 2014, p. 7). A administração posterior, de Roberto Cláudio, retomou as discussões. Hissa ainda destaca que uma questão bastante polêmica da Operação diz respeito ao incentivo dado para loteamento de quadras visando à consolidação da tipologia de condomínios fechados de residências unifamiliares, o que demonstra o atendimento de interesses do mercado imobiliário e dá indícios de um potencial processo de elitização e segregação urbana.

Alega Albuquerque, que a OUC Dunas do Cocó se consolidou como tendo caráter fortemente especulativo, visto que, em 2015, após mais de 10 anos de aprovação, a operação ainda não havia resultado em mudanças significativas na ocupação do solo (2015, p. 128). A operação mais relevante, para o autor, foi no sistema viário implementado, que permitiam acesso aos novos loteamentos fechados. Ainda, o autor critica a ausência de clareza, na lei, a respeito de quem são os parceiros da iniciativa privada, que se limita a descrevê-los como proprietários das terras. Ainda, o montante financeiro a ser implementado e as contrapartidas da iniciativa privadas não são especificadas em lei. Esse detalhamento fica a cargo de convênio entre as partes interessadas, o que, até 2015, não havia sido feito (ALBUQUERQUE, 2015, p. 132).

Assim como na OUC Riacho Maceió, também foi ajuizada ADIn Estadual pela Procuradoria-Geral de Justiça do Ceará contra a Lei que instituiu a Operação. Nessa ação, foi alegado que a Lei nº 8.915/2004 viola a Constituição do Ceará, mais especificamente o art. 259, a Lei Orgânica do Município de Fortaleza e as diretrizes do Estatuto da Cidade, ao permitir a ocupação de áreas de preservação ambiental. Ou seja, utiliza-se um instrumento urbanístico, que, na teoria, deve visar ao desenvolvimento sustentável, como meio para explorar e devastar o patrimônio ambiental, aqui qualificado como dunas, nascentes de rios e vegetação nativa, em prol da especulação imobiliária. A medida cautelar foi provida, de forma a paralisar os processos de licenciamento até o julgamento final da ADIn.

3.2.3 Operação Urbana Consorciada Lagoa do Papicu

Essa OUC, aprovada em regime de urgência pela Lei Municipal nº 9.857/2011, está localizada no bairro Papicu, local de grandes contrastes e desigualdades: nele estão inseridas, por um lado, áreas muito valorizadas e em que vem sendo construídos diversos empreendimentos multifamiliares de médio e alto padrão e, por outro, áreas de ocupadas de forma irregular por comunidades de baixa renda (CAVALCANTI, 2014, p. 9).

A área de intervenção é, especificamente, um grande vazio urbano onde costumava funcionar a Antiga Fábrica Brahma de bebidas (art. 2º da Lei Municipal nº 9.857), localizada na região mais valorizada do bairro. A área despertava o interesse do setor imobiliário pela localização estratégica e disponibilidade de terra e, após a OUC, o valor do m² foi valorizado (HISSA, 2017, p. 145).

A OUC estabeleceu novos parâmetros urbanísticos para o terreno, de forma a viabilizar a construção de um *shopping center*, bem como de um complexo de torres residenciais e de escritórios, a partir de parceria entre o Poder Público Municipal e o Grupo JCPM (HISSA, 2017, p. 143-146). O empreendimento não poderia ser realizado segundo o regime urbanístico vigente na área, sendo possibilitado pelas modificações estabelecidas pela OUC. Nesse sentido, as principais foram em relação à classificação viária e à dimensão mínima do lote (foi aprovada dimensão superior a 250m para a quadra), que eram os principais empecilhos para a construção do empreendimento, da forma pretendida.

Além disso, o índice de aproveitamento básico foi alterado de 2,0 para 3,0. Atenta-se que, como o índice alterado foi o básico, e não o máximo, não há cobrança de outorga onerosa. A taxa de permeabilidade passou de 30% para 20%. A altura máxima permitida passou a ser de 72m e a taxa de ocupação do terreno passou a ser de 60% (art. 5º, II, alíneas “a” a “d”).

A lei estabelece como objetivo da OUC, no inciso I do art. 3º:

I - dotar o Município de Fortaleza de alternativas de sustentabilidade ambiental, social e econômica para aquela região, mediante construção de empreendimento de centro comercial de grande porte, tipo shopping center, e de edifícios de uso comercial e habitacional multifamiliar e de uso misto (...) com utilização da mão-de-obra local (...):

Parece bastante controverso almejar atingir sustentabilidade ambiental e social através da construção de um shopping center, bem como de torres residências e de escritórios. Ainda, as diretrizes norteadoras da OUC Lagoa do Papicu são, além da implantação do shopping center, a valorização do espaço público através da construção de obra viária e a melhoria do sistema de tráfego (art. 4º).

Entre as contrapartidas exigidas do setor privado estão: a realização de uma série de obras viárias, de urbanização e iluminação, bem como obras mitigadoras do impacto urbano causado pelo empreendimento; realização do estudo de impacto de vizinhança e de impacto sobre o trânsito; manutenção e limpeza da Lagoa do Papicu; realizar programa socioeducativo de capacitação profissional de 1.000 pessoas, objetivando a empregabilidade na indústria da construção civil, principalmente nas obras da OUC; manter e instalar, pelo prazo de 10 anos, unidade do Instituto Carlos Mendonça, objetivando empregabilidade.

Ainda, a lei atribui como responsabilidade do setor privado a construção de 75 unidades habitacionais de interesse social. Entretanto, tal atribuição é repassada para o Município através de convênio feito entre as partes (ALBUQUERQUE, 2015, p. 149).

Destaca Marina Hissa (2017, p. 155), que a maior parte dessas obras, embora favoreçam os usuários da região, estão mais relacionadas às próprias necessidades do novo empreendimento. Ainda, segundo ela, obras mitigadoras ou compensatórias não deveriam ser sinônimos de contrapartidas da OUC. Aponta a autora que o custo total das contrapartidas realizadas pela iniciativa privada corresponde a cerca de 5% do custo da obra (sendo que desses, mais de 20% foram destinados só a desapropriações).

Sobre as alterações urbanísticas no local, explica a arquiteta e urbanista Paula Vale de Paula

O desenho urbano proposto continua a repetir os erros aplicados em toda a cidade: vias que privilegiam o veículo automotor particular e não preveem espaços para demais modais – que acabam prejudicados pelo intenso tráfego de carros, já que nosso único veículo coletivo ainda é o ônibus –, quadras longas que tornam a caminhada desagradável, dificultam os encontros entre pessoas, fundamental para a urbanidade, e com barreiras a ser ultrapassadas. (...)

A única área livre criada (...) isola-se em meio ao empreendimento, sem qualquer ligação com as demais áreas livres do bairro ou de bairros adjacentes e, apesar de apresentar certa qualidade, torna-se a exceção entre ruas e calçadas pouco adequadas e arborizadas para as pessoas. Tornando, assim, um espaço pouco atraente para a população e pouco propício ao encontro.

Além disso, as tipologias arquitetônicas propostas são segregativas com relação à cidade – o shopping center, que controla seu acesso, atual de modo segregativo, além dos edifícios cercados por seus muros –, com pouca diversidade de uso e baixa adaptabilidade a alterações. (2017b, p. 12)

Segundo Paula (2017a, p. 98), o lucro gerado pelo empreendimento é muito maior que as contrapartidas pagas pelo empreendedor. Ainda, destaca que dessas contrapartidas, boa parte beneficia o próprio empreendimento: “(...) a área verde criada corresponde a uma praça margeada pelos edifícios da construção, pouco visível e acessível à população; as vias alargadas margeiam apenas o empreendimento; além do viaduto construído para facilitar o acesso ao shopping” (2017a, p. 98) e outras foram delegadas para o Poder Público Municipal, como já visto.

Ficam claros, assim, quais são os interesses majoritariamente favorecidos pela Operação, de uma forma geral: os interesses da iniciativa privada. Tal posição é confirmada

por Paula, ao afirmar que “(...) a operação não cumpre seu papel de melhorias à sociedade, atuando apenas como modo de viabilização de empreendimentos privados” (2017a, p. 98). Conclui a autora que “(...) a operação não cumpre seu papel de melhorias para a sociedade, mas atua apenas como retorno do dinheiro investido pela iniciativa pública em forma de melhorias à própria construção” (2017b, p. 12).

Ademais, embora a área da OUC seja limitada ao terreno da Antiga Fábrica Brahma, percebe-se que grande parte das intervenções urbanas exigidas como contrapartida a serem implementadas pela iniciativa privada extrapolam esse perímetro, o que contraria o art. 33, §1º do Estatuto da Cidade (ALBUQUERQUE, 2015, p. 145).

Ainda, segundo Marina Hissa, houve um desvio nas finalidades, visto que o art. 9º, inciso IV, estabelece como finalidade da OUC “proceder à mudança dos parâmetros urbanísticos para a área da operação, incluindo usos e índice exclusivamente no que concerne ao lote”. Ora, a mudança nos parâmetros urbanísticos deve ser o meio através do qual se atinge as finalidades da operação, não o seu fim.

Marina Hissa e Cristina Araújo (2017, p. 14) criticam a ausência de participação da sociedade civil no processo de decisão, visto que é amplo o papel da negociação direta entre a gestão municipal e a iniciativa privada. Afirma Hissa (2017, p. 156), que “A participação direta dos moradores e usuários permanentes foi inexistente no processo de formulação da lei, e também não foi definido um controle gestor próprio”.

3.2.4 Operação Urbana Consorciada Jockey Clube

Aprovada através da Lei nº 9.333 de 2007, essa operação localiza-se na zona oeste de Fortaleza, em bairro de classe média, com boa infraestrutura e ocupação predominantemente horizontal, que já era alvo de investimentos públicos e privados que geraram novas demandas do mercado imobiliário. Entretanto, a situação do seu entorno é muito mais complexa, caracterizada pela precariedade de serviços e equipamentos urbanos, pela presença de imóveis subutilizados e de núcleos habitacionais de interesse social precários (HISSA, 2017, p. 140).

A OUC visava a promover, através de parceria com a Sociedade Jockey Clube Cearense – posteriormente substituída pela construtora e incorporadora Diagonal Construções, o reloteamento da área onde costumava funcionar o clube, já desativado, para que em seu lugar fosse construído hospital público de referência especializado ao

atendimento de mulheres e reestruturado o sistema viário local (ALBUQUERQUE, 2015; CAVALCANTI, 2014; HISSA, 2017).

Para viabilizar a operação, fica a cargo do município: revogar o decreto que caracteriza a área da OUC como de utilidade pública para fins de desapropriação; desafetar as áreas públicas inseridas em loteamento Parque São Cristóvam; permitir o reparcelamento e alterar o índice de aproveitamento do local para 1,7 (art. 10º, I, alíneas “a” a “d”). Caberia à Sociedade Jockey Clube Cearense: promover o reloteamento da área; doar ao município certas áreas públicas pré-definidas e implantar o sistema viário da operação (art. 10º, II, alíneas “a” a “e”).

Através da reparcelamento, foi possível unir os lotes originais em quatro grandes glebas, que foram destinadas: uma à construção do Hospital da Mulher, uma à construção de *shopping center*, e outras duas à construção de empreendimentos residenciais multifamiliares (CAVALCANTI, 2014, p. 8). Entretanto, cabe destacar que essa divisão não estava definida na lei da OUC, de forma que a implantação de um *shopping center* não estava oficialmente planejada antes da aprovação da OUC. De qualquer forma, foi a OUC que viabilizou o empreendimento, visto que apenas através da alteração dos parâmetros urbanísticos da área, que passou a permitir quadras de dimensões superiores a 250 metros, é que foi possível implementá-lo (HISSA, 2017, p. 138).

Interessante destacar que, diferentemente do que aconteceu em outras operações em Fortaleza, a iniciativa dessa OUC foi pública. Explica Marina Hissa que

No caso da OUC Jóquei, autores como Cavalcanti (2014) e Albuquerque (2015) afirmam que partiu da iniciativa pública o interesse pela operação. Na presente pesquisa, mesmo que a possível ideia de parceria possa ter surgido, inicialmente, pelo empresário da Diagonal, também afirmamos que o interesse da OUC foi de iniciativa pública, principalmente devido ao decreto de desapropriação editado poucos meses antes da operação. (2017, p. 139)

No mesmo sentido, destaca que a área é objeto de interesse tanto do poder público, que a classifica como Zona de Requalificação Urbana, quanto do mercado imobiliário, tendo em vista a localização privilegiada, disponibilidade de terra e o processo de valorização imobiliária que já vinha ocorrendo.

Assim, Hissa aponta que, na OUC Jockey Clube, a definição da área objeto da operação ocorreu a partir da influência de interesses tanto públicos quanto privados, o que iniciou um possível equilíbrio muito desejado nas operações urbanas consorciadas.

Entretanto, quanto a relação da OUC com seu entorno, afirma a arquiteta e urbanista que esse aspecto não foi tratado com a abrangência necessária. O programa da OUC centrou-se em viabilizar a implantação do hospital e não houve um aprofundamento em termos de desenho urbano, principalmente a respeito da distribuição de usos. Assim, aponta a autora que “a escala da OUC – relativamente pequena, com cerca de 230.000,00 m² –, somada ao objetivo de viabilizar um projeto pontual, dificultou um programa de ocupação de caráter mais amplo” (2017, p. 140).

Comentário semelhante foi feito quanto ao programa de atendimento econômico e social da Operação, que se restringiu à implantação do hospital. Não foram realizadas medidas para evitar a expulsão da população de baixa renda moradora e usuária da região após a operação (HISSA, 2017, p. 140).

Outra crítica à OUC constitui na ausência de participação da sociedade civil e na não realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, requisito essencial que avalia a viabilidade urbanística do projeto, além de auxiliar na definição das contrapartidas privadas. Foi apontada também a falta de critérios para realização do cálculo de contrapartidas. Entretanto, não se nega que a construção do hospital cumpre uma função social, trazendo benefícios para a população local, ainda que a iniciativa privada também seja beneficiada pelo fluxo de pessoas no entorno do *shopping center* (HISSA, 2017, p. 142).

A respeito dos casos analisados na cidade de Fortaleza, afirmam Marina Hissa e Cristina Araújo que “o que se pode constatar é que o empreendedor privado definiu seus interesses e a prefeitura executou toda a articulação institucional para implementar, lançando mão das alterações de parâmetros urbanísticos em função de contrapartidas” (2017, p. 19). Além disso, ainda que tais contrapartidas trouxessem benefícios sociais, os projetos não fizeram parte de transformações urbanísticas estruturais planejadas pelo poder público, o que evidencia o protagonismo da iniciativa privada no planejamento urbano.

3.3 No Rio de Janeiro - Operação Urbana Porto Maravilha

Essa operação, aprovada através da Lei Complementar Municipal nº 101/09, foi desenvolvida com o intuito de valorizar e reinserir a região portuária da cidade do Rio de Janeiro, antes caracterizada por uma densidade média, com população majoritariamente de baixa renda, ao tecido urbano (FERRARIN, 2016, p. 53).

A área de intervenção, com cerca de 5 quilômetros quadrados abrangendo a totalidade dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo e parte dos bairros do Centro, São Cristóvão e Cidade Nova, foi transformada em Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) e dividida em 11 núcleos, nos quais foram identificados mais de 100 pontos de interesse turístico e cultural (XAVIER, 2015, p. 53). Fica estabelecido que o prazo de duração da operação não ultrapassará 30 anos (art. 1º, parágrafo único, da Lei 101/09)

O art. 2º da Lei estabelece que a finalidade da OUC é promover a reestruturação urbana da área, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público, visando à melhoria da qualidade e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região.

Os princípios que nortearão a operação são esclarecidos nos incisos do parágrafo 1º do art. 2º, entre os quais cabe destacar: a priorização do transporte coletivo sobre o individual (I); o atendimento econômico e social da população diretamente afetada (III); a promoção do adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos (IV); e o apoio da regularização fundiária urbana nos imóveis de interesse social (VII).

Ainda, entre as diretrizes da OUC, previstas nos incisos do parágrafo 2º do mesmo artigo, podemos destacar: o estímulo a usos concomitantes (portuário, residencial, comercial, serviços, cultural e de lazer” (I); promoção de investimentos em infraestrutura e reurbanização (II); implementação de melhorias das condições ambientais, mediante ampliação das áreas verdes, da arborização, da capacidade de absorção e escoamento das águas pluviais e da priorização do sistema de transportes com uso de energias limpas; integração da orla marítima com a área central da cidade (IV); implantação de sistemas viários e de transportes que permitam a melhor circulação e integração dos diversos meios de transporte coletivo (VI); e promoção de Habitação de Interesse Social e atendimento à população residente em áreas objeto de desapropriação (IX).

Considerando a previsão de adensamento e de diversificação de usos, é possível presumir o aumento na demanda viária e, portanto, a necessidade de obras para facilitar a locomoção (XAVIER, 2015, p. 54). Nesse sentido, entre as obras previstas está a construção de 4 km de túneis, a reurbanização de 70 km de pavimento e 650 m de calçamento, a reconstrução de 700 km de redes de infraestrutura urbana e a construção de 17 km de ciclovia. Sobre esse aspecto, destaca Priscila Xavier que “a seara da locomoção se mostra a mais ampla, complexa, pretensiosa e susceptível a críticas” (2015, p. 54).

Havia sido previsto orçamento total em R\$ 3 bilhões. Entretanto, esse montante já havia sido extrapolado em 2015 (XAVIER, 2015, p. 52). Parte do montante foi obtida a partir da venda de CEPACs, um dos pilares de sustentação financeira da OUC. Foram emitidos mais de 6 milhões de certificados, correspondentes a cerca de 4 milhões de metros quadrados adicionais de construção. A operação foi dividida em duas etapas. A primeira foi bancada e executada pelo poder público, enquanto que a segunda foi licitada para formação de uma Parceria Público-Privada – PPP, ficando sob responsabilidade do consórcio vencedor chamado “Porto Novo”, composto por 3 construtoras privadas. Essa segunda etapa contou com o aporte de recursos do FGTS pela Caixa Econômica Federal – CEF. Tal aporte não se limitou à compra de CEPACs: a previsão é o investimento de R\$ 8 bilhões na compra e negociação de certificados e na remuneração da referida PPP. Após a negociação dos CEPACs na bolsa de valores, foi criado o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha – FII PM, administrado pela CEF. Os valores obtidos seriam transferidos ao longo de 15 anos para pagamentos dos custos da OUC, especialmente o contrato da PPP (CARDOSO, 2013, p. 77).

Quanto às avaliações da OUC Porto Maravilha, observa Isabel Cardoso que as diretrizes e princípios norteadores da operação não se verificam na prática, visto que não foram previstas ações concretas para efetivá-los. Em suas palavras:

Tais princípios e diretrizes não encontram equivalência prática e observância legal no Programa Básico da OUC, uma vez que o mesmo apenas define um conjunto de intervenções físicas de obras e projetos viários e de infraestrutura urbana sem qualquer previsão de componente ou programa claramente definido e orientado para a produção de habitação de interesse social, através do aproveitamento dos vazios urbanos existentes na área de intervenção, notadamente dos imóveis e terrenos públicos. Da mesma forma não são previstas ações de recuperação e regularização de imóveis ocupados por população de baixa renda na região. (...) Tal elemento contribui, inclusive, para o questionamento sobre as bases sociais em que se apoia a projeção do aumento populacional para a região. (...). Importa observar que nenhuma das projeções [de incremento populacional] parece contar com a participação significativa dos segmentos de baixa renda já residentes na área da OUC, nem com a participação futura de novos segmentos sociais de baixa renda vindos de outras localidades do Rio de Janeiro à procura de habitação de interesse social no centro da cidade. (CARDOSO, 2013, p. 73)

Ainda, critica a autora que, sem a previsão de um eixo habitacional, a OUC aprofundará o processo de segregação social, expondo os segmentos sociais mais vulneráveis aos efeitos da gentrificação do espaço urbano (CARDOSO, 2013, p. 73). Complementa tal

pensamento ao constatar que o perfil da população que passará a ocupar e residir na região mudará, pois passará a atrair apenas aqueles capazes de consumir o novo espaço produzido pela cadeia produtiva do consumo e do entretenimento, estando inseridos no novo fluxo de trocas de mercadorias que passará a estruturar a região.

Observa ainda que, estando assentada em um fundo de investimento imobiliário (o FII PM) cujas diretrizes revelam a transformação da terra em ativo financeiro, a OUC passou a ser guiada pela rentabilidade, princípio que passou a mover a dinâmica de produção do espaço (2013, p. 79). Dessa forma, é esse princípio que guiará a avaliação, planejamento e tomada de decisões na operação.

Sobre o aporte de recursos do FGTS, aponta a autora que

É importante compreender a transferência de recursos do FGTS, de um lado, como uma brutal redução de riscos para os investidores privados que passam a ter, desde já, um cenário favorável aos investimentos mediante a aceleração da execução das obras e dos serviços de infraestrutura urbana, uma condição fundamental para que se estabeleça o que Villaça (2009) chama de articulação entre valor do espaço e o sentido de localização. (...) De outro lado, a participação do FGTS na OUC do Porto deve ser compreendida como uma fenomenal transferência de recursos públicos, oriundos do trabalho, para valorização da terra urbana através das obras e investimentos urbanos necessários, valorização essa que será apropriada privadamente pelos próprios capitais interessados na compra/venda de CEPACS (2013, p. 79/80)

Ainda, a autora aponta a necessidade de apropriação privada da terra urbana, em sua maioria originariamente pública, para realização dos potenciais adicionais de construção a que correspondem aos CEPACS, de forma a gerar a expulsão da população pobre. Conclui a autora que a OUC é uma operação que transforma a área adicional de construção em título mobiliário, comprado com dinheiro do FGTS e acabando por remunerar grandes empreiteiras do consórcio Porto Novo. Em suas palavras:

(...) desprende-se que é o patrimônio do trabalhador, representado pelos recursos do FGTS, que custeará, não a produção de habitação de interesse social, por exemplo, mas sim, essa imensa engenharia financeira que mal consegue encobrir sua real dinâmica econômica sob a forma de obras de infraestrutura urbanas na região portuária. Os materiais institucionais da OUC revelam este claro vetor de acumulação financeira, de valorização e especulação imobiliária/fundiária. (2013, p. 81)

Nesse mesmo sentido, Fernanda Czimmermann (2014, p. 141) considera equivocada a premissa de que a valorização imobiliária é positiva e deva ser incentivada, que orientou a operação. Segundo ela, ignorou-se que essa é a principal causa da gentrificação.

Sobre a participação popular, afirma Xavier (2015, p. 55) que foram realizadas diversas audiências públicas, entretanto, considera que os dias, horários, locais e formas de divulgação eram incompatíveis com a realidade da população interessada, especialmente a das áreas atingidas. “Isso porque os moradores da região portuária em geral trabalham nos dias úteis, são numerosos para locais pequenos, e só conseguem saber das reuniões quando afixados cartazes próximos de suas residências ou instruídos pelos vizinhos” (2015, p. 55). Ainda, de acordo com seus relatos, os moradores da região alegam que não estão tendo suas necessidades ouvidas ou consideradas durante o processo de tomada de decisões.

Czimmermann (2014, p. 141) também aponta como uma falha da operação a não garantia de participação popular de maneira efetiva. Critica o modo de escolha dos integrantes e as competências atribuídas ao Conselho Consultivo, órgão através do qual a sociedade civil pode exercer algum controle sobre a OUC. Os pareceres não possuem caráter vinculante ou requisitos essenciais obrigatórios: são meramente homologatórios, o que torna sua atuação, portanto, meramente formal. Quanto à composição do Conselho, é formado por três representantes do Município, um da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro, três da sociedade civil e, de forma facultativa, um do Estado do Rio de Janeiro e um da União. Entretanto, os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos pelos demais integrantes do Conselho e deverão gozar de reputação ilibada e ou possuir conhecimento notável acerca de reurbanização ou representar parcela da sociedade civil diretamente afetada. Dessa forma, explica a autora que o critério alternativo estabelecido pela lei “permite que os demais membros do Conselho Consultivo não escolham um morador da área para controlar a operação, dificultando, ainda mais, o acesso da população local” (2014, p. 139).

Por fim, a aprovação da lei da OUC Porto Maravilha foi anterior ao EIV, que é o responsável por apontar a viabilidade ou inviabilidade da OUC. Tal irregularidade foi objeto de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, pois viola determinação expressa do Estatuto da Cidade. A ação foi extinta pela celebração de termo de acordo (CZIMMERMANN, 2014, p. 129).

3.4 Em Curitiba - Operação Urbana Linha Verde

A cidade de Curitiba, juntamente com mais 26 municípios circundantes, uma região metropolitana, com cerca de 3 milhões de habitantes. Em 2011 foi aprovada, através da Lei Municipal nº 13.909/2011, a Operação Urbana Consorciada Linha Verde. Sua área de extensão localiza-se ao longo do eixo da antiga BR-116, importante rodovia federal inaugurada na década de 1960 que conecta longitudinalmente todo o país, com cerca de quatro mil quilômetros de extensão. Em Curitiba, ela atravessa 22 bairros, cortando o município no sentido norte-sul. Por repartir a cidade em duas porções, acaba por gerar dificuldades de transposição e um intenso conflito entre o tráfego urbano e de carga (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; 2013).

Quanto ao histórico da região, Fraga e Gavriloff (2013, p. 79) descrevem que, antes da operação, diversos projetos foram implantados ao longo da BR-116, muitos sem resultados significativos. A região, inicialmente destinada para uso industrial, teve seu regime de usos alterado em 1975, passando a ter um perfil de zona de serviços, caracterizada por grandes galpões e terrenos vazios. O zoneamento foi alterado novamente em 2000, permitindo, além da elevação do gabarito, usos diferenciados, como residencial e comercial, sem, entretanto, obter resposta significativa do mercado imobiliário. Dessa forma, concluem os autores que a mera permissão de novos usos não é um indutor de transformação espacial, de modo que “A ausência de incentivos financeiros e construtivos no novo zoneamento ocasionou o desinteresse de implantação de novos empreendimentos na região” (2013, p. 80). Foi o que tentou corrigir-se com a OUC Linha Verde.

A Operação foi elaborada com o intuito de recuperar antigas zonas da cidade de localização privilegiada, que se encontravam subutilizadas, e tem como objetivo, de acordo com o art. 3 da Lei que a instituiu, captar recursos para promover “a requalificação urbanística e ambiental, a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico, ciclovias e regularização fundiária das áreas de ocupação irregular”, promovendo a ocupação ordenada da região, o atendimento à população em situação de vulnerabilidade e a diversificação de usos (residencial, comercial, serviços e industrial). Para tanto, o perímetro da operação urbana foi dividido em três setores, cada um deles sendo subdividido em três subsetores (polos, área diretamente beneficiadas e área indiretamente beneficiada) e cada um recebeu tratamento específico (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; 2013, p. 593).

Para possibilitar a operação, a administração da rodovia foi transferida do governo do estado para o município, que propôs modificações viárias, novos parâmetros para o uso do solo e alterações no zoneamento e nas permissões construtivas (GRAVRIOFF; BONADIO; 2017, p. 303). A operação utilizou a emissão de CEPACs e ainda previu outros incentivos construtivos, de acordo com o uso a que o empreendimento se destinaria.

Logo após sua aprovação, Fraga e Gavriloff levantaram hipóteses quanto aos resultados possíveis. Considerando que a utilização do valor arrecadado com as contrapartidas só poderia ocorrer dentro do perímetro do projeto, o valor recuperado seria aplicado aplicado de forma a beneficiar aqueles que contribuíssem com o projeto. Dessa forma, para que a operação não gerasse benefícios apenas para os investidores, entenderam os autores que:

(...) a Operação Urbana Linha Verde deveria ser implantada como forma de criar um eixo de transportes, o que beneficiaria mais do que somente os promotores imobiliários, mas também a população que ganharia com transporte urbano e a melhoria da qualidade do local, tanto como conexão entre as diversas partes da cidade e os municípios limítrofes, como qualidade urbana pelos novos usos e ocupação. (2013, p. 81)

Entretanto, reconhecem que “o projeto pode vir a configurar o local para atender à necessidade de novos empreendimentos para manutenção da cidade como núcleo atrativo de investimentos” (2013, p. 81), com o potencial de afastar a população com menor renda para os municípios vizinhos.

Nascimento Neto e Moreira (2013, p. 596) fazem questionamentos a respeito da participação popular no processo de formulação da OUC. Destacam a dificuldade de avaliação, pela população, de um projeto de intervenção que não possui um plano de ação claramente delineado. Ainda, ao analisar a composição do Grupo de Gestão da OUC, constatam a baixa representatividade da sociedade civil no processo de implementação da Operação. Em suas palavras:

Ao se analisar a composição do Grupo de Gestão, que supostamente contaria com a participação de “entidades representativas da sociedade civil” (Curitiba, 2011, art. 18), evidencia-se uma concentração do poder público municipal (7 – 63,4%) e de entidades relacionadas ao mercado imobiliário (3 – 27,3%), relegando à sociedade civil apenas uma vaga no grupo de gestão, representada pelo Concitiba. (2013, p. 596)

Ainda, os autores levantam a hipótese de que a OUC Linha Verde, da forma em que foi formulada, “estaria mais próxima a um mecanismo de dinamização do mercado imobiliário do que propriamente de um instrumento de fortalecimento da função social da cidade e da propriedade” (2013, p. 597).

Após 4 anos da aprovação da Operação, a partir da análise dos resultados obtidos, Laisa Stroher (2016, p. 289) observa que, embora a grande vantagem das Operações Urbanas Consorciadas, de uma forma geral, seja a maior sustentabilidade financeira entre investimentos públicos e privados, a maior parte das transformações na OUC Linha Verde estavam sendo financiadas pelo poder público. Informa a autora que

Os investimentos públicos realizados até o momento somam cerca de 500 milhões. (...) Já o financiamento privado – oriundo do recurso arrecadado com a venda dos Cepacs – foi de 34,7 milhões até o momento (resultado da venda de 50% dos Cepacs previstos). Este recurso não cobre nem 7% dos investimentos estatais realizados até agora, sem contar a previsão das obras adicionais contidas na operação urbana (orçadas em 1,2 bilhão). (2016, p. 290)

Gravrioff e Bonadio (2017, p. 303) criticam a falta de consideração dos impactos metropolitanos da OUC Linha Verde, verificando que, nesse aspecto, a Operação reafirma a lógica de exclusão na produção do espaço, reproduzindo desigualdades socioespaciais entre municípios. Apontam que a aplicação de forma “municipalizada” desse instrumento, num contexto metropolitano, gera, além da valorização do valor fundiário na área da operação, que é recuperado apenas no município polo, impactos na dinâmica de uso e ocupação do solo que alcançam os demais municípios inseridos na região metropolitana. Explicam os autores:

(...) percebe-se que o agenciamento da escala metropolitana pelo processo atual de acumulação e reprodução do capital reforça a centralidade já existente do município polo – que atrai os grandes investimentos de capital e infraestrutura – e, ao desconsiderar a dinâmica metropolitana na recuperação de mais-valia, grosso modo, acentua a reprodução da desigualdade socioespacial urbano-regional, deslocando a população com menor possibilidade de se manter na zona revalorizada para os municípios limítrofes, que já contam com a desigual distribuição de serviços públicos e recolhimento de menor receita para o desenvolvimento de políticas urbanas inclusivas. (2017, p. 306/307)

3.5 Em Porto Alegre - Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro

A OUC Lomba do Pinheiro, primeira e única a ser aprovada na capital gaúcha, através da Lei Complementar Municipal nº 630/2009, localiza-se na região leste da cidade de Porto Alegre, na divisa com o Município de Viamão. A Lomba do Pinheiro é uma região bastante heterogênea, formada por núcleos densamente povoados e áreas verdes de preservação ecológica. A ocupação se dá predominantemente através de residências unifamiliares e em praticamente todas as ocupações urbanas da região há algum tipo de irregularidade urbanística e fundiária. Há carência por infraestrutura e saneamento e uma intensa degradação ambiental (OLIVEIRA, OBERRATHER, 2010, p. 259).

O bairro é caracterizado, pela Lei Complementar Municipal nº 630/ 2009, art. 4º, § 1º, como

(...) uma parte do território municipal, que, por meio de detalhamento das condições de uso e ocupação do solo, gerou áreas com aptidão à ocupação, delineando possibilidades de viabilizar a preservação de bens ambientais, áreas residenciais destinadas à média e à baixa rendas e oportunidades de geração de renda, tendo em vista o desenvolvimento sustentável.

Possui como característica a ampla diversidade cultural e a organização dos moradores que, através de associações comunitárias, lutam pela regularização de terrenos e por melhor infraestrutura urbana.

No art. 3º da lei, ficam estabelecidas as finalidades da operação, entre elas: a promoção da sustentabilidade urbano-ambiental (II); a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) (III); a promoção da justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização (IV); a recuperação e a distribuição da valorização imobiliária decorrente da OUC (V); a promoção da diversificação de usos (VII); a democratização do acesso à terra (VII); a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda (VIII); a promoção de empreendimentos, atendido o interesse público (IX); o respeito à diversidade local (X); e a estruturação urbana por meio da promoção de obras de infraestrutura básica e equipamentos comunitários (XI).

A região foi dividida em 4 áreas distintas, todas predominantemente residenciais, e as em cada uma delas foram aplicadas exceções ao regime urbanístico distintas.

As contrapartidas a serem prestadas pelo setor privado, em troca : a realização de obras públicas; doação de bens imóveis situados dentro da Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro; construção de Habitações de Interesse Social e oferta de lotes de preço compatível com a renda da Demanda Habitacional Prioritária; reassentamento de famílias

provenientes de áreas de risco ou áreas inadequadas à ocupação; e pecuniárias, integradas à conta vinculada à OUC. Ainda, as contrapartidas não isentam o empreendedor de realizar medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos gerados pelo empreendimento, ou seja, não são um substituto para as mesmas.

De acordo com notícia divulgada pela Câmara Municipal:

No caso de edificação pelo Regime Urbanístico Máximo, a contrapartida será correspondente a 50% do índice de aproveitamento do que o empreendedor acrescer em relação ao Regime Urbanístico Básico. Se houver parcelamento do solo, a contrapartida será de 30% a 50% do número de unidades que o empreendimento acrescer em relação ao Regime Urbanístico Básico, considerando os custos necessários para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, além do comprometimento ambiental da propriedade. Para os casos de utilização apenas das atividades constantes no Regime Urbanístico Máximo, o cálculo das contrapartidas será de 50% do índice de aproveitamento a ser utilizado. E para os demais casos de alteração de Regime Urbanístico, as contrapartidas serão analisadas conforme o impacto do empreendimento. Ficam dispensados de contrapartidas terrenos de até 1.000 metros quadrados que utilizarem apenas o Grupamento de Atividades do Regime Urbanístico Máximo.

No caso de loteamento de caráter social, implementado por intermédio de Área Especial de Interesse Social III (AEIS III), as contrapartidas serão reduzidas em até 50% do valor resultante, recebidas preferencialmente em forma de lotes urbanizados, para atender a Demanda Habitacional Prioritária, definida no Plano Diretor. Os recursos oriundos das contrapartidas financeiras dos imóveis beneficiados pela utilização do Regime Urbanístico Máximo serão destinados à aplicação exclusiva na área da Operação. (CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2009)

Até 2012, segundo entrevista realizada com Andrea Oberrather, da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB), ainda não havia empreendimentos novos que utilizavam o instrumento (ROSA, 2013, p. 126). Ainda, foi identificada certa dificuldade em obter dados a respeito da utilização do instrumento, o que fez com que fosse difícil analisar seus resultados.

Apesar de a lei já estar regulamentada desde 2009 e a Lomba do Pinheiro ser a única área na cidade onde está prevista a aplicação do instrumento, não temos dados para saber como se desdobrará sua aplicação. Esse cenário remete à ideia de que o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas pode ter distintas aplicações, mas isso vai depender de como cada ator envolvido no processo se fará presente em sua aplicação. (ROSA, 2013, p. 126)

Segundo palestra aula/palestra realizada na Faculdade de Arquitetura da UFRGS em 29 de setembro, Cleia Oliveira afirma que muitos foram os avanços da OUC no que diz respeito ao desenvolvimento de conhecimento técnico. Através do intenso estudo da região, prévio à aprovação da OUC, foi possível conhecer o território, diagnosticar os principais conflitos existentes, estabelecer um diálogo com a comunidade local, promover a busca por recursos financeiros e contribuir para a formação de agentes de desenvolvimento.

No mesmo evento, João Marcelo afirma que se compararmos a intensidade da atividade exercida pelo poder público na década prévia à aprovação da OUC e na década posterior, veremos que a primeira foi marcada por intensa atividade, enquanto que, na última, pouco foi feito. Em 2015/2016, por conta de uma pressão do mercado imobiliário, o trabalho é ressuscitado, numa tentativa de implementação efetiva e possibilidade de revisão da OUC. Grande parte da atuação pública vai no sentido de fazer alterações na OUC, que mal havia sido testada. Ou seja, ela já começa a ser questionada antes mesmo de haver sua efetiva implementação. Marcelo considera irresponsável pensar em revisar uma lei que não chegou a ser operacionalizada e testada. Entretanto, cabe a análise dos motivos pelos quais ela não foi testada.

Assim, muito embora o trabalho de estudo prévio para a operação tenha sido intenso, seus resultados são modestos e de difícil averiguação, visto que não foram encontradas informações a respeito dos projetos aprovados utilizando o instrumento.

3.6 O que é possível aprender com esses casos

A partir do estudo de casos realizado é possível identificar vários pontos comuns.

Muitas das operações destacam-se pelo enfoque dado a obras viárias. Tal é o caso das OUCs Faria Lima, Água Branca, Água Espraiada, Dunas do Cocó, Porto Maravilha e Linha Verde. Vale destacar que, de regra, as intervenções viárias seguem o modelo que privilegia o automóvel, em face do pedestre, de forma que faltam áreas livres e verdes de qualidade. Obras de infraestrutura também são um objetivo recorrente. Habitação de Interesse Social, por outro lado, acaba ficando em segundo plano. Programas sociais que atendam a população residente, de forma a evitar sua expulsão, também são raros.

A ausência ou inexpressividade de participação da sociedade civil ou representatividade no controle e gestão é um ponto destacado em praticamente todas as Operações. Ainda, em diversos casos, foram apontadas desobediências às normas do Estatuto

da Cidade, sendo frequente, por exemplo, a ausência de realização prévia do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Em algumas experiências é indicada a ausência de modificações fáticas significativas na área da operação, causada pela baixa adesão do setor privado. Tal foi apontado nas OUCs Água Branca, Anhangabaú-Centro, Dunas do Cocó e Lomba do Pinheiro. Sobre esse aspecto, explica Villaça (2012) que

Na verdade, as Operações Urbanas constituem um instrumento colocado à disposição do setor imobiliário para ser utilizado segundo suas conveniências. Assim sendo, não é surpreendente que tenham fracassado aquelas Operações sem interesse para o setor, como as Operações Urbanas Centro e Anhangabaú, em São Paulo, e que tenham sido um sucesso (para o capital imobiliário) as Operações Urbanas Águas Espraiadas e Faria Lima, também na capital paulista.

Ainda, no caso da OUC Água Branca, as modificações ocorreram, entretanto, não foram utilizadas as exceções permitidas através da operação para tal e, dessa forma, não foram obtidas contrapartidas. Ou seja, na área dessa operação o interesse do mercado imobiliário não só já existia, como o regime urbanístico da região já atendia as suas necessidades, de forma que não foi a OUC que impulsionou as modificações na área. Assim, para poder gerar efeitos, além de existir o interesse do mercado imobiliário, este deve estar sendo limitado significativamente pelas regras de zoneamento vigentes (BRASIL, 2002, p. 83).

Em diversos casos foi apontada a ausência ou insignificância dos benefícios sociais gerados pela operação, em face dos benefícios gerados aos próprios investidores privados. Tal foi um indicador, para diversos autores, de um desvirtuamento das finalidades da OUCs. Isso foi indicado, especificamente, nas análises das OUCs Faria Lima, Água Espraiada e Lagoa do Papicu. Entretanto, esse efeito pode ser observado em outras operações, nas quais também se notou a submissão da Operação aos valores do mercado imobiliário: verifica-se em praticamente todas as operações – exceto naquelas em que não foram verificados resultados relevantes, mencionadas anteriormente – o protagonismo da iniciativa privada nas proposições e no controle das operações. Isso é demonstrado, ainda, quando são realizadas operações em áreas já valorizadas da cidade, ou em áreas com forte interesse da iniciativa privada. Tal acarreta no aumento das disparidades socioeconômicas e da segregação espacial, visto que os investimentos são destinados a áreas em que os mesmos não são tão necessários. Ainda, nessas situações, o poder público, assume um papel secundário, com a

função de alterar índices e parâmetros urbanísticos conforme os interesses privados. A OUC perde, assim, seu caráter de instrumento de desenvolvimento das cidades (PAULA, 2017a, p. 54). Sobre esse aspecto, observa Paula Vale de Paula que

é o pouco controle do setor público que, não havendo um planejamento urbanístico capaz de absorver toda a cidade e delimitar de forma concreta as áreas para a implantação dos instrumentos, acaba atuando apenas como receptor de propostas do setor público (...)(2017b, p. 10)

Outro fator que colabora para que as OUC agravem esse processo de segregação é a obrigatoriedade de investimento dos valores obtidos através das contrapartidas na própria área da operação. Explicam Gavrioff e Bonadio:

Como toda a renda arrecadada na contrapartida é obrigatoriamente direcionada para o investimento na operação em questão, a OUC é certamente o instrumento mais controverso do Estatuto da Cidade quanto à promoção do interesse coletivo e comprometimento com a função social da propriedade. As experiências de utilização deste instrumento pelos municípios têm revelado uma dinâmica de favorecimento do mercado imobiliário e acumulação de recursos, ao contrário de recuperar a mais-valia produzida pelo investimento público em favor da coletividade (LEVY; SANTORO; CYMBALISTA, 2004). (2017, p. 296)

Assim, ao ser obrigatório que o valor recuperado da valorização imobiliária seja investido no mesmo perímetro da operação, concentram-se os investimentos privados e públicos numa só região, de forma que não ocorre sua distribuição espacial, conforme necessidades da cidade (FIX, 2004 p. 188).

Segundo Marina Hissa, um ponto comum entre as OUCs Riacho Maceió, Jockey Club e Lagoa do Papicu é que todas “estão intimamente relacionadas com alterações de parâmetros urbanísticos para aprovação de projetos pontuais” (2017, p. 14), de forma que mesmo que resultem em alguns benefícios sociais, se distanciam muito do modelo previsto no Estatuto da Cidade, visto que nele fica estabelecido que as OUC devem objetivar intervenções de maior escala que promovam transformações urbanísticas estruturais. Sobre esse aspecto

Estas pequenas operações (...) envolvem tanto a doação de contrapartidas obrigatórias dependendo da natureza do empreendimento (em clara analogia às contrapartidas exigidas aos loteadores) como concessões específicas de potencial adicional em troca de contrapartidas públicas,

definidas na lei específica que gerou o empreendimento. Neste caso as operações têm servido, de forma geral, a promover pequenas intervenções, em escala local, geralmente vinculadas à obtenção de espaços públicos, áreas verdes e equipamentos coletivos. (BRASIL, 2002, p. 83)

Assim, considerando a necessidade de que o instrumento seja capaz de atrair o interesse do setor privado – sem que esse seja, entretanto, o fator determinante do seu uso – e considerando a obrigatoriedade de que os recursos obtidos através das contrapartidas sejam investidos no local da operação, o ideal seria que essa área compreendesse áreas de interesse de mercado imobiliário capazes de gerar recursos e, ao mesmo tempo, áreas onde esses recursos sejam necessários e possam ser investidos de forma a gerar efeitos distributivos (SANTOS, 2014, p. 341).

Outra crítica é a falta de conexão entre a área objeto da operação e as áreas do entorno. Ora, a cidade é dinâmica e complexa e não pode ser analisada em partes, de forma segregada. Todas as modificações ocorridas em uma área geram efeitos em outras. Além disso, os efeitos podem ser sentidos em municípios vizinhos. Assim, como analisado na OUC Linha Verde, mostra-se essencial considerar os efeitos que uma OUC pode gerar em toda uma região metropolitana, por exemplo.

Dos casos analisados, pode-se extrair alguns aprendizados. Em primeiro lugar, o interesse do mercado imobiliário é essencial para que a OUC possa ser implementada na prática, deixando de ser apenas uma construção legal. Contudo, apreende-se, através da experiência na OUC Jockey Clube, que o equilíbrio entre interesses públicos e privados é essencial e deve ser buscado, pois permite que não haja a submissão dos primeiros aos segundos. Tal submissão, bastante comum, como se pode observar, acaba por desvirtuar as finalidades do instrumento e, portanto, não é desejada. Ainda, podemos extrair a necessidade de estudos amplos da região a ser objeto da OUC. Entender sua complexidade, sua população e suas características é um grande passo para aplicar um instrumento de forma a atender as demandas locais e respeitar suas particularidades. Por fim, vê-se na participação popular o único meio através do qual a operação pode realizar seu objetivo de desenvolvimento de uma cidade justa.

Portanto, percebe-se que o instrumento não é negativo ou positivo por si só. O sucesso ou fracasso de seu uso depende da forma como for aplicado. Assim, as OUCs podem, nas palavras de Ermínia Maricato, “representar um avanço social e político ou reafirmar o primado absoluto do mercado” (2008, pag. 111).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou refletir a respeito dos efeitos do uso do instrumento Operação Urbana Consorciada na produção do espaço urbano. Para tal, foi necessário demonstrar o contexto em que o surgimento do instrumento se inseriu. Como foi exposto, o intenso processo de urbanização do séc. XX, gerou uma demanda por formas de intervenção do poder público na construção do espaço urbano. Nesse contexto, na Constituição Federal de 1988, insere-se um capítulo dedicado exclusivamente à política urbana. O Estatuto da Cidade surge em 2001 para regulamentar e dar aplicabilidade ao texto constitucional em nível nacional, estabelecendo uma série de diretrizes e instrumentos que permitem e guiam a atuação do poder público como agente promotor da transformação do espaço urbano. Dada a sua importância, as diretrizes fixadas por essa lei foram analisadas de forma detalhada.

O instrumento em análise surge nesse contexto. Através de revisão de legislação e doutrina, compreende-se o que são e a que se destinam as Operações Urbanas Consorciadas: um instrumento que visa a realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental através de uma série de intervenções coordenadas pelo Poder Público Municipal. A ideia é a de que a lei que institui a Operação Urbana Consorciada estabeleça exceções ao regime urbanístico vigente em uma determinada área da cidade, das quais investidores privados poderão usufruir em troca da prestação de contrapartidas. Essas contrapartidas resultarão em investimentos na área da Operação Urbana Consorciada, na forma estabelecida pelo Poder Público. Assim, caberá ao Município guiar a aplicação da Operação Urbana Consorciada, tanto no que diz respeito às exceções permitidas, quanto às contrapartidas prestadas. A atuação do Poder Público deverá ser guiada pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, de forma a promover o desenvolvimento de cidades sustentáveis e o equilíbrio entre interesses sociais e privados.

O presente trabalho tentou demonstrar, através da análise de casos da aplicação do instrumento em diversas capitais brasileiras, que existe uma tendência ao não cumprimento daquelas que deveriam ser suas finalidades. Buscou-se demonstrar como o instrumento, que aparenta, numa primeira análise, ser capaz de gerar inúmeras transformações positivas nas cidades, pode, pelo contrário, servir como perpetuador de uma dinâmica de produção do espaço guiada principalmente pelos interesses e princípios do mercado imobiliário, de modo a fortalecer processos de segregação socioespacial e gentrificação.

Assim, muito embora as Operações Urbanas Consorciadas constituam um instrumento que vise ao desenvolvimento sustentável das cidades, os casos analisados demonstram que o uso do instrumento está distante de alcançar os objetivos almejados. Os motivos para isso, como visto, são diversos. Em alguns casos, as alterações no regime urbanístico e as contrapartidas oferecidas não são suficientes para atrair o investimento privado. Em outros, os interesses do mercado se sobrepõem aos interesses públicos de tal forma que a construção do espaço se dá de modo a corroborar a lógica capitalista e segregacionista. Ainda, ocorrem situações em que a insuficiência de participação popular impede uma conexão entre Prefeitura e comunidade, de forma que não se conhecem as reais demandas da população local.

Assim, demonstra-se a forte tendência ao descumprimento tanto das determinações que tratam diretamente do uso do instrumento, quanto das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, que devem guiar toda a sua aplicação.

No entanto, não se pretende desestimular ou condenar o uso desse instrumento. Muito pelo contrário: as Operações Urbanas Consorciadas, se utilizadas de maneira adequada, podem trazer inúmeros benefícios para a urbanização das cidades. Buscou-se, portanto, através de uma análise de casos ampla e não limitada a apenas um Município, destacar desvios frequentes na aplicação do instrumento, a fim de apontar os potenciais riscos, de forma que possam ser evitados em experiências futuras.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Carla Camila Girão. **Regimes de exceção e viabilização das mais-valias imobiliárias: o caso das Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza - CE.** 2015. 356 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

ANGELI, Paula Abranches Lopes de. **As operações urbanas consorciadas como instrumento de planejamento urbano: Estudo de caso da cidade de São Paulo.** 2011. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e Tecnológicas, Pontifícia Universidade Católica, Campinas, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 set 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 2. ed. Brasília, 2002. 273 p. (Série fontes de referência. Legislação; n. 46).

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 set 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Aprovada a Operação Consorciada Lomba do Pinheiro.** Porto Alegre, junho de 2009. Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=9369&p_secao=56&di=2009-06-17>. Acesso em: 15 nov 2018.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos Constitucionais do estatuto da Cidade: (arts. 182 e 183 da Constituição Federal). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade: (Comentários à Lei Federal 10.257/2001).** São Paulo: Malheiros, 2002. Cap. 1. p. 21-27.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”?. **Revista do Departamento de Serviço Social: O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Ano XVI, n. 29, p.69-100, jan/jun. 2013. Semestral.

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

CAVALCANTI, Emanuel Ramos. **Sobre as Operações Urbanas Consorciadas em Fortaleza (CE).** III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

CURITIBA. **Lei nº 13.909 de 19 de dezembro de 2011**. Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o bairro Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba - CIC e Tatuquara, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o grupo gestor, a comissão executiva e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2011/1390/13909/lei-ordinaria-n-13909-2011->>. Acesso em: 18 nov. 2018.

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. O Projeto Porto Maravilha e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto. v. 1, n. 1, p. 115-143, 2014.

FERNANDES, Edésio. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 5-26, out. 2005.

FERRARIN, Fernando Cesar Penteado. **Requalificação de waterfronts e sustentabilidade ambiental: A Operação Urbana da Região do Porto do Rio de Janeiro**. 2016. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Construção Civil e Urbana, Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. **A urbanização e o falso milagre do CEPAC**. Folha de São Paulo. São Paulo. 17 abr. 2001. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1704200110.htm>>. Acesso em: 14 out. 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial**. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. 204 p.

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

_____. A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C. e BENFATTI, D. (orgs.). **Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro**. Campinas, PUCCAMP/PROURB, 2004. p. 185-198.

FORTALEZA. **Lei nº 8503 de 26 de dezembro de 2000**. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Parque Foz Ria-cho Maceió, com base nos artigos 10 e 11 da Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR); art. 11 da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevendo mecanismos para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.fortaleza.ce.gov.br/index.php/Lei_N%C2%BA_8503_de_26_de_dezembro_de_2000>. Acesso em: 17 out. 2018.

FRAGA, Nilson Cesar; GAVRILOFF, Ana Carolina Martins. Instrumentos de Gestão Urbana e a Evolução da Ocupação em Curitiba: O Caso da Operação Urbana Consorciada Linha Verde. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**, Ituiutaba, v. 5, n. 1, p.60-83, jan/jun. 2014.

GAVRILOFF, Ana Carolina Martins; BONADIO, Mariana Galacini. Desafios escalares do planejamento urbano-regional: reflexões sobre recuperação de mais-valia a partir da Operação Urbana Consorciada da Linha Verde em Curitiba. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p.289-310, julho/dezembro, 2017.

HISSA, Marina Cavalcante. **Operações Urbanas Consorciadas: o caso na implantação de shoppings centers em Fortaleza**. 2017. 201 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

HISSA, Marina Cavalcante; ARAUJO, Cristina. **Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza**. In: XVII Encontro Nacional da ANPUR. Anais ... – São Paulo, maio de 2017.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 334 p.

LOMAR, Paulo José Villela. Operação Urbana Consorciada (arts. 32 a 34). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade: (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 246-276.

MALERONKA, Camila. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana**. 2010. 215 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Atlas, 2011. 184 p.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 17, n. 48, p.151-166, ago. 2003. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142003000200013>. Acesso em: 15 out de 2018.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002. p. 215-232.

MARQUES NETO, Floriano de Abreu. Outorga Onerosa do Direito de Construir. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade: (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 221-246.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. 658 p.

MONTANDON, Daniel Todtman. **Estudo da Operação Urbana Faria Lima: avaliação crítica e novos rumos**. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Anais. Pará, 2007.

_____. **Operações Urbanas em São Paulo:** da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade (art. 1º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade:** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002. p. 27-45.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade:** anotações à Lei n. 10257, de 10-7-2001. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 197 p.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás Antonio. **Operação Urbana Consorciada da Linha Verde:** limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. Cadernos Metrópole, [s.l.], v. 15, n. 30, p.583-603, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2013-3010>> Acesso em 20 out. 2018

OLBERTZ, Karlin. **Operação Urbana Consorciada.** 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Graduação em Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Cleia Beatriz Hauschild de; OBERRATHER, Andrea. A Experiência Integrada da Lomba do Pinheiro: O diálogo territorial em Porto Alegre para além do Orçamento Participativo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s.l.], n. 91, p. 255-274, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4000/rccs.4475>. Acesso em: 22 out de 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidades.** 2. Ed. Re., atual. e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2005.

PAULA, Paula Vale de. **Bairro Papicu: Reparação Urbanística.** 2017. 160 f. TCC (Graduação) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017a.

_____. **O instrumento operação urbana consorciada como agente de desurbanidade: o caso da Lagoa Papicu.** In: XVII Encontro Nacional da ANPUR. Anais ... – São Paulo, maio de 2017b.

PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 630**, de 1º de outubro de 2009. Institui a Operação Urbana Consorciada Lomba do Pinheiro e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2009/63/630/lei-complementar-n-630-2009-institui-a-operacao-urbana-consorciada-lomba-do-pinheiro-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 nov 2018

RIO DE JANEIRO (Cidade). **Lei complementar nº 101**, de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262efb39b005f9fdbe3d8032577220075c7d5?OpenDocument>>. Acesso em: 19 nov 2018.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/artigos/estatutonojb.html>>. Acesso em: 11 de setembro de 2018.

ROSA, Alexandre dos Santos da. **Lomba do Pinheiro - Porto Alegre/RS: um bairro em transformação. Um olhar espacial ao período de 1960 a 2013**. 2013. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara de Vereadores. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito para Apurar as Operações Interligadas (Leis nº 10.209/86 e nº 11.426/93) Realizadas no Município de São Paulo desde a Promulgação da Lei nº 10.209/86**. Relatório do relator Vereador João Antônio. São Paulo, SP, 2002. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/spot-legado/comissoes-encerradas/arquivos/CPI-OI.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Lei nº 10.209, de 9 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1986/1020/10209/lei-ordinaria-n-10209-1986-dispoe-sobre-a-construcao-de-habitacoes-de-interesse-social-para-moradores-de-habitacao-sub-normal-concede-incentivos-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Lei nº 11.090, de 16 de setembro de 1991**. Estabelece programa de melhorias para a área de influência imediata do vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1991/1109/11090/lei-ordinaria-n-11090-1991-estabelece-programa-de-melhorias-para-a-area-de-influencia-imediata-do-vale-do-anhangabau-cria-incentivos-e-formas-para-sua-implantacao-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 out. 2018.

_____. **Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995**. Estabelece programa de melhorias para a área de influencia definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria de Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº. Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumento para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1995/1173/11732/lei-ordinaria-n-11732-1995-estabelece-programa-de-melhorias-para-a-area-de-influencia-definida-em-funcao-da-interligacao-da-avenida-brigadeiro-faria-de-lima-com-a-avenida-pedroso-de-moraes-e-com-as-avenidas-presidente-juscelino-kubitschek-helio-pellegrino-dos-bandeirantes-eng-luis-carlos-berrini-e-cidade-jardim-cria-incentivos-e-instrumento-para-sua-implantacao-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Lei nº 11.773, de 18 de maio de 1995**. Dispõe sobre o programa "direito a moradia", visando a obtenção de recursos para construção de residências destinada a moradores de habitação sub-normal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1995/1177/11773/lei-ordinaria-n-11773-1995-dispoe-sobre-o-programa-direito-a-moradia-visando-a-obtencao-de-recursos-para-construcao-de-residencias-destinada-a-moradores-de-habitacao-sub-normal>>. Acesso em 20 out. 2018.

_____. **Lei nº 13.260 de 28 de dezembro de 2001.** Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual avenida água espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (marginal do rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o grupo de gestão, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13260-de-28-de-dezembro-de-2001>>. Acesso em: 18 out. 2018.

_____. **Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004.** Altera a lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (estatuto da cidade). Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/lei_13769_26_01_04.pdf>. Acesso em 20 out. 2018.

_____. **Lei nº 13.871, de 8 de julho de 2004.** Altera a redação de disposições da lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/lei_13871_12_07_04.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. **Lei nº 15.893, de 07 de novembro de 2013.** Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da operação; revoga a lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do § 2º do art. 3º da lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009. nº 12.349/97. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=163691>. Acesso em: 19 out. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 656, de 24 de novembro de 2001.** Estabelece diretrizes urbanísticas para área influencia avenida Água Espraiada, interligação entre av. Nações Unidas (marginal Rio Pinheiros) e rodovia Imigrantes, cria incentivos por meio instrumento política urbana para sua implantação, institui sistema de gestão e das outras providências. Disponível em <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-camara-municipal-656-de-24-de-novembro-de-2001>>. Acesso em: 12 nov. de 2018.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Operação Urbana Consorciada Faria Lima:: um balanço após 20 anos. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 5/2014, p.363-379, mar. 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. Instituto Pólis. Publicado em: 30 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 470 p.

SIQUEIRA, Marina Toneli. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, [s.l.], v. 16, n.

32, p.391-416, nov. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3205>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

STROHER, Laisa. Reestruturação da metrópole pPeriférica e o impasse da reforma urbana em Curitiba. **Eure (santiago)**, [s.l.], v. 43, n. 128, p.273-294, jan. 2017. SciELO Comision Nacional de Investigacion Cientifica Y Tecnologica (CONICYT). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612017000100012>>. Acesso em: 8 nov. de 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade:** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002. p. 45-61.

VILLAÇA, Flávio. **Estatuto da cidade: para que serve?** Agência Carta Maior. 19/10/2012 00:00 Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%25D%25A/4/26206>>. Acesso em: 14 de setembro de 2018

XAVIER, Priscilla Oliveira. Revitalização urbana: a atuação de uma Comissão para Mediação de Conflitos no Projeto Porto Maravilha. **E-cadernos Ces**, [s.l.], n. 23, p.1-1, 1 jun. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4000/eces.1916>. Acesso em: 30 out de 2018.